



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 04139/09*

Origem: Prefeitura Municipal de Itabaiana

Natureza: Inspeção de obras – exercício de 2008

Responsáveis: Eurídice Moreira da Silva – Prefeita Municipal

R&J Construções Ltda (CNPJ 09.048.212/0001-13)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**INSPEÇÃO ESPECIAL DE OBRAS.** Exame de despesas com execução de obras durante o exercício financeiro de 2008. Obra sem restrições. Regularidade. Obras com informalidades no procedimento. Regularidade com ressalvas. Obra com excesso de pagamentos por serviços não executados. Danos ao erário. Responsabilidade solidária. Irregularidade. Imputação de débito. Aplicação de multa. Comunicações.

**ACÓRDÃO AC2 – TC 01776/12**

**RELATÓRIO**

O presente processo trata de Inspeção de Obras, realizada pela Divisão de Controle de Obras Públicas - DICOP, relativa ao exercício de 2008, de responsabilidade da Sra. EURÍDICE MOREIRA DA SILVA, Prefeita Municipal de Itabaiana, 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. 349/358, com as colocações e observações a seguir resumidas:

a) A inspeção no local das obras se deu nos dias 16 e 17/03/2009, acompanhada pelo Sr. Gratuliano José de Almeida Filho, representante da Gestora responsável.

b) As obras e/ou serviços inspecionados e avaliados totalizaram uma despesa, apenas no exercício de 2008, no montante de **R\$573.285,38**, correspondendo a 90,36% das despesas pagas no referido exercício, conforme quadro a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04139/09

| ITEM         | OBRA/SERVIÇO  | Valor pago (2008) | Credor   | Fonte de Recursos |
|--------------|---|-------------------|--|-------------------|
| 1            | Reforma e ampliação do cemitério.   | 14.998,49         | Fernando dos Santos Aprígio (02.962.641/0001-52)                   | Próprios          |
| 2            | Recuperação e revitalização da praça Eptácio Pessoa (Convênio Federal nº 0196049-92/2006) | 298.634,15        | Celta Construções, Limpeza e Conservação Ltda (05.200.234/0001-04) | Federal/Próprios  |
| 3            | Construção de passagens molhadas (Convênio Estadual FDE 78/08)                            | 110.546,09        | Polyefe Const. Limpeza e Conservação Ltda (11.705.743/0001-83)     | Estadual/Próprios |
| 4            | Construção de calçamentos (Convênio Estadual FDE 77/08)                                   | 149.106,65        | R&J Construções Ltda (11.705.743/0001-83)                          | Estadual/Próprios |
| <b>TOTAL</b> |   | <b>573.285,38</b> |  |                   |

c) Quanto aos aspectos analisados, o Órgão Técnico concluiu em seu relatório de fls. 349/358 pela ocorrência de diversas irregularidades.

Citada a se pronunciar (fls. 360), a responsável, após solicitação de prorrogação de prazo, apresentou justificativas às fls. 366/380, que foram analisadas pela d. Auditoria em relatório de fls. 382/385, no qual concluiu pela necessidade de apresentação de novos esclarecimentos sobre as máculas encontradas.

Em 24 de novembro de 2009, os membros da 2ª Câmara decidiram por meio da Resolução RC2 - TC 247/09 (fls. 387) assinar prazo de 30 (trinta dias) para que a responsável apresentasse os esclarecimentos e documentos reclamados pelo Órgão de Instrução.

Em cumprimento à Resolução, a interessada apresentou esclarecimentos às fls. 392/394, que foi analisada pela d. Auditoria em seu relatório de fls. 396/398, concluindo pela permanência das seguintes irregularidades:

a) Não realização de licitação pública para contratação de empresa com a finalidade de construir o muro de contorno do cemitério, tendo em vista que os serviços necessários, caso razoavelmente orçados, superavam o limite para dispensa de licitação, previsto no art. 24, inciso I, da Lei 8.666/93.

b) Na construção de passagens molhadas os pagamentos foram efetuados mesmo com grandes divergências nos boletins de medição, documentos estes necessários para certificar a efetiva prestação do serviço, possibilitando, assim, a liquidação da despesa. A defesa apresentou os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 04139/09*

documentos corrigidos, porém, os mesmos deveriam ter sido elaborados no instante oportuno, ou seja, antes dos pagamentos respectivos.

