

Processo TC nº 017.080/2015-0  
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO) em desfavor de cinco integrantes de seu quadro de servidores e da empresa Emtel Construções e Eletrificações Ltda., em razão de prejuízo apurado na execução do Contrato nº 15/2008, que tinha como objeto a execução de obras de reforma de prédio, construção de guarita, auditório e ginásio de esportes em unidade da instituição de ensino situada no Município de Gurupi/TO.

2. O dano ao erário é decorrente da medição e pagamento por serviços cuja execução não foi comprovada e foi calculado após inspeção *in loco* realizada pelo IFTO (laudo à peça 2, p. 222), sendo o débito composto das seguintes parcelas:

a) R\$ 34.459,71, referentes a pagamentos por serviços não executados na obra de construção do ginásio de esportes (peça 2, p. 144 e 164-166);

b) R\$ 33.382,37, referentes a pagamentos por serviços não executados na obra do auditório (peça 2, p. 144-146 e 164-166); e

c) R\$ 2.125,72, referentes a pagamentos por serviços não executados na obra da guarita (peça 2, p. 146 e 164-166).

3. Adicionalmente, também foi identificado um prejuízo de R\$ 51.691,06, decorrente de valores sacados indevidamente pela empresa Emtel Construções e Eletrificações Ltda. de uma conta de depósito judicial atrelada à ação em que se discutiam dívidas trabalhistas (peça 2, p. 148-164).

4. No âmbito deste Tribunal, foram promovidas as citações da empresa contratada em solidariedade com os seguintes responsáveis:

a) Maria da Glória dos Santos Laia e Virley Lemos de Souza, Diretora-Geral e Diretor de Administração e Planejamento do IFTO, respectivamente, por promover licitação e contratação de obras com projetos deficientes;

b) Mauro Luiz Erpen, Liliane Flávia Guimarães da Silva e Luiz Antônio da Silva, responsáveis pela fiscalização de serviços contratados, por não comunicarem seus superiores hierárquicos sobre a existência de problemas na obra decorrentes da inadequação de projetos, além de terem autorizado a liberação de pagamentos cuja contraprestação não foi demonstrada.

5. Apesar de devidamente notificados, os Srs. Virley Lemos de Souza e Luiz Antônio da Silva permaneceram silentes e não apresentaram qualquer manifestação. Devem, pois, ser considerados revéis, dando-se seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

6. Os demais responsáveis carream aos autos alegações de defesa de peças 28/30, 35, 55, 66, em que refutam, em síntese, a ocorrência de dano ao erário e suas responsabilidades sobre as falhas ora discutidas. Por seu turno, a unidade técnica concluiu que tais argumentos são insuficientes para elidir as irregularidades, motivo pelo qual propôs a rejeição das alegações de defesa dos responsáveis, o julgamento irregular de suas contas, além da condenação ao ressarcimento de débito e ao pagamento de multa fundamentada no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

## II

7. Feito esse breve resumo, peço vênias para divergir parcialmente do encaminhamento alvitrado pela Secex/TO.

8. Conforme se depreende dos autos, a irregularidade que ensejou o débito vertente consistiu na execução de serviços não abarcados no contrato das obras do IFTO em substituição a outros originalmente previstos no projeto, sem que, contudo, tais alterações fossem formalizadas por meio de

## Continuação do TC nº 017.080/2015-0

termos aditivos ao pacto inicialmente firmado. Tal prática é conhecida como “*pagamento por química*” e foi bem definida no voto condutor do Acórdão nº 1606/2008-Plenário:

*“[pagamento por química] consiste em realizarem-se pagamentos de serviços novos, sem cobertura contratual, fora do projeto originalmente licitado, utilizando-se para faturamento outros serviços, estes sim, constantes da planilha de preços original, sem a respectiva execução destes últimos, para futura compensação. Trata-se, evidentemente, de irregularidade gravíssima.”*

9. Essa conduta é expressamente vedada pelo art. 60 da Lei nº 8.666/93 e art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/64, já que a alteração sem registros de quantitativos de serviços, tipos de materiais empregados ou técnicas construtivas executadas em determinada obra prejudicam a transparência na realização do empreendimento e, muitas vezes, impedem um controle efetivo de medições e pagamentos efetuados.

