



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

PROCESSO:	02175/18 - TCERO
UNIDADE JURISDICIONADA:	Departamento de Estradas de Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos - DER
INTERESSADO:	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE
CATEGORIA:	Acompanhamento de Gestão
ASSUNTO:	Tomada de Contas Especial - Processo Administrativo nº 01.1420.04424-0002/2013 - Portaria de nº 172/GAB/DER-RO, instaurada para apurar possíveis irregularidades na execução do Convênio n. 0061/2012/GJ/DER/RO, celebrado entre o Governo do Estado de Rondônia, por intermédio do DER/RO e o Município de São Francisco do Guaporé - RO
RESPONSÁVEL:	Jairo Borges Faria, na qualidade de ex-prefeito, CPF: 340.698.282-49 Comando Comércio Construções e Serviços Ltda., na qualidade de prestadora de serviços, CNPJ 13.351.258/0001-84
VRF:	R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais)
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Versam os autos acerca da Tomada de Contas Especial n. 006/2013/DER/RO, instaurada no âmbito do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Infraestrutura e Serviços Públicos – DER/RO, com objetivo de apurar irregularidades na execução do Convênio n. 061/2012/GJ/DER/RO, celebrado entre DER/RO e o Município de São Francisco do Guaporé, que teve por objeto a recuperação de vias urbanas desta municipalidade (Proc. 1420.03355/12).

2. A documentação referente à Tomada de Contas Especial foi encaminhada a esta Corte de Contas por meio do Ofício n. 4941/GAB/DER/RO, de 04.10.2016, sob número de protocolo 05947/18, recebido em 11.10.2016 (pag. 892 ID624067).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

3. O Corpo Técnico, em análise preliminar (págs. 888-891 ID 392823 do Documento n. 13268/16), constatou a falta de documentos essenciais ao prosseguimento da Tomada de Contas Especial.
4. O relator na DM-GCVCS-TC 0040/2017 (págs. 895-899 ID624067) reconheceu a ausência de documentação e devolveu os autos da TCE à origem para complementação no prazo de 90 (noventa) dias (Vide págs. 895-899 ID 624067).
5. No ofício n. 2162/GAB/DER/RO (págs. 902-903 ID 624067), o Diretor Geral Adjunto do DER solicitou dilação de prazo por mais 30 (trinta) dias, o qual foi deferido pelo Relator.
6. O DER encaminhou documentação com a finalidade de suprir as omissões verificadas (págs. 914-916 ID 624067), que, no entanto, não foram suficientes para tanto, pelo que o relator reiterou a decisão anterior quanto aos itens faltantes necessários para o saneamento da TCE, conforme DM-GCVCS-TC 0347/2017 (págs. 921-926 ID 624067).
7. Em Ofício n. 582/GAB/DER/RO (págs. 947-950 ID 624067) a esta Corte de Contas o Diretor Geral do DER, requereu a dilação do prazo por 60 dias, para atender a Decisão, sendo acatado pelo Relator no Despacho n. 0107/2018-GCVCS (págs. 910-912 ID582245).
8. Através do Ofício n. 1142/GAB/DER/RO (págs. 995-996 ID 624067), o DER enviou documentação para saneamento das determinações, bem como solicitou novamente prorrogação de prazo, o que não chegou a ser apreciado, tendo em vista o envio da documentação requerida.
9. A Comissão de TCE também enviou informações como adendo ao relatório conclusivo, visando sanear algumas das omissões da instrução processual (págs. 997-1002 ID 624067).
10. Após autuação do processo, vieram os autos para análise e emissão de relatório técnico.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

11. Por meio do Convênio n. 061/12/GJ/DER/RO¹, celebrado em 04.07.2012, foram repassados recursos financeiros ao município de São Francisco do Guaporé para a recuperação das vias públicas mediante execução de serviços de terraplanagem (conformação mecânica da plataforma sem adição) e revestimento primário (carga, descarga e espalhamento de material e revestimento primário), num total de 19,60 km, conforme estabelecido no plano de trabalho (págs. 16-21 ID 624060).

¹ Págs. 207-212 ID 624062.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

12. A execução do objeto foi orçada no valor de R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), que foi transferido à conta da conveniente em duas parcelas, conforme ordens bancárias n. 20120B01652 R\$ 20.000,00 (fl. 209) e 20120B03288 R\$230.000,00 (fl. 232).

