

GRUPO II – CLASSE II – 2ª CÂMARA

TC 009.281/2013-4

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Município de Vitorino Freire - MA e Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão.

Responsáveis: Carlos Augusto Fortaleza Castro (CPF 508.322.713-49), Construtora Vila Rica Ltda. (CNPJ 04.445.830/0001-83), José Ribamar Rodrigues (CPF 015.205.713-72) e Raimundo Monteiro dos Santos (CPF 124.865.073-53).

Representação legal: Humberto Henrique Veras Teixeira Filho (OAB/MA 6.645) e Gilson Alves Barros (OAB/MA 7.492).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INEXECUÇÃO PARCIAL DE MELHORIAS EM ESTRADAS VICINAIS DE ACESSO A ASSENTAMENTOS RURAIS. RUÍNA DE SERVIÇOS EXECUTADOS. FALHAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DOS RESPONSÁVEIS VINCULADOS AO INCRA. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA AO EX-PREFEITO E À EMPRESA EXECUTORA DAS OBRAS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo, inicialmente, excerto da instrução lançada em pareceres uniformes no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão - Secex/MA (peças 88 a 90):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão (Incrá/MA) em desfavor do Sr. José Ribamar Rodrigues, prefeito de Vitorino Freire nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, em razão de execução parcial do objeto pactuado e irregularidades na apresentação da prestação de contas final quanto aos recursos repassados ao município de Vitorino Freire (MA) por força do Convênio CRT/MA 5000/2006, Siafi 560069, celebrado com o Incra/MA, que teve por objeto serviços de melhoramento do caminho de acesso do povoado Olho d'água do Manoel Luís ao Projeto de Assentamento Bartolomeu/Luzilândia (peça 1, p. 228-240), com a recuperação de 76 km de estradas vicinais, a construção de uma ponte de concreto armado com oitenta metros de extensão e quatro metros de largura, a recuperação de 95,50 metros de pontes de madeira e a implantação de 234 metros de bueiros, beneficiando núcleos residenciais de Projeto de Assentamento, conforme projeto básico e especificações técnicas à peça 1, p. 60-161.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio (peça 1, p. 234) foram previstos R\$ 1.975.256,86 para a execução do objeto, dos quais R\$ 1.777.731,17 seriam repassados pelo concedente e R\$ 197.525,69 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados em seis parcelas, mediante as ordens bancárias abaixo listadas.

Ordem bancária	Parcela	Valor (R\$)	Data de emissão	Data de crédito
2006OB901242 (peça 1, p. 302)	1ª	177.773,12	30/6/2006	4/7/2006
2006OB902398 (peça 1, p. 332)	2ª	266.659,67	21/9/2006	25/9/2006
2006OB902923 (peça 2, p. 672)	3ª	444.432,79	6/11/2006	8/11/2006
2006OB903519 (peça 2, p. 52)	4ª	444.432,79	6/12/2006	8/12/2006
2006OB904143 (peça 2, p. 672)	5ª	266.659,68	28/12/2006	3/1/2007

2006OB904144 (peça 2, p. 672)	6ª	177.773,12	28/12/2006	3/1/2007
-------------------------------	----	------------	------------	----------

4. O ajuste vigeu no período de 28/6/2006 a 26/7/2007 e previa a apresentação da prestação de contas até 24/9/2007, conforme cláusula sexta do termo do ajuste, alterada pelos 1º, 2º e 3º termos aditivos de prorrogação de prazo (peça 2, p. 14-16, 122-125 e 130-132).

5. A instrução inicial (peça 4) propôs a citação do Sr. José Ribamar Rodrigues pela execução parcial do objeto pactuado, como também diligência ao Banco do Brasil para encaminhamento dos extratos e cheques emitidos na conta corrente específica do convênio. A citação do ex-prefeito foi promovida mediante Ofício 1659/2013-TCU/SECEX-MA, de 13/6/2013 (peça 7) e atendida pelo Sr. José Ribamar Rodrigues, por meio do Adv. Gilson Alves Barros, OAB/MA 7492 (procuração à peça 13), com a apresentação de suas alegações de defesa à peça 12, p. 1-21, e de documentos que constituem a peça 12, p. 22-76. A instituição bancária também encaminhou os documentos solicitados (peças 9 e 15).

