

TC 018.014/2015-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Joaquim Gomes/AL

Responsável: Amara Cristina da Solidade Brandão (CPF 163.207.514-87); Maria Simone Martins Machado (CPF 332.043.064-53); Benedito de Pontes Santos (CPF 239.855.504-68); e Zumbi Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 07.571.400/0001-04).

Procuradores: não há.

Interessados em sustentação oral: não há.

Proposta: Preliminar

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial – TCE, instaurada contra os ex-prefeitos Municipais de Joaquim Gomes/AL, Sra. Amara Cristina da Solidade (gestão 2005-2008) e Sr. Benedito de Pontes Santos (gestão 2009-18/12/2011), em razão da não execução do objeto do Convênio 1069/2004 (Siafi 503725), firmado entre o Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS e a Prefeitura de Joaquim Gomes/AL e da não aplicação dos recursos do aludido convênio no mercado financeiro.

HISTÓRICO

2. O referido convênio tinha por objeto a construção de unidade de saúde, o Posto de Saúde da Família do Bairro das Cacimbas, no Município de Joaquim Gomes/AL, mediante recursos financeiros da ordem de R\$ 104.000,00 da parte da concedente, bem como R\$ 3.120,00 da parte do conveniente, perfazendo o montante de R\$ 107.120,00, conforme se verifica no Plano de Trabalho Aprovado – PTA (peça 2, p. 20-21) e no Termo de Convênio (Peça 2, p. 4-11). A vigência do instrumento estendeu-se de 1/7/2004 a 30/6/2011, e o prazo para apresentação da prestação de contas final até 29/8/2011 (peça 2, p. 172-173).

3. Os recursos federais foram liberados por meio de duas ordens bancárias, depositadas na agência 2361-2, conta corrente 10158-3, do Banco do Brasil (peça 2, p. 252-253; peça 4, p. 129):

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
2008OB903374	12/2/2008	52.000,00
2008OB907142	17/3/2008	52.000,00
Total		104.000,00

4. A Divisão de Convênios e Gestão do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Alagoas – Dicon/AL realizou uma primeira fiscalização no município e emitiu o Relatório de Verificação *in loco* 70-1/2008, datado de 22/10/2008 (peça 2, p. 304-323), no qual informa que a obra já se encontrava em andamento, inclusive apresentando registro fotográfico, no entanto, o município não disponibilizou à equipe a documentação alusiva à execução do convênio, razão pela qual solicitou-se a seguinte documentação:

- Lei Orçamentária comprovando a inclusão dos recursos no orçamento do município;
- Extratos bancários da conta corrente do convênio, evidenciando o crédito dos recursos do FNS/MS e o depósito da contrapartida, e extratos da conta aplicação financeira, mês a mês;
- Processo Licitatório realizado para a execução do convênio;

- Notas Fiscais devidamente identificadas com o número e título do convênio;
- Contrato com a empresa que está executando a obra; e
- Nota de Empenho da despesa;
- Documento de designação do Fiscal da Obra;
- Projeto Arquitetônico do Contrato;
- Planilha Orçamentária licitada e Planilha Orçamentária contratada;
- Diário da Obra; Boletins de Medição devidamente assinados pelo responsável técnico da obra e pelo fiscal designado pelo gestor; e
- ART's - Anotações de Responsabilidade Técnica acompanhadas dos respectivos comprovantes de pagamento do Autor do Projeto, do Construtor e do Fiscal da Obra.

5. A Sra. Amara Cristina da Solidade, ex-prefeita de Joaquim Gomes/AL, gestão 2005-2008, foi notificada das solicitações por meio de expediente datado de 24/10/2008 (peça 2, p. 324-325), às quais respondeu por meio do Ofício 163/2008, datado de 4/11/2008 (peça 2, p. 326), encaminhando os seguintes documentos:

Documento	Localização
Memorial descritivo e projeto arquitetônico	Peça 2, p. 26-110
Processos de pagamento (NFs, recibos, NEs e cópias de cheques)	Peça 2, p. 178-194
Licitação, contrato, OS, planilha orçamentária, medições	Peça 2, p. 196-251
Extratos bancários	Peça 2, p. 252-302

6. A Dicon/AL realizou uma nova vistoria e emitiu o Relatório de Verificação *in loco* 39-2/2009, datado de 19/11/2009 (peça 2, p. 328-343; peça 3, p. 1-6), no qual informou que a obra se encontrava paralisada desde fevereiro de 2009, estando a edificação inacabada, sob a ação de deterioração por intempéries e depredação por vandalismo. Além disso, os serviços até então medidos e pagos, aproximadamente 85%, não correspondiam aos efetivamente executados, que alcançavam apenas 35% do pactuado, o que caracteriza pagamento antecipado. Por fim, houveram alterações no projeto em desacordo com o aprovado no plano de trabalho e que não atendiam aos requisitos técnicos previstos na norma vigente que tratava do Regulamento Técnico para Planejamento, Elaboração e Avaliação de Projetos Físicos de Estabelecimentos Assistenciais de Saúde.

