



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04804/09

Origem: Prefeitura Municipal de Boqueirão

Natureza: Inspeção de Obras – exercício 2008

Interessado: Carlos José Castro Marques

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**INSPEÇÃO DE OBRAS.** Prefeitura de Boqueirão. Exercício de 2008. Valor pago acima do contratado sem formalização de aditivo contratual. Falha formal. Não constatação de excesso de custos. Recomendação.

**ACÓRDÃO AC2 TC 00735/12**

**RELATÓRIO**

O presente processo trata de Inspeção de Obras na Prefeitura Municipal de Boqueirão, realizada pela Divisão de Controle de Obras Públicas - DICOP, relativa ao exercício de 2008, de responsabilidade do Prefeito Senhor CARLOS JOSÉ CASTRO MARQUES, com o objetivo de avaliar a legalidade das despesas e a regularidade da execução das obras custeadas.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o Relatório Inicial de fls. 393/403, com as colocações e observações a seguir resumidas:

1. As obras inspecionadas e avaliadas totalizaram um gasto de R\$ 881.659,49, conforme quadro abaixo:

Item	Descrição	Valor pago em 2008 (R\$)
3.1	Construção de praça pública com quadra de areia e quiosques	23.011,38
3.2	Pavimentação em paralelepípedos em diversas ruas	442.739,47
3.3	Reforma e ampliação do campo de futebol Cosme de Brito	34.917,05
3.4	Adequação de espaço físico para implantação de hospital de pequeno porte	231.991,59
3.5	Pavimentação em paralelepípedos e meio-fio na Rua Vila do Morro (Trechos 2, 3 e 4)	149.000,00
	Subtotal	<b>881.659,49</b>
	Total da despesa no exercício 2008	<b>952.795,49</b>
	Percentual das obras inspecionadas	<b>92,53%</b>

2. Foi realizada inspeção “in loco” no período de 13 a 17 de abril de 2009, sendo acompanhada pelo mestre de obras da Prefeitura;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### *PROCESSO TC Nº 04804/09*

3. Quanto aos aspectos analisados, o Órgão Técnico concluiu pela ocorrência das irregularidades a seguir resumidas:

- 3.1. Pagamento indevido de valor superior ao contratado, no montante de R\$ 2.211,50, na obra de construção de praça pública com quadra de areia e quiosques;
- 3.2. Ausência dos termos de recebimento das seguintes obras: construção de praça pública com quadra de areia e quiosques; pavimentação em paralelepípedos; reforma e ampliação do campo de futebol Cosme de Brito; pavimentação em paralelepípedos e meio fio na rua Vila do Morro (trechos 02, 03 e 04), ferindo o disposto no art. 73 da Lei 8.666/93 e no art. 2º, § 2º, inciso VII, da RN TC Nº 06/03;
- 3.3. Não foi fornecida cópia do empenho de nº 24180, no valor de R\$ 40.800,00 e seus respectivos comprovantes de despesas;
- 3.4. Não foi apresentada cópia do convênio supostamente celebrado junto ao Governo do Estado para execução da obra de reforma e ampliação do campo de futebol Cosme de Brito. Ainda em relação a esta obra, não foi celebrado termo aditivo ao contrato, tendo o mesmo vigorado até 06/01/2008, enquanto que os pagamentos foram efetuados somente nos meses de abril e novembro daquele mesmo ano;
- 3.5. Quantitativos superiores aos previstos na planilha orçamentária, sem termo aditivo para obra de adequação de espaço físico, com vistas implantação de hospital;
- 3.6. Falta da anotação de responsabilidade técnica da obra de pavimentação em paralelepípedos e meio fio na rua Vila do Morro (Trechos 02, 03 e 04), ferindo ao disposto no art. 1º da Lei 6.496/77 e no art. 2º, § 2º, inciso III, da RN TC Nº 06/03.

4. Citado, o responsável apresentou justificativas às fls. 408/434. Após o exame o Órgão Técnico, emitiu relatório às fls. 436/438, concluindo pela manutenção das irregularidades relativas: ao pagamento indevido; ao termo de recebimento e convênio da obra de reforma e ampliação do campo de futebol; e, à falta da anotação de responsabilidade técnica (ART) junto ao CREA para execução de pavimentação e meio fio;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 04804/09*

5. Os autos foram encaminhados ao exame do **Ministério Público junto ao Tribunal** de onde retornaram com o Parecer de fls. 441/445, da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, no qual opinou pela **regularidade** das obras que não sofreram restrições, **irregularidade** das obras referentes à construção de praça pública com quadra de areia e quiosques, à reforma e ampliação do campo de futebol e à pavimentação em paralelepípedos e meio fio da Rua Vila do Morro, devendo ser imputado ao Prefeito, Sr. Carlos José Castro Marques, o valor calculado pela DICOP como excessivo;

6. Em complemento de instrução a Auditoria informou que os recursos direcionados aos pagamentos pela execução da obra de construção de praça pública com quadra de areia e quiosques foram de origem junto ao Governo do Estado, R\$ 142.968,91, e recursos próprios do Município, R\$ 4.421,72, guardando proporção de 93% e 3%, respectivamente, depositado em conta única Banco do Brasil, Nº 13800-2, fl. 25, e disponível para aplicação de forma conjunta, em montante único, dentro, portanto, da competência de fiscalização do TCE/PB, inclusive quanto ao excesso apontado de R\$ 2.211,50;

7. Mais uma vez instado, o Ministério público de Contas, através da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, entende em nada influenciarem as informações complementares da DICOP (fls. 447), porquanto o entendimento do *Parquet* de Contas já foi expandido através do Parecer de n.º 161/2010 às fls. 441/445.

