



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04837/07

Origem: Prefeitura Municipal de Lagoa Seca

Natureza: Inspeção de obras – exercício de 2006

Responsáveis: Edvardo Herculano de Lima – Prefeito Municipal

Implantar Projetos e Serviços Ltda (CNPJ 04.418.946/0001-23)

Santa Luzia Engenharia Ltda (CNPJ 07.766.436/0001-35)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

INSPEÇÃO ESPECIAL DE OBRAS. Exame de despesas com execução de obras durante o exercício financeiro de 2006. Obras sem restrições. Regularidade. Obras com excesso de pagamentos por serviços não executados. Danos ao erário. Responsabilidade solidária. Irregularidade. Imputação de débito. Aplicação de multa. Comunicações.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01866/12

RELATÓRIO

O presente processo trata de Inspeção de Obras, realizada pela Divisão de Controle de Obras Públicas - DICOP, relativa ao exercício de **2006**, de responsabilidade do Sr. EDVARDO HERCULANO DE LIMA, Prefeito Municipal de **Lagoa Seca**, com o objetivo de avaliar a legalidade das despesas e a regularidade da execução das obras custeadas com recursos públicos.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o Relatório Inicial de fls. 376/389, com as colocações e observações a seguir resumidas:

a) A inspeção no local das obras se deu nos dias 04 e 06/06/2007, acompanhada pelo Sr. Aginaldo Gonçalves, representante do Gestor responsável.

b) As obras e/ou serviços inspecionados e avaliados totalizaram uma despesa, apenas no exercício de 2006, no montante de **R\$861.548,52**, correspondendo a 93,17% das despesas pagas no referido exercício, conforme quadro a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04837/07

ITEM	OBRA/SERVIÇO	Valor pago (2006)	Credor	Fonte de Recursos
1	Reforma de diversas escolas de ensino fundamental (convite 26/06)	126.906,21	Implantar Projetos e Serviços Ltda (CNPJ 04.418.946/0001-23)	Próprios/ FUNDEF
2	Reforma de outras diversas escolas de ensino fundamental	84.100,06	Consfor Construtora Fortaleza Ltda (CNPJ 02.855.562/0001-42)	Próprios / FUNDEF
3	Reforma do posto do PSF - Distrito São Pedro / Campinote	134.610,71	Santa Luzia Engenharia Ltda (CNPJ 07.766.436/0001-35)	Próprios
4	Ampliação e reforma de vários Postos do PSF (convite 019/06)	134.038,12	Santa Luzia Engenharia Ltda (CNPJ 07.766.436/0001-35)	Próprios
5	Reforma do posto PSF - Sítio Alvinho	31.321,91	Consfor Construtora Fortaleza Ltda (CNPJ 02.855.562/0001-42)	Próprios
6	Ampliação e reforma do Hospital Ana Lúcia Ramalho Coutinho (Convênio FDE nº 145/06)	87.614,05	Implantar Projetos e Serviços Ltda (CNPJ 04.418.946/0001-23)	Estadual
7	Terraplanagem, pavimentação e construção do muro de arrimo (convite 01/06)	109.105,44	Santa Luzia Engenharia Ltda (CNPJ 07.766.436/0001-35)	Próprios
8	Terraplanagem e pavimentação das ladeiras de acesso - Sítio Alvinho e Campinote	107.928,19	Implantar Projetos e Serviços Ltda (CNPJ 04.418.946/0001-23)	Estadual/ Próprios
9	Terraplanagem e pavimentação das ladeiras de acesso - Sítios Cumbe	35.423,83	Consfor Construtora Fortaleza Ltda (CNPJ 02.855.562/0001-42)	Próprios
10	Construção de 50 cisternas de placa na zona rural	10.500,00	Camat Construtora Ltda (CNPJ 05.463.105/0001-09)	Estadual/ Próprios
	TOTAL	861.548,52		

c) Quanto aos aspectos analisados, o Órgão Técnico concluiu pela ocorrência de diversas irregularidades.