10. Dito isso, penso não ter sido devidamente demonstrada a existência de nexo de causalidade entre as condutas dos Srs. Maria da Glória dos Santos Laia e Virley Lemos de Souza, Diretora-Geral e Diretor de Administração e Planejamento do IFTO, respectivamente, e o débito em questão.

11. De acordo com os termos do Relatório de Sindicância elaborado pelo IFTO (peça 2, p. 34-60), a Diretora-Geral atuou apenas nas fases licitatória e de assinatura do contrato, não tendo participado de quaisquer atividades relacionadas à fiscalização, controle, medição e andamento dos serviços. Além disso, consta nos autos que a diretoria da instituição contratante em nenhum momento foi alertada sobre as necessidades de alterações nos serviços avençados, razão pela qual penso não ser adequado responsabilizá-la pelo dano materializado justamente em decorrência de falha na supervisão do empreendimento.

12. Além disso, cumpre mencionar que as alterações de serviço verificadas na inspeção *in loco* não guardam relação direta com problema identificado no projeto básico licitado, que consistiu na inexistência de estudo do solo e, conseqüentemente, em projeto de fundações não dimensionado para a área de implantação das edificações. Por esse motivo, opino pela exclusão de Maria da Glória dos Santos Laia do rol de responsáveis desta TCE.

13. Da mesma forma, os documentos que compõem o feito não comprovam a contribuição de Virley Lemos de Souza para a ocorrência do dano. Com efeito, o gestor atuava na instituição como ordenador de despesas e sua participação nas etapas de contratação e pagamentos se restringiu a aspectos orçamentários e financeiros. Sobre este ponto, peço licença para transcrever excerto do Relatório Final de TCE produzido pelo IFTO, onde resta evidente que o próprio instituto foi vacilante ao estabelecer a responsabilidade desse servidor (peça 1, p. 185):

*“59. Em atenção a essa alegação, o TCU enfrentando situação parecida, tinha decidido que não pode ordenador de despesa ser responsabilizado pela falta de atendimento às normas técnicas por parte do funcionário que deu ‘atesto’ nas notas fiscais (...). Aliás, é impossível ao gestor financeiro/ordenador de despesa fiscalizar, por ato próprio, a inteireza das obras aliada às demais responsabilidades que lhes são incumbidas, assim como já decidiu a Corte de Contas no Acórdão/TCU nº 108/99 - 1ª Câmara; Acórdão/TCU nº 187/99 - 1ª Câmara, dentre outros.*

*60. Ocorre que, tais julgados são antigos, e não se sabe se o posicionamento do TCU atualmente sobre a questão, principalmente levando em consideração alguns aspectos peculiares que cada caso concreto possui.*

*61. Portanto, é de aparente procedência o argumento utilizado, no sentido de que a responsabilidade do Sr. VIRLEY LEMOS DE SOUZA abarca apenas o planejamento orçamentário e determinava o pagamento das notas, quando devidamente liquidadas pelos responsáveis, no caso, os fiscais. Mas tal decisão, caberá ao TCU.” (Grifei.)*

14. Em vista disso, sugiro que o servidor Virley Lemos de Souza também seja excluído desta relação processual.

15. Ainda no tocante à responsabilização dos servidores citados, observei que não houve a individualização da conduta ou o cálculo exato do dano para cada um dos agentes que atuaram na fiscalização do Contrato nº 15/2008.

## Continuação do TC nº 017.080/2015-0

16. De acordo com a Portaria nº 159/2009 (peça 30, p. 12), a comissão de fiscalização do empreendimento foi alterada aproximadamente seis meses após o início da execução de serviços, tendo os Srs. Liliane Flávia Guimarães da Silva e Luiz Antônio da Silva atuado apenas durante uma parte da execução da obra, o que limita suas responsabilidades ao período em que efetivamente exerceram o cargo de fiscais do contrato.

17. A despeito disso, os três integrantes da equipe de fiscalização foram citados em solidariedade com a empresa contratada para **responder por toda a parcela de débito de R\$ 69.967,80**, cuja a origem foram medições e pagamentos em descompasso com a obra efetivamente realizada, fato que, a meu ver, invalida tais expedientes citatórios. Ao compulsar os autos, verifiquei que estão ausentes documentos que permitiriam individualizar as condutas de cada um dos fiscais, a exemplo de boletins de medição e planilhas assinadas, sendo necessária a adoção medidas saneadoras com o fito de suprir essa lacuna previamente à expedição de novos ofícios de notificação.