13. Houve atraso na liberação total dos recursos, razão pela qual houve prorrogação de ofício da vigência do convênio por mais 120 (cento e vinte dias), com término para 03.03.2013, conforme pág. 237-238 ID 624062.

14. Para a realização dos serviços foi contratada, por meio do Pregão Presencial n. 46/2012, a empresa Comando Comércio Construções e Serviços Ltda., conforme Contrato n. 90/2012, firmado no valor global de R\$249.900,00 (duzentos e quarenta e nove mil e novecentos reais).

15. Mediante fiscalização da comissão de obras, o município constatou a execução dos serviços contratados, conforme termo de recebimento provisório (20.12.2012) e planilhas de medição final (págs. 445-456 ID624063). O pagamento à contratada foi realizado em 26.12.2012 (pág. 458 ID 624064).

16. A prestação de contas do convênio, no entanto, não foi aprovada pelo DER, em razão da não execução dos serviços pactuados (pag. 645-646 ID 624065), conforme constatado pela Comissão de Fiscalização do DER (pag. 602 ID 624065), motivo pelo qual foi o município conveniente notificado para efetuar a devolução integral dos recursos repassados (pag. 647 ID 624064).

17. Diante da reprovação da prestação de contas foi determinada a instauração de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos (pag. 722 ID 624065).

18. Promovida a apuração, a Comissão de TCE concluiu pela ocorrência de dano ao erário, em razão do Município São Francisco do Guaporé ter efetuado pagamentos à contratada com os recursos repassados sem a contraprestação dos serviços, restando configurada a inexecução total do objeto do Convênio n. 061/GJ/12/DER/RO, conforme relatório acostado às págs. 794-803 ID 624066, *in verbis*:

II – DA DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADE:

28. Da responsabilidade do município de **SÃO FRANCISCO DO GUARPORÉ**, inscrito no CGC/MF sob o nº. 01.254.422/0001-56 com sede a Avenida Guaporé nº 4557, Centro, doravante denominado **CONVENENTE**, representado por seu prefeito **GISLAINE CLEMENTE**.

a) Descumprimento ao art. 22 c/c o art. 38, Inciso II, alínea “a” da Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, e Cláusula Sexta do **Convênio nº 061/12/GJ/DER/RO**, pela inexecução do objeto conveniado, no valor de **R\$249.900,00** (duzentos e quarenta e nove mil e novecentos reais) correspondentes aos serviços medidos e pagos pelo município, mas não confirmados pela fiscalização (**fls. 583/626 e fls. 725/726**), que atualizados até **13/11/13**, pelo Controle Interno perfaz o montante de **R\$294.122,90** (duzentos e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

noventa e quatro mil, cento e vinte e dois reais e noventa centavos) o qual deverá ser devolvido aos cofres do DER/RO, devidamente corrigido.

III – DA CONCLUSÃO:

29. Em síntese, mediante as irregularidades apontadas e apuradas nos presentes autos, remetemos a autoridade superior, pelo que sugerimos a adoção das seguintes medidas:

I) Promover a notificação ao Conveniente/município de São Francisco do Guaporé através de seu atual gestor para no prazo máximo **30** (trinta) dias, restituir aos cofres do DER/RO, o valor apurado pelo Controle Interno, em razão do descumprimento ao objeto conveniado, nos termos da definição de responsabilidade. (**§ 28, alínea “a” deste relatório**):

II) Conforme estabelecem os termos dos §§ 1º e 2º do art. 5º da Instrução Normativa nº 001/97/STN, se tiver outro administrador que não o faltoso quando o, uma vez comprovada à instauração da devida tomada de contas especial, com imediata inscrição, pela unidade de contabilidade analítica, do potencial responsável em conta de ativo “Diversos Responsáveis”, poderá ser liberada para receber novas transferências, mediante suspensão da inadimplência por ato expreso do ordenador de despesas do órgão concedente:

III) O atual prefeito apresentou documentos relativos à Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, em desfavor do gestor faltoso, conforme estabelecido nos termos §§ 1º e 2º do art. 5º da Instrução Normativa nº 001/97 (**fls. 633/643**);