Citado a se pronunciar (fls. 392), o responsável apresentou justificativas às fls. 396/573.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04837/07

A d. Auditoria, após nova diligência *in loco*, analisou a defesa apresentada emitindo relatório de fls. 602/611, no qual concluiu pelo excesso de pagamento nas seguintes obras/serviços:

QUADRO I

ITEM	OBRA/SERVIÇO	Excesso/Fonte de recursos		Total
		Estaduais	Próprios	
4	Ampliação e reforma de vários Postos do PSF (convite 019/06)	-	19.210,04	19.210,04
6	Ampliação e reforma do Hospital Ana Lúcia Ramalho Coutinho	6.793,95	210,12	7.004,07
7	Terraplanagem, pavimentação e construção do muro de arrimo (convite 01/06)	-	39.665,50	39.665,50
TOTAL		6.793,95	59.085,66	65.879,61

Em 20 de dezembro de 2007, o interessado apresentou nova documentação às fls. 613/617, sendo analisada pelo Órgão Técnico em seu relatório complementar de fls. 618/619 concluindo pela permanência das irregularidades anteriormente constatadas.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público, em Parecer de fls. 621/622, da lavra da Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, pugnou pela regularidade das despesas realizadas tocante às obras em apreço, a exceção dos dispêndios configurados como excesso de gastos, e pela imputação dos valores excessivos, relativos a serviços pagos e não realizados, na proporção da participação dos recursos municipais e/ou estaduais a serem apurados pela Auditoria.

A Auditoria, após despacho exarado pelo Relator, emitiu novo Relatório de fls. 631/632 detalhando a origem dos recursos utilizados para pagamentos das despesas em que foram constatadas excesso de pagamentos.

Em novo pronunciamento de fls. 633/637, o Ministério Público, através da mesma representante, sublinhou o que outrora já externado.

Diante da possibilidade de responsabilização solidária pelos valores impugnados, foram citadas, através de seus representantes legais, as empresas SANTA LUZIA ENGENHARIA LTDA (CNPJ 07.766.436/0001-35) e IMPLANTAR PROJETOS E SERVIÇOS LTDA (CNPJ 04.418.946/0001-23), sendo a primeira executora das obras de ampliação e reforma de vários



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04837/07

postos PSF e da terraplanagem, e a segunda executora da obra de ampliação e reforma do Hospital Ana Lúcia Ramalho Coutinho, facultando-lhes oportunidade de se manifestarem sobre as constatações da Auditoria.

Efetivadas as citações, inclusive por meio editalício, e após prorrogação concedida ao representante da segunda empresa (fls. 653/654), transcorreu-se o prazo concedido sem apresentação de quaisquer esclarecimentos (fls. 656).

Os autos foram agendados para a sessão de 30/10/2012 com as comunicações de estilo, sendo adiado para a presente sessão a requerimento do MD Advogado recém habilitado.

VOTO DO RELATOR

A prestação de contas deve apresentar-se em sua completude, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Deve evidenciar a adequação dos procedimentos adotados para a execução da despesa, e, principalmente, demonstrar o mérito alcançado, ou seja, **a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços**, bem como a conquista de bons resultados para a coletividade. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucional previsto: Veja-se:

CF/88. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;”

A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04837/07

Lei nº 4.320/64. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrar a sua escorreita aplicação sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada”.

Conclui-se, portanto, que, se recursos públicos são manuseados e **não se faz prova da regularidade das despesas realizadas** com os correspondentes documentos exigidos legalmente, **os respectivos gestores atraem para si a consequente responsabilidade pelo ressarcimento dos gastos irregulares que executaram ou concorreram**, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04837/07

Tangente às obras elencadas nos itens 1, 2, 3, 5, 8, 9 e 10 do quadro inicial, a análise técnica não indicou qualquer mácula formal ou substancial, cabendo declarar, assim, a regularidade das despesas.

No caso da **ampliação e reforma do Hospital Ana Lídia Ramalho Coutinho** (convênio com o Governo Estadual – 97% e contrapartida municipal – 3%), a d. Auditoria constatou o pagamento por serviços não executados, no montante de R\$7.004,07, pagos à empresa Implantar Projetos e Serviços Ltda (CNPJ 04.418.946/0001-23). Desta forma, os valores apontados pelo Órgão Técnico devem ser imputados tanto ao gestor municipal quanto à empresa executora da obra, de modo a ressarcir o dano causado ao erário, em favor dos erários Estadual (R\$6.793,95 – 97%) e Municipal (R\$210,12 – 3%), proporcionalmente à origem dos recursos (fls. 631/632).

