



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-3747/08

Administração Direta Municipal. Prefeitura de Tavares. Inspeção Especial em Obras Públicas, exercício de 2007, conforme dispõe o art. 2º, § 1º, da RN TC-06/03. Regular. Regular com ressalvas. Irregular. Imputação de débito. Aplicação de multa. Encaminhamento ao MPE. Formalização de processo específico para análise de procedimentos licitatórios.

ACÓRDÃO ACI-TC - 1771 /2010

RELAÓRIO:

Em atendimento à RN-TC-06/03, art. 2º, § 1º, a DIAFI deste Tribunal determinou a formalização do presente processo, correspondente à Inspeção Especial para análise das obras públicas realizadas pela Prefeitura Municipal de Tavares, no exercício de 2007, de responsabilidade do atual Prefeito Sr. José Severiano de Paulo Bezerra da Silva.

Realizada diligência no período de 24 a 26/03/08, a Divisão de Obras Públicas - DICOP emitiu o Relatório, às fls. 904/920, descrevendo as obras inspecionadas e avaliadas, conforme abaixo, que somaram R\$ 967.546,21, correspondendo a uma amostragem de 88,30% das despesas realizadas pelo município em obras públicas no exercício de 2007:

OBRA	R\$ PAGO 2007
1. Esgotamento sanitário do município Convênio com a FUNASA com contrapartida do município. A Obra está em execução e a despesa paga está compatível com os serviços realizados na 1ª medição.	280.000,00
2. Área de lazer do Povoado Silvestre Convênio com o Ministério do Turismo com contrapartida do município A Obra em fase de conclusão e os serviços executados estão compatíveis com a despesa paga na 1ª medição.	25.411,13
3. Pavimentação em paralelepípedos de ruas da Zona Urbana – convite 15/2006 Convênio com o Ministério das Cidades com contrapartida do município Os serviços estão concluídos e compatíveis com as despesas pagas. Constatação de irregularidade no processo licitatório.	36.221,65
4. Pavimentação em paralelepípedos de ruas da Zona Urbana – convite 16/2006 Convênio com o Ministério das Cidades com contrapartida do município Os serviços estão concluídos e compatíveis com as despesas pagas Constatação de irregularidade no processo licitatório.	46.440,00
5. Pavimentação em paralelepípedos de ruas da Zona Urbana – convite 19/2006 Convênio com o Ministério das Cidades com contrapartida do município Obra já concluída, mas ainda não foi paga integralmente. Constatação de irregularidade no processo licitatório.	25.564,51
6. Execução de obras e serviços de engenharia – Convite 24/2006 Obra realizada com recursos próprios Constatação de várias irregularidades, inclusive pagamento em excesso.	84.846,18
7. Execução de obras e serviços de engenharia – Convite 01/2007 Obra realizada com recursos próprios Constatação de várias irregularidades, inclusive pagamento em excesso.	148.410,10
8. Execução de obras e serviços de engenharia – Convite 05/2007 Obra realizada com recursos próprios Constatação de várias irregularidades	90.787,23
9. Execução de obras e serviços de engenharia – Convite 06/2007 Obra realizada com recursos próprios Constatação de várias irregularidades, inclusive pagamento em excesso.	137.393,90
10. Execução de obras e serviços de engenharia – Convite 15/2007 Obra realizada com recursos próprios Constatação de várias irregularidades, inclusive pagamento em excesso.	92.471,51
TOTAL	967.546,21

Considerando que foram identificadas diversas inconformidades, e atendendo aos consagrados preceitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório, o gestor responsável, Srº José Severiano de Paulo Bezerra da Silva, foi citado nos termos regimentais, e apresentou documentações de defesa.

Analisando as peças defensórias, a DICOP considerou sanadas algumas das eivas inicialmente apontadas e, em seu Relatório de fls. 1916/1920, concluiu que remanesceram as irregularidades abaixo listadas, reduzindo-se o total do excesso detectado com pagamentos na execução de obras para R\$ 7.509,20:

Itens 3, 4 e 5 – Pavimentação em paralelepípedos de ruas da Zona Urbana - Convites 015, 016 e 019/2006:

- Evidências de fracionamento nos processos licitatórios, pela utilização da licitação na modalidade convite onde, obrigatoriamente, caberia tomada de preços, conforme estabelece a Lei 8.666/93, no artigo 23, § 5º e Resolução Normativa RN-TC 06/2005, artigo 6º, §Único. Os Convites 15/06 e 16/06 ocorreram em 25/04/06 com objetos de mesma natureza: pavimentação em paralelepípedos e meio-fio granítico de ruas da zona urbana, cuja soma de seus valores fez a importância de R\$ 154.293,35, tendo ambas como vencedora a Construtora CONSTRULAR. Um mês após, em 26/05/06, foi realizado o Convite 19/06, no valor de R\$ 102.734,47, tratando-se de obra de mesma natureza que os convites supra, com o agravante de que a "pavimentação da Rua Padre Cícero" já constava no objeto do contrato do Convite nº 16/06.

