



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC-08511/02**

*Administração Indireta Estadual. SUPLAN. Procedimento Licitatório julgado regular do ponto de vista formal – **Verificação da Execução das Obras**. Serviços concluídos. Regularidade. Recomendação.*

**ACÓRDÃO AC1-TC - 0739 /2012**

### **RELATÓRIO:**

*O presente feito trata da **verificação da execução das obras** objeto da licitação na modalidade Tomada de Preços nº 137/02, procedida pela Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado - SUPLAN, cujo Contrato nº PJ-367/02 e os Termos Aditivos nºs 01, 02 e 03 foram celebrados com a Construtora e Incorporações Ltda, objetivando a construção de um Ginásio de Esportes na Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio José Soares de Carvalho, em Guarabira, no valor total de R\$ 451.953,13.*

*O procedimento licitatório, o decursivo contrato e seus três aditivos já foram julgados regulares por este Tribunal, sendo determinado à Unidade Técnica o acompanhamento do término das obras, decisões consubstanciadas através dos Acórdãos AC2-TC-073/02, AC2-TC-713/04 e AC1-TC-004/07.*

*Atendendo à determinação constante na última decisão, a DICOP realizou diligência in loco e constatou que, não obstante a conclusão da obra, restaram alguns vícios de construção e um excesso no total de R\$ 36.402,83, correspondente aos serviços executados não compatíveis com as despesas pagas.*

*Ante as constatações, foram expedidas citações ao gestor responsável, Srº Ademilson Montes Ferreira, bem como ao Diretor à época da citação, Srº Vicente de Paula Holanda Matos, tendo o último apresentado defesa, e aquele, apesar de solicitar dilatação do prazo, deixado expirar o lapso temporal in albis.*

*Analizando as peças defensórias, confrontadas com nova inspeção, a Auditoria concluiu que foram corrigidos os vícios de construção, persistindo, no entanto, o excesso relativo aos serviços executados não compatíveis com as despesas pagas, reduzido seu valor para R\$ **32.513,07**, cf. relatório às fls. 2344/2347.*

*Considerando a ausência de defesa do gestor responsável, por sugestão Ministerial, novel citação foi expedida ao mesmo, que, mais uma vez, permaneceu silente.*

*O MPJTCE, às fls. 2355/2356, teceu seus comentários acerca do excesso apontado pela Auditoria, nos seguintes termos:*

*“Assim, em vista de tal incompatibilidade e conseqüente prejuízo ao erário, há de se impor a restituição do referido valor aos cofres estaduais, haja vista a origem das verbas públicas empregadas, decorrentes de Convênio celebrado entre a Secretaria da Educação e Cultura do Estado e a Secretaria de Infra-estrutura, com a interveniência da SUPLAN (fls. 29/36).*

*No tocante à responsabilidade, faz-se mister registrar que esta deve recair sobre o ordenador das despesas da obra, o Sr. ADEMILSON MONTES FERREIRA, conforme se depreende das notas de empenho acostadas às fls. 2232, 2257, 2289, 2299, 2302 e 2312.”*

*Conclusivamente, o Parquet opinou pela irregularidade da obra analisada, devendo ser imputados ao Sr. Ademilson Montes Ferreira os valores correspondentes ao excesso constatado pela Auditoria, sem prejuízo de aplicação de multa, nos termos do art. 56, II e III, da LOTCE.*

*Os autos foram levados para a apreciação desta Câmara Deliberativa em 31/03/2011, ocasião em que foi levantada preliminar para a juntada e análise de documentação (fls. 2359/2414) ainda não presente ao processo. Acatada a solicitação pelos membros do Colegiado Fracionário, os autos*

retornaram à DICOP para verificar se a documentação ofertada possuía o condão de modificar o entendimento anterior da Unidade Técnica de Instrução.

Emissão de relatório de complementação de instrução por parte da Auditoria (fls. 2417/2420), concluindo que:

1. Persiste ainda um excesso total relativo aos serviços executados não compatíveis com as despesas pagas de R\$ 6.408,25, conforme quadro constante do item IV (fl. 2418), após parcialmente acolhidos os argumentos da defesa;
2. Tabela para a prática de basquetebol não instalada e sem a cesta de bola, portanto incompleta;
3. Fissuras no piso da quadra de dimensões consideráveis, conforme memorial fotográfico à fl. 2419.

Novel manifestação do Órgão Ministerial (fl. 2422), mantendo seu posicionamento anterior de fls. 2355/2356, retificando, unicamente, o valor a ser imputado, conforme nova manifestação da Unidade Técnica, ao afirmar que:

*“Tendo remanescido praticamente idêntico quadro traçado anteriormente e já analisado no pronunciamento ministerial anterior, de fls. 2355/2356, resta a este membro do Parquet, na esteira do posto em sua última manifestação, ratificar os termos dos pronunciamentos ministeriais, apenas fazendo a adaptação do débito a ser imputado, para o valor apontado pela Auditoria em seu ulterior Relatório, bem como opinando pela assinatura de prazo para que o gestor cuide em instalar a tabela para a prática de basquetebol, bem assim para que corrija as fissuras detectadas no piso da quadra, fazendo prova de tais medidas junto a este Tribunal.*

*O fato de se verificar a redução do montante considerado em excesso não altera o conteúdo da questão de fundo que se analisa: a malversação decorrente de incompatibilidades entre a efetiva execução e os valores pagos pela Administração Pública.”*

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

#### **VOTO DO RELATOR:**

A Auditoria, em relatório exordial, demonstrou a incompatibilidade entre as despesas pagas e os serviços executados no valor de R\$ 6.408,25. O montante pago que sobejou o executado teve origem na realização dos serviços de engenharia com relação à alvenaria, revestimentos, pavimentação, pintura, esquadrias e instalações hidro-sanitárias.

Na tentativa de apresentar esclarecimentos para justificar os valores empregados na obra, o Diretor à época da citação, Srº Vicente de Paula Holanda Matos, veio inicialmente aos autos e apresentou documentação comprobatória. Em preliminar levantada e aprovada na sessão do dia 31/03/2011 da 1ª Câmara Deliberativa, o ex-gestor responsável, Srº Ademilson Montes Ferreira, veio aos autos e apresentou documentação e esclarecimentos. A análise de toda a documentação apresentada conseguiu retificar para menor os valores inicialmente apontados pelo Órgão de Instrução.

Aprioristicamente, é de bom alvitre consignar que o excesso inicialmente apontado pelo Corpo Técnico, após duas análises de peças defensórias, foi reduzido de R\$ 36.402,83 para R\$ 32.513,07 e, ao final, para R\$ 6.408,25, montante que representa em torno de 1,00% do total pago, R\$ 636.907,80, dos quais 451.953,11 relacionados ao valor principal e R\$ 184.954,67 à correção monetária.

Em derradeira manifestação, a Auditoria, mediante Relatório nº 324/11 (fls. 2.417/2.420), fez o seguinte comentário conclusivo:

*“Importante ressaltar que tais discrepâncias anteriores se deram – em sua maioria – em decorrência da ausência de uma planilha do tipo “Perde x Ganha” por parte da SUPLAN, o que dificulta consideravelmente o trabalho da Auditoria. Neste diapasão sugere-se uma melhor organização e planejamento, em particular quanto aos registros das modificações ocorridas nas obras quando de sua execução, o que não deixa de ser normal em uma construção ou reforma.”*

Ao examinar devidamente os dizeres do Órgão Auditor torna-se perceptível que o excesso verificado é fruto de insuficiência no registro de alterações necessárias à execução da obra em apreço, não podendo-se afirmar, categoricamente, que o pretense excedente de fato ocorreu.

Guardando estreito paralelismo como o caso em disceptação, o Pleno desta Casa, em 07/12/2011, sob a relatoria do Auditor Substituto de Conselheiro Marcos Antônio da Costa, julgou regulares com ressalvas a Prestação de Contas Anual da SUPLAN, exercício 2006, na qual a Auditoria fez constar, em relatório exordial, possível excesso no pagamento de credores, no valor de R\$ 439.137,99, afastando-o, por completo, após seguidas análises de defesa, em virtude de ocorrências similares.

Outrossim, é de bom alvitre destacar o dilatado espaço de tempo decorrido entre o término da obra (**SET/2006**) e a prima inspeção realizada pela Divisão de Obras desta Corte (**NOV/2007**). É cediço que examinar edificação quando já consumido lapso temporal considerável da sua construção pode contribuir para uma verificação que, pelo tempo passado, perde algumas referências e, por vezes, possibilita a ocorrência de pequenos desvios na análise, os quais devem ser levados em consideração por aquele incumbido do papel de julgador.

Dito isso, não vislumbro ser razoável condenar em débito o gestor por impropriedade desvestida de elementos fáticos que permitam extrair, com mínima segurança, o dano amargado pelo erário, condição sine qua non para exigir o ressarcimento aos cofres públicos, sob pena de estar, se assim o fizer, promovendo o enriquecimento sem causa da Pública Administração. Entendo que as informações trazidas pelo Corpo Técnico **carecem de elementos suficientes para caracterizar qualquer pretense dano ao Erário.** Ademais, mesmo que houvesse prejuízos, estes, pelos motivos explanados, deveriam ser quantificados de forma precisa, pois, a sua imprecisão acarreta impedimento para a condenação em débito de responsável pela administração dos recursos públicos, posto que o débito conceitua-se como um dano quantificado.

