

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC-012.438/2014-6

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Normandia/RR.

Responsáveis: Márcia Bento de Sousa (435.573.092-15), LS Construtora e Comércio Ltda. (12.998.990/0001-88) e Orlando Oliveira Justino (322.777.412-72).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVERSÃO DE PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO NOTICIANDO A OCORRÊNCIA DE FALHAS EM AJUSTES FINANCIADOS COM RECURSOS FEDERAIS. IRREGULARIDADES EM CONSTRUÇÃO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE. DANO AO ERÁRIO. PAGAMENTO DE SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

1. Julgam-se irregulares as contas dos responsáveis, a teor do disposto no art. 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, com imputação de débito e multa, em função da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais recebidos do Fundo Nacional de Saúde mediante transferência fundo a fundo.

2. A comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais destinados à construção de Unidades Básicas de Saúde deve ser efetuada mediante a apresentação de documentação idônea que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba conveniada.

3. Nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, o responsável que não atende à citação deste Tribunal deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial decorrente da conversão do TC-004.148/2013-4 (apenso), que cuidou de Representação formulada pelo então Prefeito, Sr. Jairo Amilcar da Silva Araújo, acerca de possíveis irregularidades na execução de instrumentos de transferências envolvendo recursos federais.

2. De acordo com o representante, as falhas teriam ocorrido nos seguintes ajustes: i) Contratos 381.063-47/2012, 381.078-74/2012 e 381.063-47/2012, oriundos do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR; ii) Convênio 372/2011/PCN (Siafi 758.143), cujo escopo era a construção de aterro sanitário; iii) Bloco de Investimentos na Rede de Serviços de Saúde, cujo objetivo era a implantação de Unidades Básicas de Saúde; e iv) Contrato de Repasse Siafi 757.932, que tinha por objeto a construção da Praça Sírio de Nazaré.

3. Todas as avenças acima foram celebradas durante o mandato da gestão de responsabilidade do Sr. Orlando Oliveira Justino, Prefeito da municipalidade no interregno 2009/2012.

4. Em análise preliminar dos autos do TC-004.148/2013-4, a Secex/RR apontou a necessidade da realização de inspeção junto à municipalidade com o fito de sanear aquele processo (peça 3). Também mencionou a desnecessidade de procedimentos saneadores em relação ao Contrato

de Repasse Siafi 757.932 – construção da Praça Sírío de Nazaré – pois a execução do objeto não havia iniciado, tampouco havia sido efetuada a liberação de recursos.

5. Nesse sentido, foi realizada inspeção no Município de Normandia/RR, cujo objetivo foi a obtenção de informações relativas às demais avenças indicadas no item 2 **supra**.

6. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto do Relatório da fiscalização levada a efeito pela Secex/RR (peça 26 do TC-004.148/2013-4):

“EXAME TÉCNICO

(...)

11. Destarte, para uma melhor compreensão, o exame técnico irá tratá-los individualmente na sequência.

12. Programa Nacional de Habitação Rural – Comunidades da Raposa, do Napoleão e do Araçá da Serra:

12.1. Refere-se aos termos de cooperação e parceria celebrados entre a Prefeitura do Município de Normandia/RR (entidade organizadora) e a Caixa Econômica Federal com a finalidade de subsidiar a produção de unidades habitacionais à população indígena das Comunidades da Raposa, do Napoleão e do Araçá da Serra, localizadas nesta municipalidade, sob a égide do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), por intermédio de repasse de recursos advindos do Orçamento Geral União (OGU), conforme evidenciado à peça 9.

12.2. Nesse passo, foi previsto o montante global de R\$ 3.750.000,00, sendo 1.250.000,00 para cada comunidade epigrafada, destinados à construção de 50 casas populares ao custo unitário de R\$ 25.000,00.