6. Ao analisar a documentação bancária, a instrução à peça 16 constatou irregularidades na movimentação financeira e propôs nova citação do responsável em razão da ausência de conciliação entre os extratos e a prestação de contas, emissão de cheque ao portador e ausência de nexo de causalidade entre a movimentação dos recursos e a suposta relação de elementos comprobatórios das despesas, realizada mediante Ofício 3154/2013-TCU/SECEX-MA, de 31/10/2013 (peça 18), que não foi atendida.

7. À peça 20 consta instrução de análise das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Ribamar Rodrigues à execução parcial do objeto conveniado, com proposta de julgamento pela irregularidade das contas, imputação de débito e aplicação de multa ao responsável. Em sentido contrário manifestou-se o Ministério Público junto ao TCU em Parecer à peça 23, entendendo que os autos deveriam ser saneados tendo em vista que a empresa recebeu por serviços que não foram executados e deveria ser responsabilizada solidariamente com o ex-prefeito, a imputação do débito foi em valor superior ao montante de recursos federais repassados e a citação foi para o responsável, apesar de constituído procurador. Ao endossar a manifestação do MP/TCU a relatora, em Despacho à peça 24, restituiu os autos a esta unidade técnica para o saneamento dos autos.

8. As instruções posteriores (peças 27 e 33) buscaram o saneamento dos autos e então foi feita a instrução à peça 41 pela irregularidade das contas do ex-prefeito, com débito solidário com a empresa Construtora Vila Rica Ltda., e multa aos responsáveis do art. 57 da Lei 8.443/1992, ressaltando que, devidamente citados, permaneceram silentes ao TCU.

9. O Ministério Público junto ao TCU, em nova intervenção à peça 44, verificou impropriedades na instrução processual (ofício de citação da empresa como nome incorreto e com fatos que deveriam ser atribuídos somente ao ex-prefeito; divergência no valor do débito nas instruções e nos ofícios citatórios e irregularidades que devem ser atribuídas ao ex-gestor) e opinou pela restituição dos autos a esta unidade técnica para adoção das providências necessárias à correção dos equívocos, bem como para novo exame dos autos com vistas a identificar e suprimir outros equívocos que porventura não tenham sido percebidos na análise do nobre *Parquet*.

10. Em Despacho à peça 45 a Relatora dos autos, Exma. Sra. Ana Arraes, concordou com a manifestação do MP/TCU e ressaltou que as falhas apontadas nos relatórios de vistoria decorrem de erros técnicos de engenharia na fase de projeto ou de execução das obras, cujos responsáveis devem ser indicados, visto que não cabe responsabilização objetiva do gestor por tais possíveis falhas, devendo ser indicada a sua conduta omissiva ou comissiva para evitar os problemas apontados. Em consequência, restituiu os autos à Secex/MA para reexame, indicação de valores impugnados e de motivos da impugnação, bem como responsáveis por atos considerados irregulares e a respectiva conduta que motivou a responsabilização; e em seguida retorno do processo a seu gabinete, via MP/TCU, para ser autorizada a citação dos responsáveis.

11. Atendendo ao Despacho da Relatora (peça 45), a nova instrução (peça 50) demonstrou, com base nos documentos dos autos, os fatos abaixo resumidos:

a) desde o início, a execução da obra não foi realizada de forma satisfatória, visto que as vistorias apontaram pendências que consistiam em utilização de revestimento primário de baixa qualidade e quantidade; má recuperação das pontes de madeira, com fundação mal feita, e que cederam; e má construção dos aterros que propiciou o desabamento da ponte de concreto;

b) grande parte das pendências estava relacionada à fase de execução da obra, que, ao final, não cumpriu seu objetivo, já que a estrada vicinal não foi devidamente recuperada e a ponte de concreto desabou. Sem ela, a estrada não cumpre sua finalidade básica, que é interligar o assentamento à sede do município, como mencionado na análise do projeto inicial de construção da estrada vicinal feita pelo núcleo de

engenharia do Incra/MA (peça 1, p. 164-166);