Quanto às **despesas com obras e serviços de ampliação e reforma de vários postos do PSF (convite 019/06) e terraplanagem, pavimentação e construção do muro de arrimo (convite 01/06)**, a Auditoria constatou o excesso de pagamentos por serviços não executados, pagos à empresa Santa Luzia Engenharia Ltda (CNPJ 07.766.436/0001-35), no montante de R\$19.210,04 e R\$39.665,50, respectivamente. Da mesma forma, os valores apontados devem ser imputados tanto ao gestor municipal quanto à empresa executora, de modo a ressarcir o dano causado ao erário, em favor do Município.

É que, a situação aquilatada atrai a possibilidade de responsabilidade solidária entre o gestor e as empresas beneficiárias dos pagamentos identificados como irregulares. Isso porque a Constituição Federal submete à jurisdição do Tribunal de Contas não apenas as entidades públicas, mas toda e qualquer pessoa, natural ou jurídica, pública ou privada, que de qualquer forma manuseie dinheiro público, **bem como causadores de prejuízo ao erário**. Eis a dicção constitucional:

Art. 70. (...). Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04837/07

Art. 71. O controle externo (...) será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas (...), ao qual compete:

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa e perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

O dano a terceiros e a responsabilidade de seu causador, individual ou solidária, são matérias tratadas no Código Civil nosso, que assim versa em seus dispositivos:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

*Art. 398. Nas obrigações provenientes de ato ilícito, **considera-se o devedor em mora, desde que o praticou.***

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

*Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão **solidariamente pela reparação.***

Tal forma de responsabilização não é novidade nas ações dos órgãos de fiscalização. O Tribunal de Contas da União, no conhecido episódio da construção do prédio da justiça trabalhista de São Paulo, desta forma decidiu:

*“Tomada de Contas Especial. TRT 2ª Região – SP. Obra de construção do Fórum Trabalhista de São Paulo. **Formalização irregular de contrato. Pagamentos sem devida prestação de serviços. Incompatibilidade entre o cronograma físico e o financeiro. Restrição ao caráter isonômico da licitação ante a natureza genérica do objeto licitado. Adjudicação à empresa estranha ao certame. Pagamento antecipado. Reajuste irregular do contrato. Desvio de recursos. Relatório de engenharia contendo informações que propiciaram a liberação indevida de recursos. Relutância do TRT em anular o contrato. Responsabilidade solidária com a empresa construtora. Contas irregulares. Débito. Multa. Alegações de defesa de um responsável***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04837/07

acolhidas. Comunicação ao Congresso Nacional. Remessa de cópia ao MPU. (TCU. Tribunal Pleno. Relator: Lincoln M. da Rocha. Acórdão 163/2001. DOU 09/08/2001).”

No âmbito dessa Corte de Contas também já ocorreram julgamentos assemelhados. Assim, é legal, oportuna e recomendável a responsabilização não só do gestor – ordenador de despesa – mas também das empresas contratadas que se beneficiaram dos pagamentos sem a efetiva execução dos serviços.

Ante o exposto, em harmonia com os relatórios da Auditoria e parecer do Ministério Público, VOTO no sentido de que os membros desta egrégia Câmara, quanto aos recursos estaduais e municipais aplicados, decidam: **1) JULGAR REGULARES** as despesas com as obras e serviços de reforma de diversas escolas municipais (convite 26/06), reforma de outras diversas escolas municipais, reforma do posto do PSF Distrito São Pedro / Campinote, Reforma do posto PSF Sítio Alvinho, terraplanagem e pavimentação das ladeiras de acesso sítio Alvinho e Campinote, terraplanagem e pavimentação das ladeiras de acesso sítios Cumbe e na construção de 50 cisternas; **2) JULGAR IRREGULARES** as despesas excessivas, pagas na ampliação e reforma de vários postos do PSF (convite 019/06), na ampliação e reforma do Hospital Ana Lúcia Ramalho Coutinho e na terraplanagem, pavimentação e construção do muro de arrimo (convite 01/06), porquanto danosas ao erário; **3) IMPUTAR DÉBITO**, no valor de R\$7.004,07, solidariamente, contra o Sr. EDVARDO HERCULANO DE LIMA e à EMPRESA IMPLANTAR PROJETOS E SERVIÇOS LTDA (CNPJ 04.418.946/0001-23), correspondente às despesas excessivas na ampliação e reforma do Hospital Ana Lúcia Ramalho Coutinho durante o exercício de 2006, em favor dos erários Estadual (R\$6.793,95 – 97%) e Municipal (R\$210,12 – 3%), proporcionalmente à origem dos recursos; **4) IMPUTAR DÉBITO**, no valor de R\$58.875,54, solidariamente, contra o Sr. EDVARDO HERCULANO DE LIMA e à EMPRESA SANTA LUZIA ENGENHARIA LTDA (CNPJ 07.766.436/0001-35), correspondente às despesas excessivas, pagas com recursos municipais, na ampliação e reforma de vários postos de saúde PSF (R\$19.210,04) e na terraplanagem, pavimentação e muro de arrimo (R\$ 39.665,50); **5) APLICAR MULTA** de R\$2.805,10 ao Sr. EDVARDO HERCULANO DE LIMA, com base na CF, art. 71, VIII, e LOTCE/PB, art. 56, inciso III; **6) COMUNICAR** à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado da Paraíba as constatações efetuadas pela d. Auditoria em relação as despesas objeto do Convênio FDE 145/2006; e **7) ENCAMINHAR** o processo à Corregedoria para as providências de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04837/07