12.3. Após a assinatura desses ajustes, a entidade organizadora instaurou os respectivos procedimentos licitatórios para execução dos objetos os quais foram contratados e autorizados a iniciar as respectivas obras, consoante ordens de serviços (peça 10), nos seguintes termos e condições:

Tabela 2 – Contratações do PNHR

Empresa contratada	Objeto	Valor contratado (R\$)
Parajunior Construções Ltda.	Construção de 46 unidades habitacionais na Comunidade da Raposa	1.149.951,24
Parajunior Construções Ltda.	Construção de 42 unidades habitacionais na Comunidade do Napoleão	1.049.955,48
Construtora Kasa Ltda.	Construção de 36 unidades habitacionais na Comunidade do Araçá da Serra	899.961,84

12.4. [Atinente] à Comunidade da Raposa, o Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE) e seus anexos (peça 11), emitido em 31/12/2013, da lavra da Caixa Econômica Federal, evidencia uma execução física de 27,33% do objeto contratado. A qualidade da obra foi avaliada [como boa] e o desempenho da construtora como razoável. Em razão disso, foi liberada para pagamento a primeira parcela equivalente a R\$ 314.296,20. Resposta à requisição confirma tais assertivas (peça 12).

12.5. Com relação às Comunidades do Napoleão e do Araçá da Serra, o Ofício n. 381/2012/GIDUR/BV da Caixa Econômica Federal (CAIXA), emitido em 28/3/2013, acostado à peça 12, informa que para esses objetos nenhum percentual foi executado, tampouco houve liberação de recursos, ou seja, ainda que as empresas contratadas tenham executado alguma parcela, nenhuma medição chegou ao seu conhecimento até aquela data.

12.6. Feitas essas considerações, calha trazer à baila a situação fática atual das obras em questão observada após as visitas in loco nas Comunidades da Raposa, do Napoleão e do Araçá da Serra, nos dias 1º/4/2013 e 2/4/2013.

12.7. De fato, ainda que de forma incipiente e com o cronograma físico-financeiro atrasado, as

obras da Raposa estão em andamento. Estão sendo executadas as alvenarias estruturais, esquadrias de madeira, coberturas e revestimentos de pisos e paredes, conforme fotografias acostadas à peça 24, p. 1.

12.8. Na oportunidade da visita ao canteiro da empresa contratada, evidenciado à peça 24, p. 2, por parte da equipe de fiscalização, foi possível identificar alguns materiais como canos, portas, janelas e vasos sanitários. Segundo os relatos do Sr. Abimael, empregado encontrado no canteiro de obra, algumas unidades habitacionais estão aguardando as telhas, entre outros materiais faltantes. Apenas quatro pedreiros estavam trabalhando no momento. Espera-se a chegada de mais profissionais para a conclusão em quatro semanas.

12.9. No que se refere à Comunidade do Napoleão, ainda que de maneira lenta, as unidades habitacionais estão sendo construídas. Foram encontrados alguns trabalhadores em operação, conforme fotos acostadas à peça 24, p. 3, bem como as instalações da construtora (peça 24, p. 4). O Sr. Vanderneide, responsável encontrado no local, esclareceu que a falta de água compromete a execução regular dos trabalhos, sendo necessário aguardar o restabelecimento dos serviços de distribuição de água para a convocação de mais trabalhadores.

12.10. Por último, quando se trata da Comunidade do Araçá da Serra, a situação é mais delicada. Houve o início da construção de seis unidades habitacionais (peça 24, p. 5), no entanto, a empresa contratada se evadiu da comunidade, sendo que não há canteiro de obras no local. Todavia, vale frisar que não houve medições e liberações de recursos para este objeto. Nada obstante, a execução deste objeto ainda está em fase embrionária, tornando-se possível exigir o cumprimento contratual por parte da Construtora Kasa Ltda..

12.11. Do cotejo das informações obtidas com as impressões colhidas quando da visita **in loco**, é possível asseverar que os fatos ocorridos não configuraram dano ao erário nem há a ausência de documentação de despesas. Houve dispêndio de recursos apenas em relação aos 27,33% executados na Comunidade da Raposa, na ordem de R\$ 314.296,20, os quais passaram pelo crivo da Caixa Econômica Federal, conforme boletim de medição corroborado pela CAIXA (peça 13) e extratos bancários (peça 14).

12.12. É sabido que na seara desta Corte de Contas, para justificar a instauração do processo de tomada de contas especial, faz-se necessária a presença de indícios fortes da ocorrência de um fato geral ou específico danoso ao erário federal ou a caracterização de má-fé na ocorrência de um prejuízo que já foi ressarcido pelo responsável, inexistência de excludente de ilicitude, bem como participação direta ou indireta de um agente público no cometimento do dano.

12.13. Dos fatos expostos, restou configurada, portanto, a ausência de pressupostos objetivos que ensejam a instauração de processo de tomada de contas especial, notadamente quanto a não configuração de prejuízo à União.