7. Diante das constatações evidenciadas, formularam-se as seguintes recomendações que deveriam ser adotadas pela prefeitura com vista ao saneamento de irregularidades encontradas:

a) apresentar a seguinte documentação técnica pendente, assim como os documentos relativos à execução do convênio:

- alvará de construção;
- ART's do Construtor e do Fiscal da Obra;
- cronograma físico-financeiro da obra;
- diário de obra;
- documento de designação do Fiscal da Obra;
- planilha orçamentária contratada;
- projeto arquitetônico aprovado pela vigilância sanitária;
- Termo aditivo de prazo; e
- Termo de paralização da obra.

b) o projeto executado em desacordo com o aprovado no Plano de Trabalho deverá ser submetido, com as devidas justificativas e ajustes necessários, à análise do MS/FNS, conforme disposto no art. 15 da IN/STN 1/97;

c) reiniciar a obra e finalizar sua execução dentro dos parâmetros constantes no Plano de Trabalho aprovado ou com as alterações já realizadas, caso estas sejam aprovadas pelo FNS/MS de acordo com a recomendação anterior, para o devido cumprimento do objeto e objetivos do respectivo convênio;

d) caso a execução de obra não seja finalizada dentro do prazo do convênio, os recursos repassados pelo FNS/MS deverão ser devolvidos na sua totalidade com as devidas correções legais (conforme disposto no art. 7º, XII, “a”, da IN/STN 1/97 e na Cláusula Segunda, Item II, Subitem 2.11.1 do Termo de Convênio); e

e) apresentar justificativas em relação aos serviços medidos e pagos (aproximadamente 85%) não corresponderem aos efetivamente executados (avaliados em 35%), o que caracteriza pagamento antecipado de serviços não realizados.

8. A Sra. Amara Cristina da Solidade, ex-prefeita de Joaquim Gomes/AL, gestão 2005-2008, foi notificada das novas solicitações por meio de expedientes datados de 20/11/2009 e 21/12/2009 (peça 3, p. 10-16), mas permaneceu silente.

9. Consta dos autos documento encaminhado pelo Prefeito Sucessor, Sr. Benedito de Pontes Santos (Gestão 2009-18/12/2011), datado de 5/4/2010, solicitando prorrogação da vigência do ajuste (peça 3, p. 46). Posteriormente, por meio de expediente datado de 9/4/2010, o mesmo gestor encaminha novo expediente solicitando prorrogação de vigência e informando que a obra se encontrava em andamento e que a prefeitura arcaria com um acréscimo de contrapartida a fim de concluir o empreendimento (peça 3, p. 48-50).

10. A Dicon/AL realizou uma terceira vistoria e emitiu o Relatório de Verificação *in loco* 19-3/2010, datado de 13/4/2010 (peça 3, p. 20-45), no qual apontou as seguintes irregularidades:

a) apresentação parcial da documentação relativa a execução do convênio, em desacordo com o art. 30 da IN/STN 1/1997;

b) verifica-se nos extratos apresentados, que os recursos repassados só foram aplicados no mercado financeiro em 30/5/2008;

c) pagamento de tarifas bancárias, em desacordo ao inciso VII do art. 8º da IN/STN 1/1997;

d) ausência no âmbito do Convite 15/2008 da planilha aprovada pelo FNS/MS e da planilha licitada e do ato de designação da Comissão de Licitação; o recibo de entrega do convite à Empresa Zumbi Construções encontra-se rasurado; o parecer jurídico sobre as minutas e o parecer conclusivo encontravam-se apenas rubricados, além de não terem sido identificados com nome do Procurador e/ou registro OAB; e a proposta da empresa vencedora, no valor de R\$ 107.120,00, diverge do citado na ata de abertura, no mapa comparativo e no Contrato 7/2008, no valor de R\$ 107.000,00.