c) o projeto básico da obra foi aprovado pelo Incra/MA com as seguintes determinações à prefeitura de Vitorino Freire (MA), em relação à ponte de concreto armado, que não foram cumpridas: antes do início da obra, elaborar projeto executivo com os elementos técnicos detalhados e realizar estudo de impacto ambiental para obter licença ambiental (peça 1, p. 164-166 e 170);

d) houve falhas na elaboração do projeto, principalmente em relação à ponte de concreto armado, visto que deveria ser mais larga e extensa do que a prevista para poder suportar a pressão d'água e que os aterros das cabeceiras não foram bem projetados para contar a correnteza do rio. Além disso, o projeto executivo deveria ser cobrado antes do início da construção da ponte, pois faltou o nível de detalhamento necessário, principalmente para uma obra que deveria suportar a correnteza do rio e o período chuvoso da região; e

e) houve ainda falhas no projeto em relação à quantidade de bueiros com aterro para conter a água, visto que foi dada como pendência a necessidade de construção de bueiros não previstos no projeto. O novo projeto básico, reformulado após fiscalização do Incra/MA, entretanto, foi analisado e considerado dentro dos padrões do órgão pelo engenheiro civil do Incra/MA Carlos Augusto Fortaleza Castro (peça 1, p. 166), que assinou também as vistorias técnicas da unidade. O projeto básico do convênio em tela foi aprovado mediante Ordem de Serviço 64/2006, assinada pelo Superintendente Regional do Incra/MA Raimundo Monteiro dos Santos (peça 1, p. 170).

12. Em relação ao débito a ser apurado nesta TCE, consubstanciada na jurisprudência do TCU ao considerar que, se a parte construída da obra mostrou-se imprestável e não propiciou o alcance do objetivo conveniado, pois inviabiliza o adequado uso pela população e resulta em falta de funcionalidade, equivale à inexecução do convênio e leva à condenação do responsável ao recolhimento da totalidade dos recursos federais recebidos, em solidariedade com a empresa contratada, quando ela realizou serviços de má qualidade que comprometeram a serventia da obra, considerando a execução parcial sem aproveitamento da parte construída, o reexame do processo feito na instrução à peça 50 impugnou todo o valor repassado pelo Incra/MA à prefeitura de Vitorino Freire (MA) e pago à Construtora Vila Rica Ltda., com base nos cheques enviados em cópia pelo Banco do Brasil, que estão em nome da Construtora Vila Rica Ltda. (peça 15), até o valor repassado pelo concedente, visto que os cheques emitidos em nome da construtora totalizam valor superior ao repassado (R\$ 1.787.200,00).

Cheque			Débito nesta TCE	
N.	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
850003	16/10/2006	177.500,00	16/10/2006	177.500,00
850004	9/11/2006	153.000,00	9/11/2006	153.000,00
850005	26/11/2006	218.400,00	26/11/2006	218.400,00
850006	11/12/2006	70.000,00	11/12/2006	70.000,00
850007	21/12/2006	198.000,00	21/12/2006	198.000,00
850010	14/2/2007	50.000,00	14/2/2007	50.000,00
850001	15/8/2006	175.000,00	15/8/2006	175.000,00
850029	12/6/2007	5.300,00	-----	-----
850021	18/12/2006	120.000,00	18/12/2006	120.000,00
850022	11/1/2007	180.000,00	11/1/2007	180.000,00
850008	25/1/2007	120.000,00	25/1/2007	120.000,00
850009	29/1/2007	80.000,00	29/1/2007	80.000,00
850023	14/3/2007	150.000,00	14/3/2007	150.000,00
850024	17/4/2007	90.000,00	17/4/2007	85.831,17