8. O processo foi distribuído para este Relator em 03 de abril de 2012, sendo agendado para esta sessão, efetuadas as comunicações de estilo

**VOTO**

Dentre os princípios que norteiam a Administração Pública ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle, avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da **legalidade** (regularidade formal) e da **conquista de bons resultados** (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 04804/09*

Sobre eficiência, legalidade e busca de bons resultados na ação da Administração Pública, discorre o eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega<sup>1</sup>, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. In verbis:

*“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. **Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade**”.* (sem grifos no original).

No mesmo passo, com o advento da Carta da República de 1988, vem sendo objetivo do controle externo a fiscalização da gestão pública sob os enfoques da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. A fusão desses elementos reflete, justamente, o norte da fiscalização, como sendo a análise de resultados tangente à economicidade e ao benefício auferido pela sociedade. Assim, o foco principal deverá estar sempre na verificação do que foi alcançado pela ação pública e, o acessório, nos meios empregados. A inversão desses valores pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados conquistados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do Estado, qual seja a satisfação das necessidades coletivas.

Sobre o tema, acentua com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas, ao comentar a atuação da auditoria pública:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e principalmente, no aspecto da operacionalidade, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*<sup>2</sup>

Desta forma, no campo da ação pública, descuidar, modicamente, da estrita legalidade sem, contudo, corroer o seu caráter de legitimidade, não conduz à despesa pública a mácula da irregularidade. Neste sentido, valioso trabalho sobre Tribunais de Contas, publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

<sup>1</sup> NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.

<sup>2</sup> VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 04804/09*

*“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”*

*Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.<sup>3</sup>*

É o caso dos autos. A d. Auditoria, ao examinar o custo da obra de construção de praça pública com quadra de areia e quiosques, não verificou nenhum excesso de custo relacionado à avaliação propriamente dita e sim ao pagamento em valor superior ao contratado sem que houvesse um termo aditivo formalizado para a operação – aspecto formal.

No enfoque substantivo, como se pode inferir, o pequeno acréscimo pode ter decorrido de pequenos acertos finais não previstos na planilha inicial de custos. Nesse contexto é de se considerar o percentual ínfimo que representa o valor considerado como indevido pelo órgão técnico, R\$ 2.211,50, em relação ao total gasto com as obras analisadas, R\$ 881.659,49. Ou seja, apenas 0,25%. É pertinente anotar, ainda, conforme se observa do Relatório Inicial, haver sido a obra contratada em 07/08/2006 por R\$ 146.673,91 e sua execução percorreu os exercícios de 2006, 2007 e 2008 sem qualquer acréscimo contratual, fato que também demonstraria a razoabilidade do modesto incremento contratual.

Quanto a outras duas obras, a d. Auditoria, em seus relatórios, identifica atropelos em algumas das formalidades legais na execução, sem fazer restrição à concretude do objetivo perseguido, não apontando, até mesmo, incoerência entre os preços ofertados individualmente e aqueles vistos no mercado da época. Assim, embora se houvesse pecado quanto a alguns aspectos formais (estrita legalidade), sob os enfoques da legitimidade e economicidade (eficácia, eficiência e efetividade) não há irregularidade absoluta no procedimento adotado, sem prejuízo de ressalvas e recomendações.<sup>4</sup>

Diante do exposto, VOTO para que esta Egrégia Corte:

1) **JULGUE REGULARES COM RESSALVAS** as despesas com a obra de construção de praça pública com quadra de areia e quiosques, em razão da falta de registro em aditivo

<sup>3</sup> “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.

<sup>4</sup> LCE 18/93. Art. 18 - Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC Nº 04804/09*

do implemento financeiro identificado em sua execução, e **REGULARES** as **demais despesas** com as obras examinadas nos autos, todas relacionadas a 2008;

2) **RECOMENDE** à atual gestão as adequações formais nas futuras avenças conforme relatórios da Auditoria.

### **DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do processo TC Nº 04804/09, referentes à Inspeção de Obras no Município de Boqueirão, exercício de 2008, de responsabilidade do Prefeito Senhor CARLOS JOSÉ CASTRO MARQUES, **ACORDAM** os **MEMBROS DA 2ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB)**, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

a) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as despesas com a obra de construção de praça pública com quadra de areia e quiosques, em razão da falta de registro em aditivo do implemento financeiro em sua execução, e **REGULARES** as **demais despesas** com as obras examinadas nos autos, todas relacionadas a 2008.

b) **RECOMENDAR** à atual gestão as adequações formais nas futuras avenças conforme relatórios da Auditoria.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.  
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.  
João Pessoa, 08 de maio de 2012.

Conselheiro André Carlo Torres Pontes  
**Presidente em exercício e relator**

Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz  
**Representante do Ministério Público de Contas**