e) as vias da Notas Fiscais 347, 352 e 353, alusivas às três primeiras medições, e respectivos recibos, não estavam identificadas com número e título do convênio, além de estarem com atestos sem identificação do responsável e apenas rubricadas;

f) conforme extratos apresentados, a contrapartida não foi aplicada conforme pactuado no termo do convênio e/ou aditivo;

g) convênio com vigência expirada tanto para execução (2/2/2010), quanto para a apresentação da Prestação de Contas Final (1º/4/2010), sem que esta tenha sido apresentada;

h) não foram apresentados os documentos técnicos relacionados no Anexo E, em descumprimento ao art. 30, §1º da IN/STN 1/1997 e respectivas legislações pertinentes;

i) a obra encontra-se paralisada desde fevereiro/2009, estando a edificação inacabada, sob a ação de deterioração por intempéries e depredação por vandalismo;

j) os serviços medidos e pagos (aproximadamente 85% do contrato) não correspondem aos efetivamente executados (avaliados em 35% do contrato), o que caracteriza pagamento antecipado de serviços não realizados, contrariando o art. 38 do Decreto 93.872, de 23/12/1986;

k) execução do projeto em desacordo com o aprovado no Plano de Trabalho, caracterizando descumprimento à IN/STN 1/1997, à Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e ao Manual de Cooperação Técnica por meio de Convênios e ao Termo de Convênio.

l) em razão das alterações realizadas no projeto arquitetônico executado em relação ao aprovado, a obra não atende aos requisitos técnicos previstos na norma vigente que dispõe sobre o Regulamento Técnico para Planejamento, Elaboração e Avaliação de Projetos Físicos de Estabelecimentos Assistenciais de Saúde.

m) execução parcial do objeto pactuado no Plano de Trabalho Aprovado, mensurado em 35%. Vigência expirada e saldo de convênio no valor de R\$17.087,38, ainda não foi devolvido ao FNS/MS, cujo prazo para prestação de contas expirou em 1º/4/2010.

11. O Sr. Benedito de Pontes Santos foi notificado para saneamento das irregularidades identificadas por meio de expedientes datados de 14/4/2010, 19/5/2010 e 21/6/2010 (peça 3, p. 52-54; peça 4, p. 3-7).

12. A ex-Prefeita, Sra. Amara Cristina da Solidade, chegou a responder a um destes ofícios em 5/5/2010, solicitando prorrogação de prazo para o encaminhamento de justificativas e esclarecendo que apesar de ter sido eleita para a nova gestão municipal em curso, ainda continuava afastada por decisão da justiça eleitoral (peça 2, p. 18).

13. Por meio do Ofício 190/2010, datado de 13/9/2010 (peça 4, p. 9), o Sr. Benedito de Pontes Santos encaminhou nova planta arquitetônica do posto de saúde objeto do convênio 1069/2004, para a aprovação de adequação, tendo em vista que para o posto de saúde em construção fora utilizada uma planta fora das especificações do MS.

14. Na sequência, a Dicon/AL realizou nova fiscalização na obra e emitiu o Relatório de Verificação *in loco* 47-4/2010, datado de 27/9/2010 (peça 4, p. 11-36), no qual informou que a obra continuava com apenas 35% dos serviços realizados, além das seguintes irregularidades pendentes de saneamento:

a) não foi apresentado termo de designação do responsável técnico pela fiscalização da obra conforme determina o art. 67 da Lei 8.666/1993 e ao disposto no Manual de Cooperação Técnica por Meio de Convênios;

b) alterações realizadas quando da execução da obra, em divergência com o Plano de trabalho aprovado, no tocante ao projeto arquitetônico, ocasionaram o não atendimento aos requisitos técnicos previstos na norma vigente que dispõe sobre o Regulamento Técnico para Planejamento, Elaboração e Avaliação de Projetos de Estabelecimentos Assistenciais de Saúde;

c) conforme extratos apresentados, a contrapartida não foi aplicada conforme pactuada no termo do convênio;

d) não foi apresentado à equipe de fiscalização o comprovante de inclusão dos recursos transferidos pelo FNS/MS no Orçamento Municipal;

e) não recolhimento dos juros correspondentes ao período em que os recursos deixaram de ser aplicados no mercado financeiro;

f) a obra encontra-se paralisada, a construção inacabada e não foi apresentado o termo de paralisação da obra;

g) a obra encontra-se abandonada, sem nenhum tipo de proteção, ocasionado a sua deterioração, tanto por intempéries, como por ação de vândalos;

h) a placa da obra, existente quando da 2º visita, não mais encontrava-se no local, em descumprimento ao Parágrafo 2º, Cláusula 6ª do Termo de Convênio; e

i) pagamento antecipado por serviços não realizados.