IV) Por orientação da Gerência de Convênio, tendo em vista à nova sistemática do SIAFEM, quando da instauração da Tomada de Contas Especial, o feito deverá ser comunicado a fim de que o evento seja registrado no sistema, o que já coloca o município em situação de inadimplência. No entendimento desta Comissão, pelas impropriedades apontadas, o município deverá permanecer na condição de inadimplente perante a administração estadual até a resolução das pendências relatadas;

V) Todavia, em função da Decisão Judicial que concedeu LIMINAR nos autos da Ação Cautelar nº 0001421-16.2013.822.0023 (**fls. 686/688**), em relação ao Convênio nº 061/12/GJ/DER/RO, o município não poderá ser inscrito no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, até o julgamento do mérito;

VI) De acordo com o que prescreve o § 3º do art. 5º da Instrução Normativa nº 001/97/STN o novo dirigente deverá comprovar, semestralmente a concedente o prosseguimento das ações adotadas, sob pena de retorno à situação de inadimplência;

VII) O pedido de desconsideração da prestação de contas enviada (**fls. 244/450**) pelo gesto atual, efetuado através do Ofício nº 018/2013 de 05/06/13 (**fls. 631/632**), no entendimento desta comissão não poderá ser deferido, pois se trata de documentos oficiais devidamente formalizados e autuados, os quais compõe o processo. Ressalta-se que o ato de apresentar informações falsas, configura, portanto, no entendimento da comissão, em crime de falsidade ideológica;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

VIII) Muito embora o atual o prefeito tenha apresentado documentos relativos à Ação Civil Pública (fls. 633/643) por ato de improbidade administrativa, em desfavor da empresa Comado Comércio Construções e Serviços Ltda-ME e seu procurador AGNALDO SIMÕES PRUDENCIO; do ex-prefeito, JAIRO BORGES FARIAS e de ARTUR ROCHA ex-secretário municipal de finanças, ainda não se efetuou a devida prestação de contas da parte dos valores repassados pelo convênio pactuado ou ainda a restituição dos valores;

IX) Deve-se observar que a ação movida pelo município contra seu ex-gestor não interfere no dever de restituir os valores que não tiveram a destinação comprovada, vez que o DER/RO celebrou convênio com o município de São Francisco do Guaporé, devendo esse responder pela inexecução das obras ou utilização inadequada dos recursos transferidos;

X) Entende ainda a comissão que a eventual responsabilização dos gestores municipais não elimina a responsabilidade do município perante o Concedente quanto a prestação de contas, assim como a devolução dos recursos não aplicados corretamente ou não adequadamente comprovada a sua destinação;

XI) A ação movida pelo município de São Francisco do Guaporé em desfavor do ex-gestor municipal destina-se tão somente evitar desfalque aos cofres municipais, tendo em vista que o município deverá necessariamente devolver ao DER/RO o valor recebido e não aplicado de acordo como plano de trabalho aprovado;

XII) Finalmente, entende a comissão que os autos deverão ser encaminhados a Procuradoria Jurídica do DER/RO, para em acordo como município e a Direção Geral de liberar pela forma do ressarcimento dos recursos não aplicados no objeto conveniado afim de que seja resguardado o patrimônio financeiro desta autarquia

19. A Corregedoria Geral do DER/RO concluiu pelo afastamento da responsabilidade da prefeita sucessora Gislaine Clemente, e pela inclusão do ex-Prefeito Senhor Jairo Borges de Farias no rol de responsáveis, conforme Parecer n. 050/CORREG/DER/RO de 29 de abril de 2014 (pag. 807-817 ID624066):

4. CONCLUSÃO

24. Diante dos fatos apurados e comprovados nos autos tomador, acompanho parcialmente a referida conclusão do colegiado, redefinindo a seguinte responsabilidade:

I) Responsabilizar o município de SÃO FRANCISCO DO GUAPORÉ, inscrito no CGC/MF sob o n°. inscrito sob o n. 1.254.422/0001-56, com sede na Av. Guaporé, n. 4587, bairro Cidade Alta, por ato irregular do ex-gestor Jairo Borges de Farias, portador da célula de identidade nº 391.009 SSP/RO, inscrito no CPF sob o nº 340.698.282-49, residente e domiciliado na avenida Castelo Branco s/n, Cidade Alta, São Francisco do Guaporé/RO, por:

a) Descumprimento ao art. 22 da Instrução Normativa STN n. 1, de 15 de janeiro de 1997, e Cláusula Nona, caput e letra “a”, do Convênio nº 061/12/GJ/DER/RO, pela inexecução e liquidação do objeto conveniado, no valor principal de R\$249.900,00 (duzentos e quarenta e nove mil e novecentos reais), consoante relatório da fiscalização (fls. 583/629).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

b) Manter a suspensão da inadimplência ao Município Conveniente em virtude do Município de São Francisco do Guaporé, através do seu atual gestor, adotar as medidas necessárias para responsabilizar a ex-gestão municipal, nos termos do §2º, art. 5º da IN/STN 1/97;

c) Notificar o Município Conveniente, através do atual gestor, a comprovar, semestralmente ao DER/RO, o prosseguimento das ações adotadas quanto ao ressarcimento dos danos ao erário, sob pena de retorno à situação de inadimplência, conforme prescreve o §3º do art. 5º da Instrução Normativa nº 1/97/STN, bem como, providenciar a inscrição do ex-gestor **JAIRO BORGES DE FARIAS** em conta de ativo “Diversos Responsáveis”, conforme determina §§ 1º e 2º do art. 5º da Instrução Normativa 1/97.

20. O relatório e certificado de auditoria (pags. 982-985 ID624067) corroboram com a imputação elencada, sendo emitidos no Grau Irregular, constando planilha de atualização dos cálculos relativos ao valor do dano, para o valor de R\$ 558.358,20 (quinhentos e cinquenta e oito mil, trezentos e cinquenta e oito reais e vinte centavos), a serem devolvidos aos cofres públicos.

21. Registre-se que, com intuito de esclarecer as medidas a serem tomadas no caso em voga, o Diretor Geral do DER/RO, Senhor Ubiratan Bernadino Gomes formulou consulta ao Tribunal de Contas (pag. 822-823 ID624066).

22. Esta Corte de Contas, em resposta à Consulta apresentada (pags. 830-850 ID 624066), emitiu Parecer Prévio PPL-TC 00006/16 (Processo n. 02021/14) de forma a nortear demais casos correlatos:

É DE PARECER que se responda a presente Consulta na forma a seguir disposta:

1) No caso das entidades convenientes possuírem outro administrador que não o faltoso, se é aplicável analogicamente, o §2º do art. 5º da IN STN 01/97 nas hipóteses do conveniente não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados na IN STN 01/97 (inciso I, art. 5º) e não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário (item II, art. 5º), uma vez que a regra estatuída na normativa (art. 5º, §2º), permite a suspensão de inadimplência e a liberação de novas transferências, uma vez comprovada a instauração da devida tomada de contas especial com imediata inscrição, pela unidade de contas na contabilidade analítica do potencial responsável em conta de ativo “Diversos Responsáveis”;

Resposta: Sim, é possível a aplicação por analogia, do §2º do art. 5º da Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, no caso de entidades convenientes de natureza pública, não se estendendo a entidades de natureza privada.

2) No caso de inadimplência, como deverá proceder a concedente quanto ao ressarcimento do dano, notadamente na restituição dos créditos em face dos convenientes inadimplentes em que tiver outro administrador que não o faltoso?

Resposta: Nessa situação, o concedente, depois de esgotadas todas as medidas administrativas, deverá instaurar a competente Tomada de Contas Especial nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

termos da Instrução Normativa 21/2007/TCE-RO, de 05/07/2007, sob pena de corresponsabilidade.

3) Deverá a Administração de pronto executar os municípios convenientes inadimplentes exigindo o ressarcimento, ainda que o atual gestor tenha adotado as medidas determinadas na citação Instrução Normativa ou deverá a Administração concedente aguardar o ressarcimento através de medidas jurídicas a serem adotadas pelos municípios convenientes contra o gestor faltosos na restituição do dano?