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04837/07**, referentes à inspeção de obras no Município de **Lagoa Seca** para análise das respectivas despesas realizadas no exercício de **2006**, com recursos próprios e estaduais, de responsabilidade do Prefeito, Senhor **EDVARDO HERCULANO DE LIMA**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULARES as despesas com as obras e serviços de reforma de diversas escolas municipais (convite 26/06), reforma de outras diversas escolas municipais, reforma do posto do PSF Distrito São Pedro / Campinote, Reforma do posto PSF Sítio Alvinho, terraplanagem e pavimentação das ladeiras de acesso sítio Alvinho e Campinote, terraplanagem e pavimentação das ladeiras de acesso sítios Cumbe e na construção de 50 cisternas;

II) JULGAR IRREGULARES as despesas excessivas, pagas na ampliação e reforma de vários postos do PSF (convite 019/06), na ampliação e reforma do Hospital Ana Lúcia Ramalho Coutinho e na terraplanagem, pavimentação e construção do muro de arrimo (convite 01/06), porquanto danosas ao erário, conforme **QUADRO I**;

III) IMPUTAR DÉBITO, no valor de **R\$7.004,07** (sete mil, quatro reais e sete centavos), solidariamente, contra o Sr. **EDVARDO HERCULANO DE LIMA** e à **EMPRESA IMPLANTAR PROJETOS E SERVIÇOS LTDA** (CNPJ 04.418.946/0001-23), correspondente às despesas excessivas na ampliação e reforma do Hospital Ana Lúcia Ramalho Coutinho durante o exercício de 2006, em favor dos erários Estadual (R\$6.793,95 – 97%) e Municipal (R\$210,12 – 3%), proporcionalmente à origem dos recursos;

IV) IMPUTAR DÉBITO, no valor de **R\$58.875,54** (cinquenta e oito mil, oitocentos e setenta e cinco reais e cinquenta e quatro centavos), solidariamente, contra o Sr. **EDVARDO HERCULANO DE LIMA** e à **EMPRESA SANTA LUZIA ENGENHARIA LTDA** (CNPJ 07.766.436/0001-35), correspondente às despesas excessivas, pagas com recursos municipais, na ampliação e reforma de vários postos de saúde PSF (R\$19.210,04) e na terraplanagem, pavimentação e muro de arrimo (R\$39.665,50);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04837/07

V) ASSINAR-LHES o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Tesouro Municipal de Lagoa Seca dos valores imputados (itens III e IV), sob pena de cobrança executiva, de tudo fazendo prova a este Tribunal;

VI) APLICAR MULTA de R\$2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos) ao Sr. EDVARDO HERCULANO DE LIMA, com base na CF, art. 71, VIII, e LOTCE/PB, art. 56, inciso III; **ASSINANDO-LHE o prazo de 60 (sessenta) dias** para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva, de tudo fazendo prova a este Tribunal;

VII) COMUNICAR à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado da Paraíba as constatações efetuadas pela d. Auditoria em relação as despesas objeto do Convênio FDE 145/2006; e

VIII) ENCAMINHAR o processo à Corregedoria para as providências de estilo.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 06 de novembro de 2012.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB