

Excesso em despesas com obras públicas e utilização
irregular de contribuição previdenciária recolhida dos servidores

Decisão: Irregular
Processo TC Nº 0540078-8
Relator: Conselheiro Carlos Porto
Julgado: 30/05/06
Publicado: 28/06/06

RELATÓRIO

Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São Caetano referente ao exercício financeiro de 2004, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesa, Sr. Esmeraldo José dos Santos.

A prestação de contas foi instruída com os seguintes documentos:

- Laudo Técnico de Engenharia (fls. 2956/3003, vol. XVI);
- Relatório Preliminar da Inspeção Regional de Bezerros (fls. 3004/3048, vol. XVI);
- Peça e documentos de Defesa apresentados pelo Sr. Esmeraldo José dos Santos (fls. 3053/3083, vol. XVI);
- Memorial de Análise de Defesa (fls. 3088/3159, vol. XVI);
- Proposta de Voto nº 127/06 da AUGÉ (fls. vol. XVI).

O Relatório de Auditoria apresentou, na conclusão, vários itens entre irregularidades e deficiências no controle interno, constatadas na gestão do referido Ordenador de Despesa.

O Auditor Carlos Pimentel, na Proposta de Voto nº 127/06, analisou as irregularidades em cotejo com as contra-razões da defesa, retirando aquelas que, pela natureza, são passíveis de recomendações e apresentou o opinativo do voto que passo a descrever:

“LAUDO DE ENGENHARIA

Objeto de análise por parte dos engenheiros foram as obras listadas no quadro da folha 2690, que envolveram R\$ 937.341,07 em recursos municipais e estaduais. Dentre elas, observaram-se excesso da ordem de R\$ 140.251,04, assim distribuído:

OBRA Nº 01 – Pavimentação de Ruas na Vila Paroquial:

Excesso de R\$ 6.995,53, por superfaturamento.

OBRA Nº 05 – Pavimentação na BR 423 e na Vila Tapiraim:

Excesso de R\$ 92.229,01, por atualização indevida do contrato.

OBRA Nº 06 – Serviços nas Margens de Estrada Vicinal:

Excesso de R\$ 41.026,50, por superfaturamento.

A respeito da **Obra nº 01**, para a qual os técnicos perceberam indícios de a empresa contratada ser “laranja”, ou seja, fraude no processo para fazer crer que houvera contratação quando, na realidade, a obra fora executada de forma direta, o excesso verificado foi originado pela não aplicação da Bonificação de Despesas Indiretas – BDI, nos cálculos feitos pelos engenheiros.

A defesa teve a oportunidade, mas não comprovou haver sido efetivada a contratação, optando por confrontar os preços pagos com a Tabela da EMLURB, quando encontrou percentual de excesso da ordem de 1,76% sobre o total pago.

Como bem assinalaram os engenheiros na Nota Técnica de Esclarecimento, nenhum comprovante de recolhimento de encargos trabalhistas ou sociais foram colacionados, o que reforça a tese da “empresa laranja”.

Mantidos, portanto, os termos da inicial, com recomendação, inclusive, de remessa da peça ao Ministério Público Estadual, para fins responsabilização civil e penal do acusado.

Com relação à **Obra nº 05**, o excesso apontado decorreu de reajuste no contrato em percentuais que provocaram desequilíbrio financeiro nas prestações.

O defendente arguiu que o reajuste nos preços unitários se situaram em patamares compatíveis com de outras obras analisadas pelo TCE, e que foram necessários devido ao distanciamento de datas da proposta e execução da obra.

Essa e outras alegações foram rechaçadas na N.T.E. que enalteceu a ausência de critérios de reajuste, seja no instrumento convocatório ou no contrato. Se isso não bastasse, informaram os técnicos que foram praticados reajustes que variaram entre 44,76% e 179,71%, daí que fica mantido o excesso por despesas indevidas.

Para a **Obra nº 06**, que a exemplo da primeira redundou em excesso por superfaturamento devido a fortes indícios de contratação direta, quando não foi incluído o BDI nos cálculos dos auditores, os argumentos da defesa giraram em torno de considerar os preços praticados pelo TCE irrisórios.

Ainda assim, os técnicos sustentaram a aplicação da tabela, reforçando o fato de a execução da obra ter sido realizada diretamente pela Prefeitura, condição que exclui custos de obrigações sociais dos trabalhadores, e reduz bastante seu preço.

Do confronto de opiniões, é sabido que não se pode condenar ninguém por simples indícios. Essa é regra basilar, que permeia todo o sistema jurídico vigente. No entanto, sendo os indícios evidentes, e não afastados pela defesa, que teve oportunidade de colacionar comprovantes, recibos, ou mesmo declarações de possíveis firmas contratadas para execução das obras, os indícios se tornam prova contra o acusado, pois ele é que terá de comprovar que houve contratações.

In casu, resta evidenciada a contratação direta, e o que é mais grave, com “maquiagem” de processos licitatórios para disfarçar a execução direta.

O ato, além de ser punido com o débito sugerido pelos engenheiros, no total de **R\$ 140.251,04**, merece ser apurado pelo Ministério Público, no que pertine à responsabilidade civil e penal do responsável.

Além dessas, outras falhas observadas pela equipe e relacionadas no quadro da folha 2986, apesar de mantidas na NTE, não trouxeram maiores conseqüências, o que deve levá-las ao campo das recomendações.

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Partindo do Quadro de Detalhamento de Débitos (fl. 3047), vejamos cada uma das faltas apontadas no relatório, sempre em confronto com os respectivos argumentos de defesa.

1 - Diárias Indevidas

O gasto objeto da NEOP nº 2246 (fl. 1476) foi contestado pelo fato de não se adequar ao Anexo 01, da Portaria Municipal nº 004/2003 (fls. 1471 e 1472), que fixou valores para as diárias em consonância com o cargo ocupado por cada servidor, inclusive o Prefeito, beneficiário neste caso.

Para os auditores, o montante de R\$ 5.000,00 deve ser restituído integralmente pelo Chefe da Municipalidade.

A defesa, ao invés de justificar o gasto, optou por descaracterizar a necessária prestação de contas das outras diárias concedidas, não trazendo qualquer justificativa plausível para a despesa ora contestada que permanece em desacordo com os valores do citado Anexo 01.

Contudo, embora a NEOP não discrimine datas de saída ou chegada, não se pode negar direito ao acusado de receber ao menos uma diária pelo deslocamento, conclusão que reduziria o débito para **R\$ 4.585,12**.

2 - Despesas sem Finalidade Pública

Deram-se nos gastos com refeições aos servidores no “Dia do Funcionário Público”, além de hospedagens para músicos e árbitros nos Jogos Escolares.

A soma importou R\$ 12.409,50, passível de devolução segundo os técnicos.

O Prefeito justificou a contento cada um dos gastos efetuados, sempre invocando o caráter público e social dos mesmos.

Ademais, a soma se situa em patamar absolutamente razoável de valor, razões para se afastar a sugestão técnica.

3 - Despesas comprovadas com Notas Fiscais Inidôneas

Foram constatados gastos no total de R\$ 10.180,00, para os quais as notas fiscais correspondentes se apresentam com erros do tipo: a) ausência de AIDF (autorização para impressão de documento fiscal); b) base de cálculo do imposto incorreta; c) numeração da nota carimbada mas não numerada pela gráfica.

Para os auditores, as falhas demonstram indícios de fraude, pugnando pelo ressarcimento daquela quantia.

O defendente contestou a conclusão técnica sob os argumentos de que os valores dos serviços comporiam a base de cálculo, enquanto que não seria exigida autorização para emissão das notas.

De fato, a autorização necessária não é para emissão, porém para impressão dos documentos fiscais. Compulsando os documentos nas folhas 1500 e 1502, no entanto, percebe-se que as notas de nº 068 e 073 possuem sim ditas autorizações, o que afasta a falta apontada.

Com relação à base de cálculo do imposto, compete ao órgão da Fazenda Pública a validação dos números. A esse Tribunal caberia tão somente observar se houve emissão de notas fiscais de forma fraudulenta para acobertarem despesas fictícias, o que não me parece que aconteceu no caso enfocado.

Sou, pois, por desconsiderar a acusação.

4 - Pagamento de Gratificações Indevidas

Para os técnicos, os gastos relacionados no demonstrativo das folhas 3026 a 3027 não possuem sustentação legal, visto haverem sido efetuados à revelia de lei municipal. Somam **R\$ 319.323,00** e, na visão deles, deve ser integralmente restituído pelo Prefeito do Município.

Ainda acrescentaram que a mesma irregularidade já havia sido alvo de apuração no Processo de Auditoria Especial TC nº 0301836-2, cuja decisão foi por considerar a vantagem indevida, com determinação para cobrança dos valores aos servidores beneficiados.

Observo, a princípio, que o *decisium* citado, proferido em 14 de outubro de 2003, de número 0301400, que julgou *regulares com ressalvas* as contas objeto da incursão, não determinou a restituição de valores, apenas recomendou que fosse observada a legislação pertinente no pagamento de gratificações. Logo, também devido à data em que se tornou pública a decisão (já no final do ano), não se pode falar em reincidência por parte do ordenador, ao menos para o exercício em foco.

A defesa, por sua vez, afirma que citadas vantagens são pagas com recursos oriundos do Sistema Único de Saúde – SUS, e que suas regulamentações advêm da mesma origem, já com destinação específica.

Improcedente.

Conforme muito bem assinalado pelo Conselheiro Fernando Correia - Relator daquele Processo de Auditoria Especial – “não procedem em absoluto as afirmações de que, por se tratar de dinheiro carimbado, com destinação específica e em percentual pré-definido, carece o dispêndio de criação por lei” (ANEXO NOTAS TAQUIGRÁFICAS E DECISÃO).

Deve, pois, o Tribunal considerar ilegais os gastos, ao mesmo tempo em que deve estipular ao ordenador prazo para processar respectivos descontos nas remunerações dos servidores beneficiados, cujos nomes e respectivos valores se encontram em relação acostada às fls. 1513 e seguintes (merece ser conferida pelo Departamento de Controle Municipal).

5 - Previdência

R\$ 444.064,00 foram descontados das remunerações dos servidores a título de contribuição previdenciária em favor do Regime Geral de Previdência, mas não foram repassados ao órgão previdenciário, muito menos depositados em conta específica, conforme reza a Lei Federal 9.717/98.

À vista da omissão, os auditores consideraram o ordenador como “infel depositário” e ainda lhe atribuíram a obrigação de ressarcir toda a quantia envolvida.

A justificativa para a falta é de que houve ação judicial que respaldava a ausência de recolhimento.

De fato, consta dos autos (fls. 1623 a 1743) cópia de ação cautelar movida pela Prefeitura, em tramitação na Justiça Federal, que suspende o repasse das contribuições ao órgão de previdência. A questão, contudo, é que os valores descontados deveria aguardar o desfecho da lide em conta específica, e não serem consumidos em despesas normais da Prefeitura.

Portanto, está correta a caracterização de infiel depositário, sugerida pela equipe, assim como o cometimento de ato de improbidade administrativa.

Discordo, entretanto, da sugestão para imputação do débito, tendo em vista não haverem sido os recursos subtraídos senão para fazer face a gastos da própria municipalidade.

6 - Gastos com Combustível

A partir de uma inspeção *in loco*, realizada a pedido do relator do processo, juntamente com a relação dos veículos da Prefeitura, em confronto com os empenhos de despesas em favor do Auto Posto Lira Ltda, os técnicos puderam constatar que veículos para os quais houvera aquisição de combustível estavam fora de uso havia tempo.

Pelos quadros das folhas 3029 e 3030, **R\$ 47.624,68** devem ser restituídos pelo Prefeito justamente por terem sido gastos na compra de gasolina e óleo diesel destinados àqueles veículos sem a menor condição de uso, conforme demonstram as fotos nas folhas 2108 a 2116 e declaração do atual Secretário de Transporte Municipal. Contribuíram para a conclusão a precariedade nos controles desse tipo de gasto.

Aquele valor, vale observar, foi esquecido do Demonstrativo de Débito (fl. 3047), embora conste do teor do relatório. Dele, R\$ 29.132,08 é referente a veículos sem condições de uso, enquanto R\$ 18.492,60 provêm de despesas com abastecimento de veículo não pertencente à prefeitura.

Os auditores fizeram ainda outras digressões a respeito dos gastos naquela rubrica indicando haverem sido excessivos, embora sem apontarem outros débitos.

A respeito da acusação, o Ex-Prefeito contestou a ausência de datas nas fotos apresentadas assim como a veracidade da declaração do Secretário de Transportes, e concluiu alegando que, pelo menos nas datas dos abastecimentos, não há elementos probantes para asseverar que os veículos não estavam em uso.

Quanto aos não pertencentes à Prefeitura, alertou que a própria peça de denúncia movida pelos Vereadores (fl. 1745) dá conta de que os veículos foram doados pela Receita Federal à Prefeitura.

Realmente, compulsando as fotos anexadas, percebe-se estarem sem datas, embora se reconheça a impossibilidade de uso daqueles bens. Como não podemos precisar o momento correspondente às fotografias, entendo fragilizada a acusação, que deve ser desconsiderada.

7 - Gastos com Pessoal

Pelos cálculos do relatório expostos nas planilhas das folhas 3011 a 3013, o limite a que se refere o artigo 20, III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi excedido em 0,54 pontos percentuais.

Os auditores alertaram que os números não incluíram o repasse de contribuições previdenciárias, conforme relatado no item 5.

O defendente iniciou suas razões invocando a insignificância do percentual ao mesmo tempo em que contestou a correção da base de cálculo adotada.

Polêmica a respeito dos novos números apresentados, o fato é que a extrapolação não foi significativa, podendo perfeitamente cair no campo das recomendações.

PROPOSTA DE VOTO

Considerando que houve excesso em obras de engenharia, conforme discorrido nos comentários ao Laudo de Engenharia;

Considerando que houve pagamento de diárias ao Prefeito sem previsão legal;

Considerando o pagamento a funcionários de gratificações indevidas, assim como utilização irregular de recursos descontados dos servidores a título de contribuição previdenciária, e que deveriam ficar retidos em conta específica até o desfecho da ação cautelar movida na Justiça Federal;

Opino pela emissão de Parecer Prévio recomendando a rejeição da presente prestação de contas, ao mesmo tempo em que devem ser julgadas ilegais as contas do ordenador de despesas e então Prefeito Municipal, Sr. Esmeraldo José dos Santos, imputando-lhe débito da ordem de **R\$ 144.836,16**, sem prejuízo de multa pecuniária, cuja definição do valor deixo a critério do relator.

Outrossim, cabível recomendação ao atual gestor para recomposição da conta específica de previdência, além da regularização das gratificações a que se refere o item 4 deste relatório.

Por último, que cópia dos autos sejam remetidos ao Ministério Público Estadual para providências quanto aos “processos licitatórios maquiados”, citados nos comentários ao Laudo de Engenharia.”

Face ao exposto, acatando o opinativo da Auditoria Geral, entendo que as irregularidades que remanesceram, após a análise da Auditoria Geral, constituíram infração ao disposto nas letras a, b, e c, inciso III do Art. 59 da Lei Estadual nº 12.600/2004.

É o relatório.

VOTO

CONSIDERANDO o excesso apurado nas despesas com obras públicas, totalizando de R\$ 140.251,04;

CONSIDERANDO a realização de dispêndios, no valor de R\$ 4.585,12, com diárias para o Prefeito, sem a devida prestação de contas e em desacordo com a norma disciplinadora de diária do município (Portaria nº 004/2003);

CONSIDERANDO o pagamento a servidores de gratificações sem lastro legal com recursos do SUS, irregularidade esta que foi apurada no Processo de Auditoria Especial TC nº 0301836-2, cuja decisão foi por considerar a vantagem indevida, recomendando providências para que o órgão saneasse a ilegalidade;

CONSIDERANDO a utilização irregular de recursos descontados dos servidores, no valor de R\$ 444.064,00, a título de contribuição previdenciária em favor do Regime Geral de Previdência, que deveriam ficar retidos em conta específica até o desfecho da ação cautelar movida na Justiça Federal (fls. 1623/1743);

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70, 71, inciso II e § 3º, c/c artigo 75, da Constituição Federal, e artigo 59, inciso III, letras a,b, e c, da Lei Estadual nº 12.600/2004, Emito Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de São Caetano a **REJEIÇÃO** das contas do Prefeito, relativas ao exercício de 2004, de acordo com o disposto nos arti-

gos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco, e ainda

JULGO IRREGULARES as Contas do Ordenador de Despesas, Sr. Esmeraldo José dos Santos, determinando que o mesmo recolha aos cofres públicos municipais o valor correspondente a R\$ 144.836,16, pela(s) irregularidade(s) apostas nos dois primeiros considerandos, no prazo de 15 dias do trânsito em julgado desta Decisão, devendo ser remetida cópia da quitação a esta Corte de Contas para baixa do débito, e, caso não proceda conforme o determinado, seja expedida Certidão de Débito ao atual Prefeito do Município de São Caetano, para inscrição na Dívida Ativa do Município e que o mesmo tome as providências necessárias ao recebimento do débito, sob pena de responsabilidade. Determinando, que seja encaminhada cópia dos autos ao MMPE para providências cabíveis.

Outrossim, aplico, ao supramencionado Ordenador de Despesas, uma multa de R\$. [20% a 100% de limite de R\$ 7.000,00], nos termos do artigo 73, inciso II, da Lei n.º 12.600/2004, que deve ser recolhida ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal de Contas - Conta-Corrente n.º 9.500.322, Banco (356) - Real, agência 1016 - também no prazo de 15 dias do trânsito em julgado desta Decisão.

É O VOTO