Nesta senda, o Tribunal de Contas da União, mediante Acórdão 94/2007 – Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, assim ementou:

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO. INEXECUÇÃO PARCIAL. EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO DE DIFÍCIL QUANTIFICAÇÃO. CONTAS IRREGULARES.**

1. Configura-se inexecução parcial do contrato, a não comprovação da execução em função da ausência nos autos dos documentos comprobatórios exigidos, não apresentados ou não suficientes para comprovar o integral cumprimento das responsabilidades contratuais ou legais.
2. Quando a metodologia de cálculo de débito utilizada não atender às condições estabelecidas no art. 210, § 1º, do Regimento Interno, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas. Não haverá imputação de débito aos responsáveis, ante a **existência de um dano ao erário de difícil quantificação**, aplicando-se-lhes, todavia, multa.

Em seu voto condutor, o Ministro Benjamin Zymler, sobre dano de difícil quantificação, pontou:

“Solicito as vênias de estilo para discordar parcialmente das instâncias que me precederam, pois entendo que houve um dano que não pode ser quantificado. Dito de outra forma, avalio que existe um dano, não um débito que é conceituado como um dano quantificado.”

Ainda sobre a impossibilidade na quantificação do débito, o TCU, Acórdão 7025/2010 - Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, decidiu:

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APLICAÇÃO IRREGULAR DOS RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO. IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO. CONTAS IRREGULARES SEM DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÃO AO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL.**

1. Não haverá imputação de débito aos responsáveis, quando, ante o decurso do tempo, se mostra impossível a quantificação de eventual débito.

2. Julgam-se irregulares, com a aplicação de multa, as contas do responsável que pratica ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico e com infração a norma regulamentar de natureza contábil-financeira.

3. Cabe aplicação de multa ao Prefeito que não atende diligência realizada por esta Corte de Contas.

Cabe, também, destacar excertos do brilhante manifestação do Ministro Raimundo Carreiro, in litteris:

"19. Ora, é patente a ocorrência de indícios de malversação de recursos públicos. Esses indícios, por si só, entretanto, não são suficientes para condenar o responsável à reparação de eventuais danos.

20. Se não é possível quantificar a extensão do dano, não se pode, destarte, condenar o responsável.

21. Não favorece eventual condenação o argumento de que as obras objeto dos autos estão comprometidas, pois também restou apurado nos autos itens de serviço que podem ser destacados e aproveitados. (fls. 386 - Volume 1)

22. Logo, para evitar que haja locupletamento do Estado em detrimento do administrado, e ainda, ante a impossibilidade de se mensurar o prejuízo gerado, imperioso que não seja imputado qualquer débito aos responsáveis.

23. Todavia, como, consoante antes delineado, não foram capazes de elidir as irregularidades apontadas, imperioso também que suas contas sejam julgadas irregulares e que ambos sejam sancionados.

24. Este, aliás, é o posicionamento que esta Corte de Contas vem adotando em casos semelhantes, senão vejamos (Acórdão 94/2007 - Plenário):"

**"TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO. INEXECUÇÃO PARCIAL. EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO DE DIFÍCIL QUANTIFICAÇÃO. CONTAS IRREGULARES.**

1. Configura-se inexecução parcial do contrato, a não comprovação da execução em função da ausência nos autos dos documentos comprobatórios exigidos, não apresentados ou não suficientes para comprovar o integral cumprimento das responsabilidades contratuais ou legais.

2. Quando a metodologia de cálculo de débito utilizada não atender às condições estabelecidas no art. 210, § 1º, do Regimento Interno, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas. **Não haverá imputação de débito aos responsáveis, ante a existência de um dano ao erário de difícil quantificação, aplicando-se-lhes, todavia, multa.**"

Ante o exposto voto no sentido de:

1. considerar regular a obra de construção de um Ginásio de Esportes na Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio José Soares de Carvalho, em Guarabira;
2. Recomendar ao atual Superintendente da SUPLAN com vistas a envidar esforços atinentes a evitar a ocorrências das falhas identificadas em procedimentos futuros de mesma natureza.

#### **DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC N° 8511/02, os Membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, **ACORDAM**, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

- 1) **considerar regular a obra de construção de um Ginásio de Esportes na Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio José Soares de Carvalho, em Guarabira;**

- II) **Recomendar** ao atual Superintendente da SUPLAN com vistas a envidar esforços atinentes a evitar a ocorrência das falhas identificadas em procedimentos futuros de mesma natureza.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.*  
*Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa*

*João Pessoa, 8 de março de 2012.*

*Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima*  
*Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira*  
*Relator*

*Fui presente,*

*Representante do Ministério Público junto ao TCE*