12.14. Nesse contexto, a situação em deslinde requer uma atuação de intuito pedagógico para que não ocorram irregularidades futuras. O cronograma físico-financeiro está atrasado e o andamento das obras aquém do esperado. Ademais, a incipiência do processo de execução físico-financeira do objeto possibilita a correção dos rumos e a adequação da gestão contratual, de tal forma que os responsáveis pelo cumprimento do objeto possam adimplir o ônus que lhes cabem.

12.15. Destarte, é imperioso recomendar à Prefeitura Municipal de Normandia/RR que, na qualidade de entidade organizadora e contratante, adote as providências cabíveis no sentido de exigir o cumprimento das obrigações contratuais pactuadas com a empresa Parajunior Construções Ltda., em relação à construção das unidades habitacionais nas Comunidades da Raposa e do Napoleão, e com a empresa Construtora Kasa Ltda., no que tange à construção das unidades habitacionais da Comunidade do Araçá da Serra; e, se for caso, aplicar as sanções administrativas previstas no art. 87, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

13. **Convênio 372/2011/PCN (Siafi 758.143) – Construção de aterro sanitário:**

13.1. Trata-se de convênio celebrado entre a Prefeitura de Normandia/RR e o Ministério da Defesa, no âmbito do Programa Calha Norte – PCN, a fim de ser construído um aterro sanitário

naquela municipalidade (peça 15, p. 1-11).

13.2. A distribuição dos encargos financeiros compreendeu R\$ 1.440.000,00 de responsabilidade do concedente e R\$ 29.400,00 a título de contrapartida do município.

13.3. Segundo a proposição contida no plano trabalho (peça 15, p. 12-17), a execução do supramencionado objeto busca ‘resolver um problema de grande importância para a saúde da comunidade do município, uma vez que o aterro atenderá de forma eficiente e ecologicamente correta toda a disposição final do lixo produzido no município’.

13.4. A supramencionada entidade federativa realizou procedimento licitatório na modalidade tomada de preços, sagrando-se vencedora a empresa Construtora Araújo Ltda., a qual orçou sua proposta em R\$ 1.457.673,42.

13.5. No interregno da execução contratual foram realizadas cinco medições, consubstanciadas nos boletins n. 1, 2, 3, 4 e 5, as quais embasaram a emissão das seguintes faturas pela contratada (peça 16-18):

Nota fiscal	Valor Faturado (R\$)	Data de emissão
799	475.723,59	30/7/2012
803	308.604,40	15/8/2012
807	213.552,18	4/9/2012
810	351.888,10	27/9/2012
2	98.741,34	25/10/2012
Total	R\$ 1.448.509,61	

13.6. [Frisa-se] que as respectivas faturas não foram atestadas por qualquer representante do ente municipal, tampouco foram subscritos os boletins de medição, embora tenham sido [efetuados] os seguintes pagamentos, conforme se depreende dos extratos bancários da conta-corrente 92747-3, da agência 250-X (peça 19):

Tabela 4 – Movimentação da conta bancária

Valores debitados (R\$)	Data
475.723,59	30/7/2012
308.604,40	15/8/2012
213.552,18	4/9/2012
351.888,10	27/9/2012
98.741,34	26/10/2012
1.448.509,61	

13.7. O desdobramento sintético do plano de trabalho, referente à execução do objeto avençado, reporta-se a obrigação da contratada executar os seguintes itens:

Tabela 5 – Plano de trabalho sintético

Itens	Valores (R\$)
Serviços iniciais	517.130,43
Administração	56.897,97
Galpão de triagem	128.122,96
Guarita	10.795,92
Castelo de água	6.501,51
Aterro sanitário	287.465,64

Subestação elétrica	22.906,32
Poço artesiano	25.940,90
Urbanização	111.888,89
Diversos	54.000,00

13.8. Em decorrência da provocação suscitada pelo atual Prefeito do Município de Normandia/RR, o qual referenciou uma inexecução parcial da avença, a equipe de fiscalização desta Secretaria foi designada para realizar inspeção acerca do regular adimplemento do convênio.

13.9. Destarte, malgrado tenham ocorrido os desembolsos financeiros em benefício da Construtora Araújo Ltda., com a devida emissão de notas fiscais, ao chegar à localidade, em uma observação visual, constatou-se a inexistência de alguns itens reportados no plano de contas, tal como o aterro sanitário em si e os serviços de urbanização, conforme anexo fotográfico de peça 24, p. 6-7.