Item 6 – Execução de obras e serviços de engenharia - Convite 024/2006:

- Inexistência de ART do responsável técnico pela execução das obras
- Pagamento em excesso no valor total de R\$ 578,70 nas obras de reposição de calçamento das ruas Tenente Silvino e Mocinha Marques;

Item 7 – Execução de obras e serviços de engenharia - Convite 001/2007:

- Inexistência de ART do responsável técnico pela execução das obras
- Pagamento em excesso, diminuindo o valor de R\$ 4.193,71 para R\$ 1.455,53 nas obras: reforma do grupo escolar no Sítio Laje Grande; rede coletora de esgoto da rua Maria Paulino;
- Inexistência de projetos de execução de serviços referente à recuperação e rede coletora de esgoto das ruas: Maria Paulino e Maria Rosa da Conceição;

Item 8 – Execução de obras e serviços de engenharia - Convite 005/2007:

- Inexistência de ART do responsável técnico pela execução das obras;
- Inexistência de projetos de execução dos serviços da rede coletora de esgoto da rua Maria Rosa da Conceição;

Item 9 – Execução de obras e serviços de engenharia - Convite 006/2007:

- Inexistência de ART do responsável técnico pela execução das obras;
- Pagamento em excesso no valor total de R\$ 4.026,99 na execução das obras de reforma das escolas: Benedito Pinto da Silva, Maria Estela Rodrigues, São Francisco, Isabel Maria de Freitas, Sebastião Barros, Padre Tavares.
- Inexistência de projetos de execução de serviços referente à recuperação e rede coletora de esgoto da rua Maria Rosa da Conceição, com a identificação da localização efetiva dos trechos recuperados.

Item 10 – Execução de obras e serviços de engenharia - Convite 015/2007:

- Inexistência de ART do responsável técnico pela execução das obras;
- Pagamento em excesso no valor total de R\$ 1.447,98 na execução das obras de reforma do PSF, da rua Manoel Lima, Centro, e na construção da Escola no Sítio Macambira;
- Documentação comprobatória do recolhimento dos encargos sociais e trabalhistas realizados pela contratante, construtora CONSTRULAR.
- Esclarecimentos sobre a composição do item Licenças e Taxas, e sua comprovação da sua realização para o efetivo pagamento à construtora.

Chamado aos autos, o MPJTCE emitiu parecer, às fls. 1922/1929, da lavra do ilustre Procurador André Carlo Torres Pontes, corroborando totalmente com as conclusões do Órgão Auditoria, pugnano pela:

1. irregularidade dos Convites n.º 015, 016 e 019/2006 realizados pela Administração Municipal de Tavares, ante a existência de fracionamento de despesas, desrespeitando-se o disposto no art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/93;
2. irregularidade das despesas excessivas, conforme apontado pela Auditoria dessa Corte de Contas;
3. imputação de débito ao Sr. José Severiano P. Bezerra da Silva, Prefeito do Município de Tavares durante o exercício de 2007, para a recomposição dos recursos próprios daquela Edilidade, utilizados na ordenação de despesas excessivas;
4. aplicação de multas, com base no art. 55 c/c art. 56, II, todos da LCE 18/93;
5. extração de cópia dos autos, com escopo de remetê-la ao Ministério Público Estadual, para que possa adotar as providências que entender cabíveis.

O processo foi agendado para a presente sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

Prima facie, mister se faz ressaltar que a quase totalidade das obras e serviços de engenharia apontados como irregulares apresentavam em comum a ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e projetos de execução dos mesmos.

No que tange à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), é preciso trazer à baila o que preceituam os art. 1º e 2º da Lei nº 6496/77:

Art 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).

Art 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

Da exegese dos preceptivos acima declinados, extrai-se que a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) é o liame documental entre o profissional incumbido da execução e a obra realizada. É a garantia material que dispõe o cliente, no caso a Administração Pública, de assegurar a responsabilização pela qualidade técnica dos serviços prestados. A sua ausência pode comprometer, no futuro, a reparação de prejuízos causados ao erário oriundos de vícios nas edificações.