13. A instrução pós-despacho (peça 50) indicou como responsáveis nos autos:

a) o ex-prefeito José Ribamar Rodrigues, por ser signatário da avença e não ter executado o convênio na forma pactuada, já que é dever do gestor público otimizar a utilização dos recursos públicos de forma a maximizar os serviços prestados à população em termos qualitativos e quantitativos, e por não ter adotado as providências necessárias para a correção das pendências pontadas pelo Incra/MA desde a primeira vistoria técnica, solidariamente com a Construtora Vila Rica Ltda., empresa contratada que, apesar de ter recebido o pagamento correspondente, realizou serviços de má qualidade que comprometeram toda a obra e impediram

o alcance do objeto conveniado, que respondem pelo débito apurado;

b) o ex-prefeito José Ribamar Rodrigues também foi responsabilizado pelas irregularidades na prestação de contas final dos recursos, já que cabia a ele a apresentação das contas e a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados, e se refere à ausência donexo de causalidade entre a movimentação dos recursos e os elementos comprobatórios das despesas devido às inconsistências verificadas na documentação; e

c) os Srs. Raimundo Monteiro dos Santos, na condição de Superintendente Regional do Incra/MA, e Carlos Augusto Fortaleza Castro, na condição de engenheiro civil do Incra/MA, foram responsabilizados por respectivamente terem aprovado e opinado pela aprovação de projeto básico elaborado pela prefeitura de Vitorino Freire (MA) para a construção de estrada vicinal e ponte de concreto objeto do convênio, com falhas na elaboração e sem que a prefeitura tivesse elaborado projeto executivo e realizado estudo de impacto ambiental para obtenção de licença ambiental; e, por não configurar débito, ensejaria somente audiência.

14. Com a anuência da unidade técnica (peça 51), foi promovida a audiência dos Srs. Raimundo Monteiro dos Santos e Carlos Augusto Fortaleza Castro, via respectivos Ofícios TCU/SECEX-MA 3866/2015 e 3867/2015, datados de 29/12/2015 (peças 53 e 52).

15. O Sr. Raimundo Monteiro dos Santos recebeu o ofício de audiência em 12/1/2016 (peça 57), solicitou e obteve prorrogação do prazo de defesa em quinze dias (peças 64 e 70), e apresentou tempestivamente suas devidas razões de justificativas que compõem as peças 66 e 67. Da mesma forma, o Sr. Carlos Augusto Fortaleza Castro, ouvido em audiência em 11/1/2016, conforme aviso de recebimento à peça 56, solicitou e recebeu cópia integral digitalizada do processo (peças 61 e 63), como também prorrogação do prazo de defesa em quinze dias (peças 62 e 70), tendo apresentado tempestivamente suas razões de justificativas (peça 69).

16. Ao Adv. Gilson Alves Barros, representante do Sr. José Ribamar Rodrigues, foi encaminhado para o endereço constante da procuração à peça 13 o Ofício de Citação 3874/20105-TCU/SECEX-MA, datado de 29/12/2015 (peça 55), recebido em 11/1/2016, como comprova o aviso de recebimento à peça 58, sem manifestação do responsável.

17. Ao endereço da Construtora Vila Rica Ltda. constante do cadastro CNPJ/SRF/MF (peça 60), foi encaminhado o Ofício de Citação 3865/2015-TCU/SECEX-MA, de 29/12/2015 (peça 54), cujo aviso de recebimento retornou dos Correios com a informação de ser a empresa desconhecida no local (peça 59). Nova tentativa de citação foi feita mediante o Ofício 76/2016-TCU/SECEX-MA, datado de 20/1/2016 (peça 65), que não foi entregue no endereço da construtora por servidor desta unidade técnica no dia 4/2/2016, pelo fato de que no local mora uma pessoa há mais de dezesseis anos, que já recusara outras correspondências da empresa por desconhecer seu representante legal (peça 68).

18. A instrução anterior (peça 74) verificou que não fora realizada a citação da Construtora Vila Rica Ltda., e propôs sua renovação via ofício endereçado a seu representante legal, o Sr. Miguel Arcangelo Viana Filho, CPF 279.567.253-72. Na oportunidade, ressaltou que, apesar do ofício citatório do Sr. José Ribamar Rodrigues ter sido devidamente entregue no endereço indicado na procuração à peça 13, no sítio da OAB/MA consta outro endereço comercial do Adv. Gilson Alves Barros (peça 72), entendendo necessário renovar também a sua citação.

19. Com a anuência da unidade técnica (peça 75) e a autorização da relatora em Despacho à peça 76, foi enviado o Ofício 1269/2015-TCU-SECEX/MA, de 10/5/2016 (peça 77), para o endereço do Adv. Humberto Henrique Veras Teixeira Filho, também constituído procurador pelo Sr. José Ribamar Rodrigues, e recebido em 17/6/2016 (peça 82), sem manifestação perante este Tribunal.