15. O Sr. Benedito de Pontes Santos foi novamente notificado das novas constatações por meio de expedientes datados de 28/9/2010 e 29/11/2010 (peça 4, p. 37-43) e, em resposta datada de 1/12/2010 (peça 4, p. 45), solicitou prorrogação do Convênio até 30/6/2011, face à necessidade de adequação do posto de saúde que se encontra em construção, e informou que a solicitação para aprovação da adequação já se encontrava na Dicon/AL aguardando definição.

16. Em 28/7/2011 (peça 4, p. 51-52), o Sr. Benedito de Pontes Santos foi informado do indeferimento da solicitação de alteração do Plano de Trabalho, consoante Despacho 2685/MS/SE/FNS, de 9/5/2011, que assim concluiu: "... diante da desconfiguração do objeto da pactuação, somos pelo indeferimento do pedido de Reformulação do Plano de Trabalho a que se vincula o presente Convênio, ao que a Entidade deverá ser instada a restituir os recursos repassados pelo FNS com a devida atualização".

17. Em 29/7/2011 (peça 4, p. 53), a Controladoria Geral da União – CGU encaminhou à Diretoria Executiva do FNS/MS cópia do Relatório de Fiscalização 222428/CGU/AL, de 6/5/2011 (peça 4, p. 55-76), acerca de fiscalização realizada no convênio em questão, solicitando que na análise da respectiva prestação de contas fossem consideradas as irregularidades ali apontadas.

18. As falhas apresentadas pelo relatório da CGU/AL estão assim resumidas:

Item	Síntese da constatação
Na Prefeitura	
2.2.2.1	Ausência de documentação necessária à boa gestão do convênio 1.069/04.
2.2.2.2	Falhas no procedimento licitatório Convite 15/2008.
Na Inspeção Física	
2.3.1.1	Alteração do Projeto Básico sem autorização do Ministério da Saúde.
2.3.1.2	Serviços pagos, porém, não executados no valor de R\$ 36.107,23. A obra está paralisada, faltando realizar ainda 48,7% dos serviços contratados, embora os recursos ainda não pagos correspondam a apenas 15,1% do total do convênio.
2.3.1.3	Falhas na gestão e acompanhamento da execução contratual.

19. O novo prefeito de Joaquim Gomes/AL, Sr. José Marcelino da Silva, foi notificado sobre o indeferimento contido no citado Despacho 2685/2011 e consequente restituição de valores, por meio de expedientes datados de 28/8/2011, 28/10/2011 e 2/12/2011 (peça 4, p. 81-84), bem como o prefeito sucessor, o Sr. Antônio de Araújo Barros, pelos mesmos motivos, em 28/2/2012 e 30/1/2013 (peça 4, p. 85-102).

20. Em março de 2013 (peça 4, p.131-137), a Dicon/AL informou aos ex-prefeitos, Sr. Benedito de Pontes Santos e Sra. Amara Cristina da Solidade, que a municipalidade continuava inadimplente no Siafi pelo motivo de atraso na entrega da Prestação de Contas do convênio em questão, razão pela qual o processo seria encaminhado para abertura de Tomada de Contas Especial.

21. Em 14/2/2014 (peça 4, p. 181), o então prefeito, Sr. Antônio de Araújo Barros, solicitou à Dicon/AL a suspensão da inadimplência do Município de Joaquim Gomes/AL junto ao Siafi, tendo em vista a proposição de Ação por Ato de Improbidade Administrativa tendo por réu a ex-gestora Sra. Amara Cristina da Solidade. A referida ação fora autuada sob o Processo 0800622-38.2014.4.05.8000, corrente na 4º Vara Federal na Comarca de Maceió (peça 4, p. 185-207).

22. No Despacho 210/MS/SE/FNS, de 18/8/2014 (peça 1, p. 5), a Diretoria Executiva do FNS/MS autorizou a instauração da TCE e a Suspensão da Inadimplência.

23. O tomador de contas emitiu Relatório Completo de TCE 156/2014, datado de 10/11/2014 (peça 1, p. 35-55), atribuindo à ex-Prefeita, Sra. Amara Cristina da Solidade (Gestão 2005-2008) o débito no valor integral dos recursos federais repassados pela não execução do objeto e pela não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro; e ao Sr. Benedito de Pontes Santos (gestão 2009 até 18/12/2011), o débito original no valor de R\$ 1.613,21, decorrente da não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro.