O ex-gestor, em sua defesa (933/1914), trouxe aos autos cópias dos pagamentos das pretensas ARTs, porém, como identificado pela Auditoria, as Anotações não foram colacionadas ao caderno processual, impedindo, portanto, a cientificação de que tais pagamentos corresponderam de fato as ARTs relacionadas às obras questionadas.

Ante ao exposto, entendo necessária à assinatura de exíguo prazo à autoridade a quem competia requerer a ART para enviar a documentação reclamada pela Auditoria, sob pena de aplicação de multa prevista no inciso VIII artigo 56 da LOTCE/PB.

Em relação ao projeto executivo, a Lei nº 8.666/93, inciso II, art. 7º, configura-se condição sine qua non para a realização de obras e serviços de engenharia a existência deste. A exigência também é ratificada no § 1º do mesmo artigo, como se depreende do texto legal abaixo esculpido.

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração. (grifei)

Malgrado o § 1º do preceptivo supra indicar que o à execução do projeto executivo não necessariamente precise obedecer à ordem estabelecida nos incisos do caput, em momento nenhum houve o permissivo para sua dispensa. Sendo assim, a subversão de mandamento legal enseja para o gestor aplicação de multa pessoal com arrimo no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB.

Segundo o Órgão Técnico, em seus relatórios, houve a incompatibilidade entre as despesas pagas e os serviços executados no valor histórico de R\$ 7.509,20: sendo R\$ 578,70 referentes às obras de reposição de calçamento das ruas Tenente Silvino e Mocinha Marques; R\$ 1.455,53 às obras de reforma do grupo escolar no Sítio Laje Grande e da rede coletora de esgoto da rua Maria Paulino; R\$ 4.026,99 à execução das obras de reforma das escolas: Benedito Pinto da Silva, Maria Estela Rodrigues, São Francisco, Isabel Maria de Freitas, Sebastião Barros, Padre Tavares; e R\$ 1.447,98 à execução das obras de reforma do PSF, da rua Manoel Lima, Centro, e da construção da Escola no Sítio Macambira. Saliente-se que as obras em disceptação foram custeadas a totalidade por recursos advindos do Tesouro Municipal.

A prova do regular emprego das verbas públicas cabe ao responsável pela sua movimentação, e a insuficiência ou a ausência de comprovação da despesa pública, enseja a presunção, juris tantum, da irregularidade necessária à imputação do montante verificado.

Neste diapasão, transcrevo trecho do voto do Ministro Adylson Motta para a Decisão nº 225/2000 - 2ª Câmara do TCU (autos do TC - 929.531/1998-1):

"A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado."

No que pertine às obras elencadas nos itens 3, 4 e 5 do relatório alhures, a Unidade Técnica em suas considerações não vislumbrou, a princípio, qualquer falha relacionada à execução das obras em comento, levando-me a entender que, sob este aspecto, as mesmas devem ser julgadas regulares.

De norte oposto, todavia, os Inspectores Técnicos acusaram indícios de fracionamento do objeto das referidas obras, com vista ao enquadramento em procedimento licitatório cuja modalidade afigura-se mais simplificada (Carta-Convite).

No sentir deste Relator, os elementos que supostamente dão suporte à conclusão do fracionamento licitatório carecem de robustez, sendo insuficientes para emissão de juízo sobre o caso. Destarte, firmo posição pela necessidade de formalização de processo específico com o fito de proceder ao exame pormenorizado das licitações, modalidade Convite, nºs 15, 16 e 19/2006, tendo em vista a possibilidade de existência de fracionamento de objeto.

Ante o exposto, voto no sentido de:

1. julgar regulares as despesas com as seguintes obras:
 - a) Esgotamento sanitário do município (item 1);
 - b) Área de lazer do Povoado Silvestre (item 2);
2. julgar regulares com ressalvas as despesas com obras de pavimentação em paralelepípedos de ruas da Zona Urbana - Convite 15/2006, Convite 16/2006 e Convite 19/2006 (itens 3, 4 e 5) e execução de obras e serviços de engenharia – Convite 05/2007 (item 8);
3. julgar irregulares as despesas com as obras de execução de obras e serviços de engenharia – Convite 24/2006, Convite 01/2007, Convite 06/2007 e Convite 15/2007 (itens de 6, 7, 9 e 10);