c) Pagamento indevido da importância de R\$35.634,07 (trinta e cinco mil, seiscentos e trinta e quatro reais e sete centavos), referente à pavimentação em paralelepípedos, tendo em vista que os serviços não foram totalmente executados. Também foram constatados trechos danificados no pavimento da Rua Minervino Alves de Oliveira.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público, pugnou pela necessidade de notificar a interessada para fazer juntada ao processo dos instrumentos de procuração outorgando poderes aos Sr. Gratuliano José de Almeida Filho que subscreveu as defesas de fls. 366/375 e 392/393, e do Sr. e Cláudio Roberto Pimentel que teve seu nome incluído nas peças de defesa, no entanto não subscreveu nenhuma delas.

A interessada veio aos autos apresentando esclarecimentos às fls. 410/420, sendo analisados pela d. Auditoria em seu relatório de fls. 492, a qual constatou a apresentação de instrumento de procuração outorgando poderes à Sr<sup>a</sup>. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa, advogada, e de defesa nos mesmos moldes da constante às fls. 366/375.

Em novo pronunciamento, o Ministério Público pugnou pela irregularidade das despesas objeto de restrição pelo órgão técnico, com imputação do débito calculado pela DICOP à Sr.<sup>a</sup> Eurídice Moreira da Silva, na qualidade de Prefeita Constitucional de Itabaiana, responsável pelas obras e serviços de engenharia no Município ao longo de 2009, aplicação da multa prevista no art. 55, da LOTCE/PB, além de expressa recomendação à responsável e atual Chefe do Poder Executivo de Itabaiana de não incorrer nas mesmas omissões, falhas e irregularidades aqui constatadas, mormente no que atine à burla ao processo regular de licitação e à apresentação extemporânea de documentos. Pugnou, ainda, por representação ao MP comum, por força da existência de dano ao Erário e menoscabo à Lei das Licitações e Contratos.

Diante da possibilidade de responsabilização solidária pelos valores impugnados, foi citada a empresa R&J Construções Ltda (CNPJ 09.048.212/0001-13), executora da obra de pavimentação de diversas ruas, facultando-lhe oportunidade de se manifestar sobre as constatações da Auditoria. Efetivada a citação, inclusive por meio editalício, transcorreu-se o prazo concedido sem apresentação de quaisquer esclarecimentos (fls. 426/433).

Os autos foram agendados para esta sessão com as comunicações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 04139/09*

**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:

*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;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04139/09

*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.

Tangente à obra de **recuperação e revitalização da praça Epitácio Pessoa** a análise técnica não indicou qualquer mácula formal ou substancial, cabendo declarar, assim, a regularidade das despesas.

No que diz respeito à ausência de processo licitatório para a **construção do muro de entorno do cemitério público**, a d Auditoria esclareceu que a despesa realizada, no montante de R\$14.998,49, estaria, a princípio, dentro do limite considerado para o procedimento de dispensa de licitação. Entretanto, verificou-se que não estariam computados, no total da despesa, outros serviços necessários para a construção da obra, e que se considerados ultrapassariam o limite previsto para a realização de processo licitatório.

No entanto, nos autos, a Auditoria, em seu relatório, informa que não foram acusados excesso de pagamento ou falta de fornecimento de serviços e bens neles noticiados.

Além do mais, neste caso, os valores praticados em pequenos montantes por vez e a natureza dos objetos não atraem a imoderada irregularidade da despesa, mostrando-se suficientes, no ponto, **ressalvas** e a expedição de recomendações no sentido de se evitar a repetição dos fatos aqui tratados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 04139/09*

Quanto às divergências constatadas entre os boletins de medições e os pagamentos realizados na **construção de passagens molhadas**, a d. Auditoria constatou a correção dos mesmos no momento da apresentação da defesa. Neste caso, também cabem ressalvas e recomendações ao gestor no sentido de aprimorar o controle dos recebimentos das obras e serviços para a efetiva liquidação da despesa.