24. O Relatório de Auditoria CGU 892/2015, datado de 5/11/2015 (peça 1, p. 75-78), anuiu com o relatório do tomador de contas, ressaltando-se apenas que:

- em consulta à base de dados da Receita Federal do Brasil verificou-se que o nome atual da Sra. Amara Cristina da Solidade é Amara Cristina da Solidade Brandão, e assim, propunha-se a certificação por esse último nome; e

- o valor total apurado em relação à Senhora Amara Cristina da Solidade Brandão ultrapassava o montante repassado no Convênio, considerando-se que este foi da ordem de R\$104.000,00, enquanto a quantia atribuída à referida agente foi de R\$ 104.833,77. Entretanto, considerando que a diferença não é muito significativa e em respeito aos princípios da celeridade administrativa e da economia processual, optava-se pelo prosseguimento do processo.

25. Posto isso, quantificado definitivamente os débitos pelo quais os responsáveis eram alcançados, seguiu a TCE seu trâmite pelo órgão superior de Controle Interno, recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 79-81).

EXAME TÉCNICO

26. O Convênio 1069/2004 (Siafi 503725), firmado entre o Fundo Nacional de Saúde – FNS e a Prefeitura de Joaquim Gomes/AL, tinha por objeto a construção de unidade de saúde, o Posto de Saúde da Família do Bairro das Cacimbas, no referido município, conforme Plano de Trabalho Aprovado (peça 2, p. 20-21).

27. Tanto o relatório do Tomador de Contas, quanto o relatório de auditoria da CGU, amparados pelo Relatório de Verificação *in loco* 47-4/2010, datado de 27/9/2010 (peça 4, p. 11-36) e no Relatório de Fiscalização 222428/CGU/AL, de 6/5/2011 (peça 4, p. 55-76), concluíram que a Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão e o Sr. Benedito de Pontes Santos encontravam-se em débito com o Erário Público, em razão das seguintes irregularidades:

- a) a obra se encontra abandonada, deteriorada e sem qualquer serventia, com apenas 35% dos serviços concluídos, apesar de já terem sido realizadas despesas no montante de R\$ 90.998,00, correspondentes a cerca de 85% dos recursos, evidenciando a realização de pagamentos antecipados por serviços que não chegaram ser realizados;

- b) alterações realizadas quando da execução da obra, em divergência com o Plano de Trabalho Aprovado, no tocante ao projeto arquitetônico, ocasionaram o não atendimento aos requisitos técnicos previstos na norma vigente que dispõe sobre o Regulamento Técnico para Planejamento, Elaboração e Avaliação de Projetos de Estabelecimentos Assistenciais de Saúde;

- c) ausência da seguinte documentação necessária à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos:

- c.1) orçamento completo contendo composições de preços unitários e demonstrativo de composição de BDI, conforme determina o artigo 6º, IX, “f” e art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, assim como jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 62/2007-Plenário, 9/2004-Plenário e 615/2004-Segunda Câmara);

c.2) aditivos contratuais, inclusive planilhas de readequação contratual, justificativas e extratos de publicação, conforme determina os artigos 60 e 61 da Lei 8.666/1993, haja vista que a vigência contratual encerrou-se em 8/9/2008 sem que a obra houvesse sido finalizada e, ainda, dada a ocorrência de alterações significativas no projeto;

c.3) Anotação de Responsabilidade Técnica-ART, relativas à projeto/execução/fiscalização da obra. A exigência de ART para todo contrato, escrito ou verbal, de execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à engenharia está prevista no § 1º do artigo 1º da Lei 6.496/1977;

c.4) Diários de Obra. O registro das ocorrências relacionadas à execução do contrato em diário de obras é exigência da Lei 8.666/1993, em seu art. 67, § 1º, além de jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 32/2005 e 1.549/2004, ambos do Plenário);

c.5) Prestação de contas final do convênio.

d) a contrapartida não foi aplicada conforme pactuada no termo do convênio;

e) não inclusão dos recursos transferidos pelo FNS/MS no Orçamento Municipal;

f) não recolhimento dos juros correspondentes ao período em que os recursos deixaram de ser aplicados no mercado financeiro; e

g) não foi apresentado termo de designação do responsável técnico pela fiscalização da obra conforme determina o art. 67 da Lei 8.666/1993 e ao disposto no Manual de Cooperação Técnica por Meio de Convênios;

h) falhas no Convite 15/2008:

h.1) ausência de estabelecimento de critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme inciso X do artigo 40 da Lei 8.666/1993;

h.2) ausência de estabelecimento de limite para pagamento de instalação e mobilização, conforme inciso XIII do artigo 40 da Lei 8.666/1993;

h.3) incompatibilidade entre as plantas que constam nos autos do Convite 15/2008 e a planilha orçamentária. Enquanto na planta as dimensões de área de construção é de 85,52m² e de área coberta é de 107,60m², tais dimensões na planilha são, respectivamente, 173,40m² e 170,00 m²;