4. *Imputar o débito de R\$ 7.509,20 ao Srº José Severiano de Paulo Bezerra da Silva, Prefeito Municipal de Tavares, referente a pagamentos em excessos na execução das seguintes obras: reposição de calçamento das ruas Tenente Silvino e Mocinha Marques (R\$ 578,70); reforma do grupo escolar no Sítio Laje Grande; rede coletora de esgoto da rua Maria Paulino (R\$ 1.455,53); reforma das escolas Benedito Pinto da Silva, Maria Estela Rodrigues, São Francisco, Isabel Maria de Freitas, Sebastião Barros, Padre Tavares (R\$ 4.026,99) e reforma do PSF (R\$ 1.447,98) – itens 6, 7, 9 e 10;*
5. *aplicar a multa no valor de R\$ 2.805,10 ao Srº José Severiano de Paulo Bezerra da Silva, Prefeito Municipal de Tavares, com base no art. 56, II, por infração grave à norma legal, da Lei 8666/93;*
6. *assinar o prazo de 60(sessenta) dias ao supracitado prefeito para os devidos recolhimentos voluntários dos valores imputados nos itens 4 e 5 supra, sob pena de cobrança executiva;*
7. *Assinar prazo de 30 (trinta) dias ao Gestor para o envio a este egrégio Tribunal das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) vindicadas pela Auditoria, sob pena de aplicação de multa prevista no inciso VIII artigo 56 da LOTCE/PB;*
8. *Recomendar ao atual Alcaide no sentido de envidar esforço para evitar a reincidências das falhas verificadas na presente inspeção de obras;*
9. *Determinar a formalização de processo específico com o fito de proceder ao exame pormenorizado das licitações, modalidade Convite, nºs 15, 16 e 19/2006, tendo em vista a possibilidade de existência de fracionamento de objeto.*

DECISÃO DAIª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 3747/08, os Membros da 1ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ACORDAM, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

- I. *Julgar **Regulares** as despesas com as seguintes obras:
a) **Esgotamento sanitário do município** (item 1);
b) **Área de lazer do Povoado Silvestre** (item 2);*
- II. *Julgar **Regulares com Ressalvas** as despesas com obras de **pavimentação em paralelepípedos de ruas da Zona Urbana - Convite 15/2006, Convite 16/2006 e Convite 19/2006** (itens 3, 4 e 5) e **execução de obras e serviços de engenharia – Convite 05/2007** (item 8);*
- III. *Julgar **Irregulares** as despesas com as obras de **execução de obras e serviços de engenharia – Convite 24/2006, Convite 01/2007, Convite 06/2007 e Convite 15/2007** (itens de 6, 7, 9 e 10);*
- IV. *Imputar o débito de R\$ 7.509,20 ao Srº José Severiano de Paulo Bezerra da Silva, Prefeito Municipal de Tavares, referente a pagamentos em excessos na execução das seguintes obras: reposição de calçamento das ruas Tenente Silvino e Mocinha Marques (R\$ 578,70); reforma do grupo escolar no Sítio Laje Grande; rede coletora de esgoto da rua Maria Paulino (R\$ 1.455,53); reforma das escolas Benedito Pinto da Silva, Maria Estela Rodrigues, São Francisco, Isabel Maria de Freitas, Sebastião Barros, Padre Tavares (R\$ 4.026,99) e reforma do PSF (R\$ 1.447,98) – itens 6, 7, 9 e 10;*
- V. *Aplicar a **multa** no valor de **R\$ 2.805,10** ao Srº José Severiano de Paulo Bezerra da Silva, Prefeito Municipal de Tavares, com base no art. 56, II, por infração grave à norma legal, da Lei 8666/93;*
- VI. *Assinar o prazo de 60(sessenta) dias ao supracitado prefeito para os devidos recolhimentos voluntários dos valores imputados nos itens IV e IV supra, sob pena de cobrança executiva;*
- VII. *Assinar prazo de 30 (trinta) dias ao Gestor para o envio a este egrégio Tribunal das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) vindicadas pela Auditoria, sob pena de aplicação de multa prevista no inciso VIII artigo 56 da LOTCE/PB;*
- VIII. *Recomendar ao atual Alcaide no sentido de envidar esforço para evitar a reincidências das falhas verificadas na presente inspeção de obras;*

IX. Determinar a formalização de processo específico com o fito de proceder ao exame pormenorizado das licitações, modalidade Convite, nºs 15, 16 e 19/2006, tendo em vista a possibilidade de existência de fracionamento de objeto.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa
João Pessoa, 25 de novembro de 2010*

*Conselheiro Umberto Silveira Porto
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

*Fui presente,
Representante do Ministério Público junto ao TCE*