Resposta: Em ambos os casos, a resposta é NÃO. Esgotada as medidas administrativas e os atos concernentes a fase interna da Tomada de Contas Especial, esta deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia onde será início a fase externa com todos os seus procedimentos legais e, no caso de não ressarcimento do dano apurado na Tomada de Contas Especial, o responsável pela execução do convênio terá a si imputado o débito, servindo a decisão do Tribunal de Contas como título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável, conforme estabelecido no art. 23, III, “b”, da Lei Complementar nº 154/96.

23. Também consta dos autos que o município de São Francisco do Guaporé propôs Ação Civil Pública por improbidade administrativa (processo n. 0001298-18.2013.8.22.0023 1ª Vara Cível de São Francisco do Guaporé) em desfavor do ex-Prefeito Jairo Borges Faria, ex-Secretário de Finanças, Arthur Rocha, empresa Comando Comércio, Construções e Serviços Ltda. e seu representante legal Agnaldo Simões Prudêncio, em razão de prejuízos advindos da inexecução do objeto do convênio *sub examine*.

24. Foi juntada aos autos cópia da sentença proferida no referido processo (págs. 870-878 ID624066), a qual julgou improcedente a ação civil pública ajuizada pelo município, que tratou sobre o objeto questionado na presente Tomada de Contas Especial.

3. EXAME DE ADMISSIBILIDADE DA TCE

25. A tomada de contas especial (TCE) deve ser instaurada e processada de modo a evidenciar, imprescindivelmente, (i) a ocorrência do fato (o que aconteceu), (ii) a identificação dos responsáveis (quem praticou e como) e (iii) a correta quantificação do dano (qual o montante do débito ao erário). A ausência de quaisquer desses requisitos inviabiliza o regular processamento da tomada de contas especial.

26. Com base na Instrução Normativa n. 21/2007-TCE-RO que dispõe sobre a instauração e composição de processos de TCE no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, passíveis de julgamento por esta Corte de Contas, foram analisados requisitos formais e materiais por ela impostos verificando-se a ausência dos documentos exigidos nos incisos IX, XIII, XVI do art. 4º da referida norma.

27. Não obstante, a ausência dessas peças não é suficiente para inviabilizar a análise da tomada de contas especial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

4. ANÁLISE TÉCNICA

4.1 Quanto à inexecução do objeto do convênio

28. O convênio em questão, celebrado entre o DER e o município de São Francisco do Guaporé, foi assinado pelo então Prefeito Senhor Jairo Borges Faria. No entanto, a prestação de contas quanto à aplicação dos recursos repassados foi apresentada pela sua sucessora Senhora Gislaine Clemente.

29. Especificamente, o objeto do ajuste compreendia a recuperação de vias públicas do município por meio da execução dos seguintes serviços (pag. 60 ID 624060):

a. Serviços preliminares: Fornecimento e instalação de placa de informação no valor de R\$ 954,66;

b. Terraplanagem: conformação mecânica da plataforma sem adição no valor de R\$ 24.696,00;

c. Revestimento primário: Esc. Carga, Descarga e Espalhamento de material para Revestimento Primário no valor de R\$ 130.504,64 e Momento de transporte do material revestimento com DMT de 3 km no valor de R\$ 93.844,80.

30. As ruas previstas na execução do plano de trabalho encontram-se discriminadas nas planilhas e memoriais de cálculos constantes das págs. 20-61 ID 624060.

31. A Tomada de Contas Especial concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário no valor de R\$250.000,00, em virtude da comprovação da inexecução total do objeto do convênio, cujo débito foi imputado ao Município de São Francisco do Guaporé, bem como ao Senhor Jairo Borges Faria, ex-prefeito de São Francisco do Guaporé.

32. Vê-se que as obras foram iniciadas em 04.07.2012, conforme autorização expedida pela prefeitura (pag. 421 ID 624063) e informação da Comissão de Fiscalização do DER (pag. 233 ID 624062). O recebimento dos serviços foi atestado em 26.12.2012, conforme termo de recebimento provisório e planilhas elaboradas pela Comissão de Obras e Bens Públicos do município (págs. 445-456 ID 624063).

33. De acordo com a fiscalização *in loco* do DER realizada em 16.04.2013, não houve a execução dos serviços pactuados, conforme relatório acostado às págs. 603-643 ID 624065), o qual serviu de fundamento para a reprovação da prestação de contas do convênio e devolução dos valores à concedente. Não obstante, não foram apresentadas pelos engenheiros responsáveis maiores informações técnicas acerca da inexecução dos serviços, juntando-se apenas as planilhas constantes do plano de trabalho, com a conclusão de inexecução total dos serviços.