h.4) ausência de demonstrativo de composição de BDI, contrariando o artigo 6º, IX e artigo 7º, §2º, II, da Lei 8.666/1993, assim como jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 62/2007-Plenário, 9/2004-Plenário e 615/2004-2ª Câmara);

h.5) ausência de ato de designação da comissão de licitação, contrariando o inciso III do artigo 38 da Lei 8.666/1993;

h.6) o prazo de execução dos serviços, apresentado pelas licitantes habilitadas, constantes nos respectivos cronogramas físico-financeiros, é superior ao prazo exigido pela Prefeitura: o cronograma físico-financeiro apresentado pela Prefeitura, anexo ao Projeto Básico, estabelecia a realização da obra num prazo de 75 dias, enquanto o parágrafo segundo da cláusula segunda da minuta do contrato, anexa ao edital, estabelece o prazo de vigência do contrato em 60 dias. Apesar disso, o prazo constante nos cronogramas apresentados pelas três empresas participantes do certame foi de 120 dias, superior, portanto, ao período de duração do contrato e, também, ao prazo previsto no cronograma físico-financeiro apresentado pela Prefeitura.

28. Quanto ao Sr. Benedito de Pontes Santos, o seu débito recairia tão somente em relação ao não recolhimento dos juros correspondentes ao período em que os recursos deixaram de ser aplicados no mercado financeiro.

29. Os fatos foram bem circunstanciados na fase interna desta tomada de contas especial e o débito corretamente apurado no valor integral dos recursos federais repassados.

30. Quanto à motivação para instauração e encaminhamento da tomada de contas especial, apesar do rol de irregularidades listados acima, o tomador de contas sintetizou a fundamentação do dano na não execução do objeto do convênio e na não aplicação dos recursos no mercado financeiro.

31. Em melhor análise às irregularidades apontadas, verifica-se que o dano deve ser fundamentado em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio em razão da não apresentação da prestação de contas final do convênio, da inexecução do objeto, do não atingimento dos objetivos pactuados e da não aplicação dos recursos da contrapartida, devendo o ofício citatório também requerer justificativas para as demais constatações levantadas que podem resultar na imputação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis.

32. Quanto à responsabilização, mostrou-se correta a indicação da Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão, por ter celebrado e gerido, durante sua gestão como prefeita (gestão 2005-2008), a maior parte dos recursos do convênio.

33. Também mostrou-se correta a responsabilização do Sr. Benedito de Pontes Santos, que geriu a prefeitura no período de 1º/1/2009 a 18/12/2011, mas não apenas em razão da não aplicação dos recursos no mercado financeiro, irregularidade que, aliás, a jurisprudência desta Corte considera não geradora de dano, e sim, descumprimento de normativo legal passível, caso não justificado, da aplicação de multa ao responsável. A responsabilidade do ex-Prefeito se deve em razão também da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, tendo em vista que a vigência do ajuste adentrou e findou em sua gestão e o responsável sequer encaminhou a prestação de contas final do convênio.

34. Como é sabido, prestar contas é dever inafastável de todo aquele que utiliza e gerencia recursos públicos, conforme disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 e no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

35. Deve ser salientado que em casos de omissão no dever de prestar contas perante o órgão/entidade repassador dos recursos, a citação dos responsáveis deve ser promovida pelo fato de não haver comprovado a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos (item 8, alínea “c” do Acórdão 18/2002 – Plenário).

36. Deve ser observada, ainda, a determinação abaixo transcrita, contida no Acórdão 1792/2009-Plenário:

9.5 determinar à Segecex que oriente as unidades técnicas deste Tribunal para que doravante façam constar dos ofícios citatórios relativos aos casos de omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos informação ao responsável para que apresente justificativas para o descumprimento do prazo originariamente previsto para a prestação de contas”.

37. Destaca-se que o administrador de recursos públicos tem o dever legal não apenas de aplicar corretamente as verbas públicas, mas também o de demonstrar que elas foram integralmente destinadas aos fins respectivos, possibilitando que os órgãos de controle exerçam seu mister. A ausência de prestação de contas dificulta e, muitas vezes, impossibilita a constatação da integral e correta aplicação dos recursos públicos nos fins a que se destinam, fazendo nascer a legítima presunção de que as verbas não foram empregadas na execução do objeto do convênio. Isso se dá porque ao administrador público cabe o ônus de provar que o montante foi consumido na finalidade a qual se destina a verba repassada, caso contrário será tido como inadimplente.

38. Cabe informar aos responsáveis que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das

despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, medições, extratos bancários da conta específica e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como dos documentos que comprovem a execução do objeto do convênio.