20. Desta feita, após despacho à peça 84, foi promovida a citação da Construtora Vila Rica Ltda., por seu sócio-administrador Eronildo Moraes dos Santos, via Ofício 2266/2016-TCU/SECEX-MA, de 14/9/2016 (peça 85), recebido em 14/9/2016, conforme aviso de recebimento à peça 86, após o insucesso na entrega do Ofício 1271/2015-TCU/SECEX-MA, de 10/5/2016 (peças 79 e 81). O responsável pela empresa apresentou em 21/9/2016, tempestivamente, as devidas alegações de defesa que compõem a peça 87.

EXAME TÉCNICO

21. Como demonstrado acima, a Construtora Vila Rica Ltda. foi devidamente citada e apresentou as alegações de defesa (peça 87) que serão ora analisadas. Por sua vez, o Sr. José Ribamar Rodrigues, apesar de devidamente citado por seu advogado legalmente constituído, não atendeu ao chamado desta Corte de Contas para apresentação de defesa. Ressalta-se que em resposta a citação anterior, o ex-prefeito, por seu advogado, já havia apresentado alegações de defesa quanto à execução parcial do objeto conveniado, analisadas à peça

20 e que serão ora reanalisadas, juntamente com os argumentos da empresa contratada. Desta forma, restaram sem argumentos de defesa as irregularidades verificadas sob a sua responsabilidade individual, abaixo listadas.

a) autorização para início e continuidade da obra de construção da ponte de concreto sem a elaboração de projeto executivo com os elementos técnicos detalhados e a realização de estudo de impacto ambiental para obtenção de licença ambiental, determinados na Ordem de Serviço Inkra/MA 64/2006, que aprovou o projeto básico objeto do Convênio CRT/MA 5000/2006, Siafi 560069; e

b) ausência do nexo de causalidade entre a movimentação dos recursos e os elementos comprobatórios das despesas apresentados na prestação de contas final do Convênio CRT/MA 5000/2006, Siafi 560069, devido às seguintes inconsistências na documentação:

b.1) Nota Fiscal 392, no valor de R\$ 35.570,00, emitida em 29/1/2008 e paga em 1/2/2008, 11/11/2008 e 5/12/2008, fora da vigência do convênio determinada em sua cláusula sexta e prorrogada por três termos aditivos, com infringência ao art. 8º, V, da IN/STN 1/1997;

b.2) ausência de conciliação entre os Cheques 850025, 850026, 850027, 850028, 850030, 850031 e 850032, ao portador, e a relação de pagamentos, que apresenta como favorecida a empresa Construtora Vila Rica Ltda.;

b.3) emissão de cheques ao portador ao invés de cheques nominativos ao credor, como determina o art. 20, *caput*, da IN/STN 1/97;

b.4) depósito das parcelas da contrapartida em datas diferentes das estabelecidas no cronograma de desembolso e os valores discriminados no plano de trabalho;

b.5) depósito da contrapartida fora da vigência do convênio (R\$ 15.000,00 e R\$ 19.142,00, respectivamente em 10/11/2008 e 2/12/2008); e

b.6) comprovação de apenas R\$ 13.983,33 dos R\$ 40.437,04 obtidos como rendimentos de aplicações financeira, restando sem comprovação a quantia de R\$ 26.453,71, em infringência ao §2º do art. 20 da IN/STN 1/1997.

22. Os Srs. Raimundo Monteiro dos Santos e Carlos Augusto Fortaleza Castro, ouvidos em audiência, apresentaram suas razões de justificativa (peças 66, 67 e 69), que serão ora analisadas.