34. É dos autos que, após ser notificada, a empresa executora rebateu as conclusões da Comissão de TCE, assegurando que os serviços foram executados de acordo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

com as cláusulas contratuais e que o pagamento ocorreu de forma regular após o recebimento provisório das obras. Ponderou ainda que, em razão da fiscalização da concedente ter ocorrido somente após o término do período de chuvas, em abril do ano seguinte à conclusão das obras, os serviços realizados já se encontravam prejudicados.

35. Diante das justificativas da contratada, vemos que a Comissão de Fiscalização do DER reiterou a conclusão do relatório anterior, afirmando que ***“nas visitas que realizamos junto ao município, entre os meses de julho a dezembro de 2012, constatamos que a empresa realizou apenas serviços de limpeza e patrolamento em algumas ruas constantes do convenio assinado, e ainda afirmou que, houve apenas a realização de serviços de limpeza e patrolamento em algumas ruas constantes do convênio assinado, os quais não fazem parte do convênio”*** (pag 763-764 ID 624066).

36. Entretanto, não foram encontrados nestes autos os relatórios das visitas técnicas que os engenheiros do DER afirmam ter realizado durante os meses de julho a dezembro de 2012, a fim de verificar as possíveis irregularidades na execução dos serviços. Aliás, é possível apontar a atuação da comissão do DER em apenas três momentos, ou seja, quando informou o início das obras, em 05.07.2012 (págs. 233 ID 624062), na fiscalização da execução do convênio em 16.04.2013 (603-643 ID 624065) e quando reiterou o relatório da fiscalização, em 06.02.2014 (pág 763-764 ID 624066).

37. Anote-se também que, muito embora a fiscalização do DER tenha afirmado que a empresa não utilizou os equipamentos necessários para a execução dos serviços, conforme previsto no plano de trabalho, não há como comprovar tal fato, ante à falta de evidências das fiscalizações na etapa da execução das obras e das supostas notificações encaminhadas à empresa executora.

38. Cumpre salientar que o município em março de 2013, ou seja, durante a gestão da prefeita sucessora, também realizou inspeção nas obras do convênio, e, de igual modo, a comissão designada concluiu que a contratada não havia realizado os serviços, e, a fim de corroborar as suas constatações, juntou um relatório fotográfico, em que exibe ruas em péssimo estado de conservação e uma relação de moradores das ruas contempladas que teriam declarado não ter ocorrido a realização dos serviços (pags. 588-599 ID 624064). Em razão disso, a empresa foi notificada para providenciar a execução da obra (pag. 587 ID 624064).

39. Porém, após realizar breve pesquisa no *Google Maps* das vias públicas previstas no plano de trabalho do convênio, constatou-se que alguns números de residências colhidos pela comissão encontram-se em trechos que não foram contemplados com os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

serviços de recuperação do objeto pactuado², o que demonstra a deficiência da fiscalização levada a efeito pela prefeitura e compromete a confiabilidade da conclusão do relatório.

40. Por outro lado, como indicativos da execução contratual, consta dos autos o termo de recebimento provisório, emitido pela fiscalização do município após a conclusão das obras - em dezembro de 2012, certificando a execução total dos serviços contratados, pelo que se infere das planilhas de *medição final* elaborada pelos engenheiros responsáveis (pags. 445-456 ID624063). De observar que esta fiscalização ocorreu ainda na gestão do prefeito que celebrou o convênio, cujos integrantes não eram os mesmos que atestaram, posteriormente, o descumprimento do objeto contratual.

41. De acordo com a cláusula quinta do Contrato n. 090/2012, o prazo de execução do objeto contratual era de 90 (noventa) dias, a partir da assinatura do instrumento contratual em 04.07.2012.

42. Bem verdade que após o recebimento provisório deveria o município ter providenciado nova vistoria para verificar possíveis falhas na execução dos serviços, conforme prevê o art. 73, da Lei n. 8.666/93³. Porém, ante à sua omissão, operou-se, em favor da contratada, o recebimento tácito quanto à efetiva realização dos serviços (§ 4º, do art. 73, da Lei n. 8.666/93).