13.10. Esses pagamentos indevidos, desprovidos de suporte contratual na execução física do objeto, geram a presunção de dano integral ao erário, o qual deve ser devidamente apurado pelo órgão concedente, a quem compete o acompanhamento e a supervisão da avença.

13.11. Conquanto não tenha sido analisada a prestação de contas final, a inspeção [apontou] indícios de inexecução parcial do objeto, desídia da contratada e dos responsáveis, bem como a ausência de licença ambiental imprescindível à execução de obra com esses contornos.

13.12. As obras de construção do aterro sanitário do município de Normandia/RR não foram efetivamente executadas de acordo com as especificações contratadas, bem como a movimentação dos recursos não foi respaldada por documentos que comprovem a prestação adequada dos serviços.

13.13. Assim, mister se faz dar ciência ao Ministério da Defesa, no âmbito do Programa Calha Norte, dos indícios de irregularidades reportados, para que proceda à análise da execução física e financeira do Convênio 372/2011/PCN (Siafi 758.143), e, se for o caso, instaure tomada de contas especial, a fim de apurar os fatos, quantificar o dano e identificar os responsáveis.

14. Bloco de Investimentos na Rede de Serviços de Saúde – Implantação de Unidades Básicas:

14.1. Trata-se de irregularidades na aplicação dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) transferidos ao Fundo Municipal de Saúde de Normandia/RR, no âmbito do bloco de financiamento ‘investimento’.

14.2. Os valores transferidos seriam destinados à construção de unidades básicas de saúde (UBS), no município de Normandia/RR, localizados nas Comunidades do Guariba, Araçá da Serra, Gavião, Homologação, Napoleão e sede desta municipalidade. Cada unidade básica de saúde foi orçada no valor de R\$ 200.000,00, possuindo a mesma configuração construtiva e dimensões.

14.3. Com o desiderato de executar a primeira parcela do objeto, o Fundo Nacional de Saúde transferiu a distintas contas do Fundo Municipal de Saúde de Normandia/RR os seguintes valores:

Tabela 6 – Ordens bancárias emitidas

Ordem Bancária	Data de emissão	Conta corrente	Valor total (R\$)
817827	21/6/2012	66240300	20.000,00
835644	16/11/2012	66240350	20.000,00
840012	11/12/2012	66240490	20.000,00
840019	11/12/2012	66240482	20.000,00

838340	4/12/2012	66240474	20.000,00
839992	11/12/2012	66240504	20.000,00

14.4. Assim, a Prefeitura daquele ente federativo realizou procedimento licitatório na modalidade tomada de preços, que resultou na celebração do contrato com a empresa LS Construtora e Comércio Ltda. (peça 20). Nesse passo, foram faturados, nos termos dos documentos fiscais à peça 21-22, e pagos exatamente os valores transferidos, consoante extratos bancários acostados à peça 23, segregados nas seis Unidades Básicas de Saúde, conforme a seguinte relação:

Tabela 7 – Pagamentos efetuados

Nota fiscal	Faturado (R\$)	Data de emissão	Comunidade	Data de pagamento
15	20.000,00	5/12/2012	Sede de Normandia/RR	11/7/2012
16	20.000,00	5/12/2012	Guariba	7/12/2012
17	20.000,00	17/12/2012	Homologação	18/12/2012
18	20.000,00	17/12/2012	Napoleão	18/12/2012
19	20.000,00	17/12/2012	Gavião	18/12/2012
20	20.000,00	17/12/2012	Araçá da Serra	18/12/2012
Total	120.000,00			

14.5. Contudo, o atual Prefeito de Normandia/RR provocou a atuação desta Corte de Contas, ao relatar a inexistência de informações acerca da execução do objeto, tampouco suporte físico e documental aos desembolsos financeiros.

14.6. Destarte, procedera-se à visita **in loco** nas Comunidades do Guariba, Araçá da Serra, Gavião, Homologação, Napoleão e sede do município de Normandia.

14.7. Em Araçá da Serra, Gavião, Homologação e Napoleão não foram encontrados resquícios físicos da execução dos itens preliminares, embora tenha sido devidamente faturada à importância de R\$ 20.000,00, em cada uma das localidades.