23. Passa-se, portanto, à análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis nesta tomada de contas especial.

Análise das alegações de defesa

I. Execução parcial do objeto pactuado sem aproveitamento da parte construída.

I.1. Situação encontrada: a estrada vicinal e a ponte de concreto armado foram construídas com falhas relevantes dispostas como pendências nos relatórios de vistoria técnica emitidos pelo Inkra/MA em visitas ao local da obra realizadas nos dias 25/10/2006, 21/12/2006, 18/3/2007, 7/9/2007, 25/4/2008 e 2/3/2009, tais como utilização de revestimento primário de baixa qualidade e quantidade; má recuperação das pontes de madeira que acabaram cedendo supostamente em razão de fundação mal feita, aterros mal feitos nas cabeceiras das pontes e nos bueiros, propiciando a entrada de água; e ponte de concreto com aterro mal executado nas cabeceiras que propiciou seu desabamento, que comprometeram a serventia da obra e impossibilitaram o alcance da finalidade do ajuste que era a ligação do Projeto de Assentamento Bartolomeu/Luzilândia à sede do município para escoamento da produção agrícola e pecuária e beneficiamento dos assentados.

I.2. Objeto: Convênio CRT/MA 5000/2006, Siafi 560069, celebrado entre a prefeitura de Vitorino Freire (MA) e o Inkra/MA.

I.3. Critérios: Lei 8.666/93, arts. 66, 76 e 116, § 3º, II; Portaria Interministerial 127/08, arts. 54, II e 63, § 1º, II, a; e Acórdãos 10985/2015-2ª Câmara, 10635/2015-2ª Câmara, 4447/2014-2ª Câmara, 4587/2009-2ª Câmara, 1441/2007-Plenário, 7148/2014-1ª Câmara, 3324/2015-2ª Câmara, 4312/2014-2ª Câmara, 1731/2015-1º Câmara, 5661/2014-1ª Câmara, entre outros.

I.4. Evidências: relatório de vistoria do Inkra/MA (peça 1, p. 394-398 e peça 2, p. 58-62, 171-174, 374-378 e 400-404), relação de pagamentos (peça 2, p. 202) e cópia de cheques (peça 15).

I.5. Efeitos: descumprimento de lei e débito na quantia original total de R\$ 1.777.731,17, conforme quadro abaixo.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
-------------------------	-----------------------

175.000,00	15/8/2006
177.500,00	16/10/2006
153.000,00	9/11/2006
218.400,00	26/11/2006
70.000,00	11/12/2006
120.000,00	18/12/2006
198.000,00	21/12/2006
180.000,00	11/1/2007
120.000,00	25/1/2007
80.000,00	29/1/2007
50.000,00	14/2/2007
150.000,00	14/3/2007
85.831,17	17/4/2007

I.6. Responsáveis solidários: José Ribamar Rodrigues, CPF 015.205.713-72, prefeito de Vitorino Freire (MA) nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, e Construtora Vila Rica Ltda., CNPJ 04.445.830/0001-83, empresa contratada.

I.7. Argumentos apresentados pelo responsável pela Construtora Vila Rica Ltda. (peça 87):

24. O representante legal da empresa alega que a Construtora Vila Rica Ltda. ganhou a tomada de preços relativa ao contato para realização de melhorias de caminho de acesso no município de Vitorino Freire (MA) com recursos do Incra/MA e cumpriu na íntegra todas as exigências contidas no edital, sendo que a totalidade dos recursos financeiros recebidos estava de acordo com o laudo de medição aprovado pelo engenheiro da prefeitura e pelo corpo de engenharia do Incra, inexistindo falhas na execução ou no revestimento primário.

25. Alega que toda obra de engenharia requer manutenção e a responsabilidade da construtora era a de construir a estrada e a ponte, e não manter o seu estado de conservação de forma perpétua.

26. Salienta que o projeto foi assinado em 7/8/2006 e as últimas vistorias foram feitas pelo Incra em 25/4/2008 e 2/3/2009, portanto três anos após o término dos serviços, devendo ser considerado apenas os laudos feitos no período da execução e que ensejaram o pagamento à empresa.

27. No tocante à cabeceira da ponte que cedeu, alega que o fato ocorreu em função do inverno de 2008 ter sido o maior nas últimas décadas no Maranhão e o Rio Grajaú ter tido a maior enchente já registrada em seu leito, conforme atesta a população ribeirinha, portanto, um evento natural e imprevisível, considerado pelo direito pátrio um caso fortuito, cuja doutrina considera como excludente de responsabilidade civil.