43. Também configuram indícios da execução contratual as cópias dos registros fotográficos (preto e branco) das vias públicas que teriam recebido os serviços de recuperação, constantes da prestação de contas do convênio. Apesar da pouca nitidez das imagens, é possível observar que as ruas estão uniformes, sem depressões aparentes, dando a impressão de que foram reparadas.

44. Diante de todos os elementos de informação aqui expostos, não há como concluir que os serviços objeto do convênio efetivamente não foram realizados, uma vez que não existem provas contundentes neste sentido. Doutro lado, se ocorreram falhas nos serviços executados ou estes não foram totalmente realizados, não há como concluir pela inexecução parcial, uma vez que não houve mensuração da parte não executada.

45. Deve ser considerado que os serviços de *nivelamento e encascalhamento* não se tratam de serviços duradouros, como o são, por exemplo, os serviços de revestimento

² A exemplo dos números 3630 e 2943 da Rua Amapá (trecho previsto: entre ruas Marechal Rondon-Macapá) e números 3823, 3780 e 3665) da Rua Ayrton Senna (trecho previsto:

³ Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido: I - em se tratando de obras e serviços: a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado; b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

asfáltico, e, por tal razão, é necessário não somente que a fiscalização quanto à execução seja efetivada logo após a conclusão da obra, mas que o acompanhamento durante a realização dos serviços seja efetivo.

46. Ora, os serviços foram iniciados em julho de 2012 e recebidos em dezembro de 2012. Não há nos autos relatórios de fiscalização realizada durante a execução dos serviços por parte do DER durante a execução dos serviços de recuperação das vias públicas.

47. Somente em abril de 2013, ou seja, praticamente no fim do período de chuvas da região (outubro a abril), é que se buscou fazer a verificação da execução do objeto do convênio, quando, muito provavelmente, as evidências dos serviços executados tenham sido severamente comprometidas pela ação das águas e pelo tráfego de veículos.

48. Temos, de um lado, vários elementos que evidenciam a realização dos serviços por parte da empresa contratada pelo município convenente, e de outro, ausência da comprovação da inexecução do objeto do convênio, pois, conforme visto, os relatórios da concedente não estão acompanhados das evidências das vistorias supostamente realizadas, sendo elementos muito frágeis para fundamentar a imputação do débito apurado nesta TCE.

49. De acordo com os autos, o município efetuou os pagamentos à contratada após o recebimento dos serviços por parte da comissão de fiscalização de obras, em conformidade com as planilhas de medição final, conforme já exposto, indicando dessa forma, a regular aplicação dos recursos repassados no cumprimento do objeto do convênio, ante à ausência de provas idôneas em sentido contrário.

50. Depreende-se, portanto, não estarem suficientemente presentes os elementos que permitam comprovar estreme de dúvidas a inexecução dos serviços de recuperação das vias públicas, e, conseqüentemente não demonstrada a ocorrência de dano ao erário a ensejar a devolução de quaisquer valores.

51. Ademais, convém acrescentar à presente análise que, a respeito da inexecução do objeto do convênio em exame, foi ajuizada ação civil pública com vistas ao ressarcimento do erário por prejuízos causados ao município de São Francisco do Guaporé, com sentença judicial transitada em julgado, conforme exposto a seguir.

4.2 Informações adicionais. Da ação civil pública por improbidade administrativa

52. Observa-se que, quando do envio das últimas documentações referentes ao processo de Tomada de Contas Especial, já existia uma sentença judicial com trânsito em julgado no processo n. 0001298-18.2013.8.22.0023 da 1ª Vara Cível de São Francisco do Guaporé do Tribunal de Justiça de Rondônia (pags. 870-878 ID624066), inclusive juntada aos autos, como pode se observar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

53. O Município de São Francisco do Guaporé/RO, propôs ação civil pública por ato de improbidade administrativa em desfavor de Jairo Borges Faria, Artur Rocha, Agnaldo Simões Prudêncio e Comando Comércio, Construções e Serviços LTDA, decidindo o juiz por julgar improcedente a ação, conforme trechos da sentença ora transcritos:

[...]

Uma coisa é afirmar que parte da obra não foi realizada ou que apresenta irregularidades. Outra, completamente diferente, é sustentar que nada foi feito.