39. Além disso, apesar do não encaminhamento da prestação de contas final do ajuste, consta dos autos documentação encaminhada pela ex-Prefeita em resposta à notificação das constatações apontadas no Relatório de Verificação *in loco* 70-1/2008, a partir da qual podem ser extraídas informações acerca dos seguintes pagamentos realizados alusivos às três primeiras medições da obra:

Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)	Cheque	Data	Fornecedor
347	13/8/2008	42.848,00	850022	14/8/2008	Zumbi Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 07.571.400/0001-04)
352	1º/9/2008	32.100,00	850023	2/9/2008	
353	10/9/2008	16.050,00	850024	17/9/2008	

40. Dessa forma verifica-se que a empresa Zumbi Construções e Empreendimentos Ltda. recebeu por serviços que deixou de realizar e que comprometeram a regular conclusão da obra e impugnação total do convênio, devendo, por consequência, ser chamada a compor o polo passivo da avença em solidariedade com os ex-Gestores.

41. Também deve ser chamada a compor o polo passivo da avença a Sra. Maria Simone Martins Machado (CPF 332.043.064-53), Secretária de Saúde que ordenou as despesas realizadas, conforme notas de empenho (peça 2, p. 184, 186 e 188), sem que os serviços estivessem executados.

42. Do exposto, será proposto a citação dos responsáveis identificados pelo débito no valor integral dos recursos federais repassados, sem prejuízo de requerer justificativas para as demais irregularidades identificadas nos autos e da realização de diligência ao Banco do Brasil requerendo cópia completa dos extratos bancários do convênio até a presente data.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I - Realizar a citação solidária da Sra. Amara Cristina da Solidade Brandão (CPF 163.207.514-87), do Sr. Benedito de Pontes Santos (CPF 239.855.504-68), da Sra. Maria Simone Martins Machado (CPF 332.043.064-53) e da empresa Zumbi Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 07.571.400/0001-04), com fundamento nos arts. 10, § 1º; e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
12/2/2008	52.000,00
17/3/2008	52.000,00

I.1 - Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS à Prefeitura de Joaquim Gomes/AL por meio do Convênio 1069/2004 (Siafi 503725), que tinha por objeto a construção de Posto de Saúde da Família do Bairro das Cacimbas, no Município de Joaquim Gomes/AL em razão das seguintes irregularidades identificadas:

a) omissão no dever de prestar contas do convênio;

b) inexecução do objeto do convênio (a obra se encontra abandonada, deteriorada e sem qualquer serventia, com apenas 35% dos serviços concluídos, apesar de já terem sido realizadas

despesas no montante de R\$ 90.998,00, correspondentes a cerca de 85% dos recursos, evidenciando a realização de pagamentos antecipados por serviços que não chegaram ser realizados);

c) não atingimento dos objetivos pactuados;

d) não aplicação dos recursos da contrapartida;

e) alterações realizadas quando da execução da obra, em divergência com o Plano de trabalho aprovado, no tocante ao projeto arquitetônico, ocasionaram o não atendimento aos requisitos técnicos previstos na norma vigente que dispõe sobre o Regulamento Técnico para Planejamento, Elaboração e Avaliação de Projetos de Estabelecimentos Assistenciais de Saúde;

f) além da prestação de contas final do convênio, ausência da seguinte documentação necessária à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos:

f.1) orçamento completo contendo composições de preços unitários e demonstrativo de composição de BDI, conforme determina o artigo 6º, IX, “f” e art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, assim como jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 62/2007-Plenário, 9/2004-Plenário e 615/2004-Segunda Câmara);

f.2) aditivos contratuais, inclusive planilhas de readequação contratual, justificativas e extratos de publicação, conforme determina os artigos 60 e 61 da Lei 8.666/1993, haja vista que a vigência contratual encerrou-se em 8/9/2008 sem que a obra houvesse sido finalizada e, ainda, dada a ocorrência de alterações significativas no projeto;

f.3) Anotação de Responsabilidade Técnica-ART, relativas à projeto/execução/fiscalização da obra. A exigência de ART para todo contrato, escrito ou verbal, de execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à engenharia está prevista no § 1º do artigo 1º da Lei 6.496/1977;

f.4) Diários de Obra. O registro das ocorrências relacionadas à execução do contrato em diário de obras é exigência da Lei 8.666/1993, em seu art. 67, § 1º, além de jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 32/2005 e 1.549/2004, ambos do Plenário);