28. Ressalta que a presente TCE foi instaurada pela falta de apresentação da prestação de contas do convênio, que não é responsabilidade da empresa, e caso o município tivesse cumprido a sua obrigação de prestar contas, não haveria o processo.

29. Por fim, alega que foram fielmente cumpridas todas as responsabilidades cabíveis à empresa, ou seja, executar a obra de acordo com o plano de trabalho, apresentar laudo de medição dos trabalhos executados, emitir notas fiscais e receber da prefeitura o termo de aceitação definitiva da obra; não cabendo a ela qualquer imputação de débito.

I.8. Análise:

30. O contrato com a construtora foi firmado em 7/8/2006, com vigência por cento e oitenta dias, portanto, até o início de 2008, e pode-se verificar que os relatórios de 25/10/2006 e 21/12/2006 do Incra/MA consignam a boa qualidade da obra e a execução de acordo com as especificações técnicas aprovadas, exceção para a pista de rolamento ter sido construída em largura inferior ao acordado em alguns trechos, mas justificado pela existência de cercas de propriedades ao longo da estrada que não podiam ser deslocadas. O relatório de visita de 18/3/2007 ressaltou pendências a serem resolvidas (bueiro quebrado, ponte de madeira cedendo, pontos de atoleiros e danificados), mas não desconsiderou a obra e informou o forte período de chuva na região, que deveria cessar para a continuidade dos serviços. Posteriormente, as visitas de 7/9/2007 e 2/3/2009 ressaltaram que o Povoado Farusa não fora ligado à estrada vicinal e foi considerada a execução de 90% da obra.

31. Verifica-se, portanto, que as pendências a serem resolvidas foram constatadas após o fim da vigência contratual e da emissão da Nota Fiscal 391, de 8/1/2007 (peça 2, p. 318), tendo a estrada vicinal sofrido no

período chuvoso. Tais pendências possivelmente decorreram das chuvas, até porque até o final do ano de 2006 a construção estava de acordo com o plano de trabalho. Observa-se ainda que a empresa contratada recuperou serviços após o término do seu contrato, conforme exposto no relatório de 2/3/2009.

32. Sobre a ponte de concreto armado, o relatório de 18/3/2007 consignou que estava 90% concluída e o relatório de 7/9/2007 registrou sua execução em 95%, faltando apenas o guarda-rodas e o passeio, onde se infere que o aterro fora executado dentro das especificações técnicas, mas estava sofrendo erosão pelas fortes chuvas e cheia do rio. A danificação do aterro pode ter ocorrido devido a situação natural das chuvas e a falha no projeto básico, cuja responsabilidade não pode ser atribuída à construtora.

33. Assim, infere-se que a empresa contratada executou a obra conforme contrato assinado com a prefeitura de Vitorino Freire (MA) e que os problemas ocorreram possivelmente por causa das chuvas na região, associado a um projeto básico falho, situações cuja responsabilidade não cabe à Construtora Vila Rica Ltda. e somente seriam apuradas caso houvesse uma perícia técnica à época, o que não foi realizado.

34. De fato, como alegado pelo representante da empresa, a sua responsabilidade era de executar o plano de trabalho feito pela prefeitura municipal, o que se entende que foi feito, segundo primeiros relatórios de vistoria técnica, que acompanhou a execução durante a vigência contratual e considerou a boa qualidade da obra e seu desenvolvimento conforme especificações técnicas.

35. A contrário do alegado, este TCE foi instaurada também em razão da execução parcial do convênio, ou seja, mesmo com a apresentação de contas final pelo ex-prefeito, haveria o processo, ressaltando que houve as prestações de contas parciais, com a documentação constante dos autos.

36. Pelo exposto, pode-se excluir a responsabilidade da empresa contratada, com o acatamento das suas alegações de defesa.

I.9. Argumentos apresentados pelo Sr. José Ribamar Rodrigues (peça 12):

37. O procurador do responsável alega que suas contas mereciam ser julgadas regulares, pois os elementos, as provas documentais e os dados contábeis apresentados levariam a esse veredito, não fosse o rigor excessivo aplicado ao caso concreto pelo Incra, que alega não ter sido a obra concluída ou executada de acordo com o proposto e aprovado no convênio.