No caso da **pavimentação em paralelepípedos de diversas ruas do Município** (convênio com o Governo Estadual, no valor de R\$145.334,62 - 97%, e contrapartida de R\$4.494,88 – 3%), a d. Auditoria constatou, inicialmente, o pagamento por serviços não executados, no montante de R\$71.555,24, pagos à empresa R&J Construções Ltda (CNPJ 09.048.212/0001-13), fls. 355/357.

Em sede de defesa, a responsável informou que a empresa contratada estava executando os serviços de pavimentação restantes e que o prazo para conclusão estaria previsto para o dia 28/02/2009.

Para averiguar as informações apresentadas, o Órgão de Instrução, em março de 2010, realizou inspeção in loco no Município com o objetivo de realizar nova avaliação da obra em questão, reduzindo, após verificação, o pagamento por serviços não executados para R\$35.634,07.

Nesse contexto, os valores apontados pelo Órgão Técnico devem ser imputados, solidariamente, tanto à gestora municipal quanto à empresa executora da obra, de modo a ressarcirem o dano causado, em favor dos erários estadual (R\$34.565,05 – 97%) e municipal (R\$1.069,02 – 3%), proporcionalmente à origem dos recursos.

É que o fato aquilatado atrai a possibilidade de responsabilidade solidária entre o gestor e a empresa beneficiária 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. (...).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04139/09

*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, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

*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***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 04139/09*

*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 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 a obra de recuperação e revitalização da praça Epitácio Pessoa; **2) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as despesas com as obras de construção do muro de entorno do cemitério público e de construção de passagens molhadas; **3) JULGAR IRREGULARES** as despesas excessivas por serviços não realizados, pagas na pavimentação em paralelepípedos, porquanto danosas ao erário; **4) IMPUTAR DÉBITO**, no valor de R\$35.634,07, solidariamente, contra à Sra. EURÍDICE MOREIRA DA SILVA e à empresa R&J CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ 09.048.212/0001-13), correspondente às despesas excessivas por serviços não realizados na pavimentação em paralelepípedos durante o exercício de 2008, em favor dos erários estadual (R\$34.565,05 – 97%) e municipal (R\$1.069,02 – 3%), proporcionalmente à origem dos recursos; **5) APLICAR MULTA** de R\$2.805,10 à Sra. EURÍDICE MOREIRA DA SILVA, 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 077/2008; **7) ENCAMINHAR** o processo à Corregedoria para as providências de estilo.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04139/09

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04139/09**, referentes à inspeção de obras no Município de **Itabaiana** para análise das respectivas despesas realizadas no exercício de **2008**, com recursos próprios e estaduais, de responsabilidade da Prefeita, Senhora **EURÍDICE MOREIRA DA SILVA**, **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:

**1) JULGAR REGULARES** as despesas com a obra de recuperação e revitalização da praça Epitácio Pessoa;

**2) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as despesas com as obras de construção do muro de entorno do cemitério público e de construção de passagens molhadas;

**3) JULGAR IRREGULARES** as despesas excessivas, pagas com recursos próprios e estaduais com a pavimentação em paralelepípedos, porquanto danosas ao erário;

**4) IMPUTAR DÉBITO**, no valor de R\$35.634,07 (trinta e cinco mil, seiscentos e trinta e quatro reais e sete centavos), solidariamente, contra à Sra **EURÍDICE MOREIRA DA SILVA** e à empresa **R&J CONSTRUÇÕES LTDA** (CNPJ 09.048.212/0001-13), correspondente às despesas excessivas por serviços não realizados na pavimentação em paralelepípedos durante o exercício de 2008, em favor dos erários estadual da Paraíba (R\$34.565,05 – 97%) e municipal de Itabaiana/PB (R\$1.069,02 – 3%), proporcionalmente à origem dos recursos; assinando-lhes prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário dos débitos, sob pena de cobrança executiva, de tudo fazendo prova a este Tribunal;

**5) APLICAR MULTA R\$2.805,10** à Sra. **EURÍDICE MOREIRA DA SILVA**, 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 Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, de tudo fazendo prova a este Tribunal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º, do art. 71, da Constituição Estadual;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 04139/09*

**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 077/2008; e

**7) 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, 23 de outubro 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**