I.2 – Nos ofícios citatórios a serem encaminhados, devem ainda ser solicitado justificativas dos responsáveis para as seguintes irregularidades identificadas:

a) não foi apresentado termo de designação do responsável técnico pela fiscalização da obra conforme determina o art. 67 da Lei 8.666/1993 e ao disposto no Manual de Cooperação Técnica por Meio de Convênios;

b) falhas no Convite 15/2008:

b.1) ausência de estabelecimento de critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme inciso X do artigo 40 da Lei 8.666/1993;

b.2) ausência de estabelecimento de limite para pagamento de instalação e mobilização, conforme inciso XIII do artigo 40 da Lei 8.666/1993;

b.3) incompatibilidade entre as plantas que constam nos autos do Convite 15/2008 e a planilha orçamentária. Enquanto na planta as dimensões de área de construção é de 85,52m² e de área coberta é de 107,60m², tais dimensões na planilha são, respectivamente, 173,40m² e 170,00 m²;

b.4) ausência de demonstrativo de composição de BDI, contrariando o artigo 6º, IX e artigo 7º, §2º, II, da Lei 8.666/1993, assim como jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 62/2007-Plenário, 9/2004-Plenário e 615/2004-2ª Câmara);

b.5) ausência de ato de designação da comissão de licitação, contrariando o inciso III do artigo 38 da Lei 8.666/1993;

b.6) o prazo de execução dos serviços, apresentado pelas licitantes habilitadas, constantes nos respectivos cronogramas físico-financeiros, é superior ao prazo exigido pela Prefeitura: o cronograma físico-financeiro apresentado pela Prefeitura, anexo ao Projeto Básico, estabelecia a realização da obra num prazo de 75 dias, enquanto o parágrafo segundo da cláusula segunda da minuta do contrato, anexa ao edital, estabelece o prazo de vigência do contrato em 60 dias. Apesar disso, o prazo constante nos cronogramas apresentados pelas três empresas participantes do certame foi de 120 dias, superior, portanto, ao período de duração do contrato e, também, ao prazo previsto no cronograma físico-financeiro apresentado pela Prefeitura.

I.3 - informar ainda aos responsáveis que:

a) caso venham a ser condenados pelo Tribunal, ao débito ora apurado será acrescido os juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

b) a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, medições, extratos bancários da conta específica e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do convênio; e

c) na eventualidade de serem apresentados documentos a título de prestação de contas, estes deverão vir acompanhados de razões de justificativa pela omissão no dever de prestar contas no prazo inicial estabelecido, bem como de argumentos de fato e de direito hábeis e suficientes para comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos geridos, além de alegações de defesa para as demais irregularidades apontadas no processo.

d) por fim, urge esclarecer-lhe que a omissão inicial no dever de prestar contas, se não justificada, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, da mesma norma, independente da comprovação da regular aplicação dos recursos no objeto pactuado.

I.4 – Conduta dos responsáveis:

a) Sra. Amara Cristina da Solidade (CPF 163.207.514-87): na condição de ex-Prefeita do município de Joaquim Gomes/AL (gestão 2005-2008), não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos que geriu;

b) Sr. Benedito de Pontes Santos (CPF 239.855.504-68), na condição de ex-Prefeito do município de Joaquim Gomes/AL (gestão 1/1/2009-18/12/2011), não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos que geriu;

c) Sra. Maria Simone Martins Machado (CPF 332.043.064-53), na condição de Secretária de Saúde do município à época dos fatos, ordenou despesas para pagamentos por serviços não executados;

d) Zumbi Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 07.571.400/0001-04), na condição de contratada, recebeu indevidamente por serviços não executados ou executados em desconformidade com o projeto aprovado.

II - diligenciar, nos termos do art. 11 da Lei 8.443/1992, ao Banco do Brasil, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresente a esta Secretaria do TCU, a cópia dos extratos bancários completos, até a presente data, da conta específica do Convênio 1069/2004 (Siafi 503725), firmado entre o Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS e a Prefeitura de Joaquim Gomes/AL (agência 2361-2, conta corrente 10158-3), bem como das contas de aplicação financeiras vinculadas ao convênio, acompanhados de cópias dos cheques ou ordens de pagamento que movimentaram as respectivas contas;

II.1 – Alertar à agência bancária que os extratos bancários solicitados se referem à conta específica de convênio federal, na qual são movimentados recursos públicos federais, e, portanto, e diante das competências constitucionais desta Corte insculpidas nos art. 70 e 71 da CF/1988, não cabe a alegação de proteção aos sigilos bancários e/ou fiscal da mesma.

Fortaleza/CE, 8 de abril de 2016

(Assinado eletronicamente)

WALDY SOMBRA LOPES JÚNIOR

AUFC/2ª DT/Secex-CE