### III

18. No que concerne ao débito, inspeção realizada pelo próprio IFTO identificou que **diversos serviços inclusos nas planilhas de medições do empreendimento não foram efetivamente executados** pela empresa Emtel Construções e Eletificações Ltda. Na mesma oportunidade, também foi verificado que **muitos itens presentes na obra não constavam no rol de serviços contratados pelo instituto**.

19. Consoante planilhas elaboradas no curso da sindicância interna (peça 2, p. 384-396), o cálculo do superfaturamento foi realizado apenas por meio da adição de preços referentes a itens pagos, porém não executados. Tal apuração chegou a um montante de débito de R\$ 69.967,80 (valor original), o que representa R\$ 2,89% do custo total licitado (peça 2, p. 42).

20. A meu ver, tal cômputo não é correto por não levar em conta os vários serviços executados sem cobertura contratual e, por consequência, sem o pagamento correspondente. Veja-se que o laudo emitido pelo IFTO fez constar que (peça 2, p. 224, 230):

*“3.1 [...] foram encontrados itens executados que não constavam na planilha licitada:*

- 1 porta de madeira laminada semioca 2 folhas 0,90x2,10 com ferragem;*
- 4,44 m2 de vidro temperado 8 mm;*
- 4,80 m2 de bancada em ardósia nos banheiros;*
- 9 caixas de passagem em alvenaria de 50x50x60cm na parte externa;*
- 186 m de mangueira de PVC de parede grossa 1/2;*
- 6 disjuntores monofásicos de 25A;*
- 1 disjuntor trifásico de 50A;*
- 1000,82m2 de pintura PVA 2 demãos.*

*[...]*

*1. Notou-se inconsistência de quantitativos no item telha ondulada onde a planilha licitada teve a área de 545,00 m2 e na vistoria in loco, encontrou-se uma área de 1.200m2 de telhas trocadas, fato que efetivamente, segundo o preço da planilha licitada, retrata uma diferença de R\$ 12.805,25, a qual foi aplicada a mais pela empresa contratada.”*

21. Haja vista a existência de um laudo comprovando a realização de serviços que não foram remunerados pelo IFTO, julgo que o correto seria abater esses créditos da dívida apurada, de forma a evitar o enriquecimento sem causa por parte da Administração. A realização desse cálculo demanda o levantamento de preço dos serviços executados na data-base do contrato para a localidade da obra.

22. Feitos esses comentários e considerando que:

a) a parcela de débito referente aos serviços pagos e não executados (R\$ 69.967,80) não se encontra devidamente quantificada;

**Continuação do TC nº 017.080/2015-0**

b) dessa parcela de débito de R\$ 69.967,80, devem ser abatidos os custos referentes a itens relacionados em laudo de vistoria como executados pela empresa contratada, mas não remunerados pelo IFTO, o que resultaria em um débito inferior a R\$ 69.967,80;

c) uma vez quantificado o dano, diligências serão necessárias para identificar a extensão da responsabilidade de cada um dos servidores do IFTO que cometeram erros na medição dos serviços e novas citações deverão ser remetidas a cada responsável;

d) o valor final dessa parcela de débito atualizada será, necessariamente, inferior ao limite mínimo estabelecido pela Instrução Normativa/TCU nº 71/2012 para o processamento de Tomadas de Contas Especiais.

23. Ante essas ponderações, e em atendimento aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, sugiro a desconsideração das parcelas de débito de R\$ 34.459,71, R\$ 33.382,37 e R\$ 2.125,72 (total de R\$ 69.967,80) desta TCE. Ainda assim, considerando que os fiscais do contrato, Srs. Mauro Luiz Erpen, Liliane Flávia Guimarães da Silva e Luiz Antônio da Silva, admitem a prática do “*pagamento por química*”, irregularidade considerada grave por esta Corte, julgo apropriada a aplicação de multa fundamentada no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92 a esses agentes.

24. Além dessas medidas, opino a favor da exclusão de Maria da Glória dos Santos Laia e Virley Lemos de Souza desta relação processual e ratifico o encaminhamento sugerido pela Secex/TO no que concerne à parcela de débito de R\$ 51.691,06, cuja responsabilidade é exclusiva da empresa Emtel Construções e Eletrificações Ltda, aplicando-lhe também a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92.

**Ministério Público**, em dezembro de 2017.

(Assinado eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Subprocurador-Geral