Desse modo, cabia ao Município ignorar as divergências políticas e defender o cumprimento da obra, procurando sanar eventuais falhas, e não dizer que não foi cumprida ou então, provar nesses autos, que nada foi feito.

Ao que tudo indica, no afã de não ter os seus dados inseridos no cadastros do SIAFEN – o que inviabilizaria a obtenção de recursos - o município, sob a atual gestão, **preferiu atacar a gestão passada, ingressando com Ação de Improbidade desprovida de provas**, para dar fundamento à liminar na ação cautelar.

Portanto, diante da ausência de prova da inexecução total do objeto do convênio, não há falar em ato de improbidade administrativa, eis que a aplicação das sanções previstas no art. 12, I, II e III do CPC exige-se prova certa, determinada e concreta dos atos ilícitos, até porque as penas aplicáveis aos sujeitos responsáveis por atos de improbidade administrativa são severas, devendo serem cominadas somente nas hipóteses em que haja elementos probatórios suficientes que demonstrem a conduta ímproba dos requeridos.

Assim, considerando que o juiz deve decidir a causa de acordo com os elementos de prova carreados aos autos, no presente caso **não há se falar em condenação dos requeridos Jairo Borges Faria, Comando Comércio, Construções e Serviços Ltda Me, Agnaldo Simões Prudêncio e Artur Rocha nas penas cominadas à quem pratica ato de improbidade administrativa**, em razão da inexistência de prova capaz de apontar que de fato ocorreram a inexecução e/ou irregularidades apontadas na exordial.

III – Dispositivo.

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos formulados pelo Município de São Francisco do Guaporé **em desfavor de Jairo Borges Faria, Comando Comércio, Construções e Serviços Ltda, Agnaldo Simões Prudêncio e Arthur Rocha**, REVOGANDO a liminar de indisponibilidade de bens deferida às fls. 278/282.

[...]

Destaque nosso.

54. Verifica-se que naquela ação civil pública buscou-se a imposição de ressarcimento de dano causado ao erário, pela prática de ato de improbidade, em decorrência da inexecução dos serviços pela Empresa Comando Comércio, Construções e Serviços Ltda.,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Tomada de Contas Especial – COTCE

que teve como objeto recuperação de vias urbanas com serviços de conformação da plataforma e revestimento primário, objeto do Convênio n. 061/2012/DER.

55. Após a instrução processual e o exame de todas as provas produzidas em juízo, inclusive os documentos constantes do processo administrativo n. 01.1420.04424-0002/2013, existente nestes autos, o juiz foi concludente ao declarar que não havia provas da inexecução dos serviços contratados.

56. Assim, assentado na decisão judicial a inexistência de dano ao erário diante da ausência de prova da inexecução do objeto do convênio, restou afastada a responsabilidade dos agentes demandados na referida ação.

5. CONCLUSÃO

57. Após análise da Tomada de Contas Especial instaurada no Departamento de Estradas de Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos – DER, para apuração de irregularidades na execução do Convênio n. 006/2013/DER/RO, restou constatada a ausência de elementos necessários à caracterização do dano apontado pela Comissão de TCE, em razão da inexistência de provas da inexecução do objeto do convênio.

58. Por outro lado, conclui-se que os elementos existentes nos autos evidenciam a execução dos serviços conveniados e a regular aplicação dos recursos do convênio, em razão da inexistência de prova em sentido contrário.

59. Dessa forma, considerando que não restou evidenciado nestes autos dano ao erário, tem-se que a tomada de contas especial deverá ser julgada regular.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Pelo exposto, submetemos ao e. Relator a seguinte proposta técnica:

61. Julgar Regular a presente Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 16, I, da Lei Complementar n. 154/94.

Porto Velho, 24 de setembro de 2019.

Silvana Pagan Bertoli

Auditor de Controle Externo - Cad. 409

Supervisão:

Alício Caldas da Silva

Diretor de Controle Externo III – Cad. 489

Em, 25 de Setembro de 2019



SILVANA PAGAN BERTOLI
Mat. 409
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 25 de Setembro de 2019



ALICIO CALDAS DA SILVA
Mat. 489
DIRETOR DE CONTROLE EXTERNO III