14.8. Quanto às unidades básicas de saúde executadas na sede do município de Normandia/RR e na Comunidade do Guariba, evidenciou-se uma pequena fração executada, conforme documentos fotográficos de peça 24, p. 8, a qual não foi mensurada por essa equipe técnica, por não estar devidamente configurado esse propósito no escopo deste procedimento.

14.9. Entretanto, em decorrência do prazo contratual ter expirado em março do corrente ano [2013], bem como ter sido executada uma pequena fração do objeto e desembolsado um inexpressivo valor, inoportuno um juízo sancionatório desta unidade técnica.

14.10. A incipiência do processo de execução físico-financeira do objeto possibilita a correção dos rumos e a adequação da gestão contratual, de tal forma que a contratante e o contratado possam adimplir o ônus que lhes cabem.

14.11. É imperioso reconhecer que o objetivo principal de tal medida consiste em possibilitar o usufruto dos benefícios das Unidades Básicas de Saúde pela comunidade local do município de Normandia/RR, circunstância que pode ser comprometida por eventuais medidas coercitivas e punitivas. Ademais, eventuais deliberações desta Corte de Contas podem impactar a relação contratual estabelecida entre a Prefeitura de Normandia/RR e terceiros, inclusive podendo ser prejudicial à empresa contratada.

14.12. Nesse sentido (...) reputa-se mais adequado que se [efetue] a oitiva preliminar do Município de Normandia/RR, a fim de que informe seu interesse e disposição na continuidade da avença pactuada, bem como as medidas administrativas que pretende adotar para resolução do

impasse na conclusão do objeto.

14.13. Idêntica medida deve ser adotada junto à empresa LS Construtora e Comércio Ltda., a fim de que declare sua capacidade técnica, financeira e operacional para execução do objeto contratual, tal como sua disposição em executar integralmente as unidades básicas de saúde nas Comunidades do Guariba, Araçá da Serra, Gavião, Homologação, Napoleão e sede do município de Normandia/RR, advertindo-se a supramencionada das consequências previstas no art. 87, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, na hipótese de eventual inadimplemento contratual.

14.14. Essa postura encontra-se em consonância com os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, bem como é razoável e proporcional à necessidade da municipalidade que depende de serviços básicos de saúde.”

7. Efetuadas as oitivas do Município de Normandia/RR e da LS Construtora e Comércio Ltda. (peças 29/30, 32/33, 36/37, 39/40 do TC-004.148/2013-4), conforme pugnado pela unidade instrutiva, sobreveio a instrução constante da peça 43 do TC-004.148/2013-4, mediante a qual, em síntese, foram propostas a expedição de recomendação ao Município de Normandia/RR para que adotasse as providências cabíveis no sentido de exigir o cumprimento das obrigações contratuais pactuadas com a empresa Parajunior Construções Ltda., em relação à construção das unidades habitacionais nas Comunidades da Raposa e do Napoleão, e com a empresa Construtora Kasa Ltda., em relação à construção das unidades habitacionais da Comunidade do Araçá da Serra, bem como que aqueles autos fossem convertidos em Tomada de Contas Especial.

8. Por meio do Acórdão 1.939/2014 – 1ª Câmara (Ata 15/2014, Relação 1/2014), foram adotadas a recomendação acima descrita, bem como a conversão do processo em TCE, com a consequente realização da citação solidária do Sr. Orlando Oliveira Justino, ex-Prefeito, da Sra. Márcia Bento de Sousa, ex-gestora dos recursos de saúde transferidos fundo a fundo, e da empresa LS Construtora e Comércio Ltda., pelo débito de R\$ 120.000,00.

9. Transcorrido **in albis** o prazo para a apresentação das alegações de defesa, a Secex/RR, em pareceres uniformes, propõe que: i) os responsáveis sejam considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992, com o julgamento irregular de suas contas; ii) seja-lhes imputado o débito apurado neste processo; iii) seja-lhes aplicada a multa prevista no art. 57 da indigitada lei; e iv) cópia deste Acórdão seja enviada à Procuradoria da República no Estado de Roraima, para a adoção das medidas de sua alçada (peças 39, pp. 5/7, e 40).

10. O Ministério Público especializado, em Parecer da lavra da Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, anuiu à proposta da unidade instrutiva (peça 41).

É o Relatório.