38. Registra que o período de 2007 a 2009 no Estado do Maranhão foi atípico em relação às intensas chuvas na região, provocando elevada erosão, aumento no fluxo dos rios e diversas enchentes, o que levou o governo estadual a decretar estado de calamidade pública, e informa que o primeiro relatório datado de 3/11/2006 constava a execução de 25% da obra, com bom andamento; que o relatório datado de 4/4/2007 informou a execução de 80% dos serviços e 90% da ponte de concreto, com a obra paralisada em razão de altos índices pluviométricos que se precipitaram na região; que a visita técnica de 2007 confirmou a execução de 90% das obras e apontou pequenas impropriedades; e que no mês de maio de 2008 nova visita técnica constatou a impossibilidade de sua execução em decorrência das péssimas condições do tempo.

39. Ressalta que com a negativa do Incra/MA ao pedido de prorrogação de prazo do convênio, enviou a prestação de contas, que não foi acatada pelo concedente, visto que no relatório de abril de 2009 o engenheiro apontou pendências, mencionando a passagem de dois períodos chuvosos, dano a entender erro no projeto e evidenciando a situação delicada do convênio.

40. Alega que os fatos naturais ocasionaram tal situação e que o Incra é corresponsável pelos fatos ao aprovar e efetuar os repasses mesmo sabendo da falta do projeto executivo; ao não conceder prorrogação de prazo de convênio, deixando de seguir as recomendações de seu engenheiro nos relatórios de vistoria técnica; ao não considerar o alerta de desabamento da ponte, registrando que não era sua responsabilidade a alteração do projeto; ao não providenciar recursos material, humano e técnico necessários para ilidir em conjunto com o município os problemas enfrentados; ao realizar fiscalização após dois meses da entrega da obra, em período de fortes chuvas; e ao perceber que a conclusão da obra não fora possível por fatos naturais que impediram a execução total do objeto conveniado.

41. Entende que, por essas circunstâncias, era impossível concluir a obra sem um ajuste no projeto e nos recursos a serem empregados, o que não ocorreu no processo, tendo o Incra/MA apenas imputado responsabilidade unilateral do município, esquecendo-se da teoria de imprevisão prevista no art. 65, II, d, da Lei 8.666/1993, que poderia ocasionar a alteração ou a rescisão contratual; e afirma que a regular comprovação da força maior é feita pela farta documentação acostada nos diversos relatórios técnicos e a jurisprudência, inclusive do TCU, que considera os imprevistos da natureza na execução de pactos firmados.

42. Por fim, reforça que os recursos foram utilizados na obra e as irregularidades ocorreram em razão das fortes chuvas, o que não ocasiona débito, sendo necessária a realização de perícia técnica na obra, conforme

sugerido à época por engenheiro, e ressalta que em visita ao local o superintendente do Incra/MA constatou que a ponte de concreto estava construída.

I.10. Análise:

43. As pendências na construção foram identificadas pelo Incra/MA ainda na vigência do convênio, a partir da visita de 18/3/2007, e, de fato, havia a necessidade de paralisação dos serviços até o fim do período chuvoso, conforme consignado nos relatórios do Incra/MA. Entretanto, mesmo após dois anos para sua solução, a vistoria de 2/3/2009 constatou que elas não haviam sido resolvidas e que a cabeceira da ponte de concreto estava cedendo, o que posteriormente ocasionou o seu desabamento.

44. Apesar de não ter sido acatado o pedido de nova prorrogação de prazo, cabia à prefeitura a manutenção da obra construída para que o convênio alcançasse seu objetivo, o que não foi feito e, com o desabamento da ponte, não houve o beneficiamento da população assentada.

45. Além disso, durante a execução da ponte de concreto não houve a elaboração do projeto executivo, que iria identificar e corrigir possíveis inadequações do projeto básico e realizar os mencionados ajustes, mesmo sendo a prefeitura instada a fazê-lo.

46. Ao contrário do alegado, não foi comprovado que as fortes chuvas impossibilitaram a conclusão da obra, visto que as pendências, como mencionado nos próprios relatórios de vistoria, eram pontuais e poderiam ser resolvidas após o término do período chuvoso, sendo que dois anos se passaram, com dois períodos de estiagem, sem que as pendências fossem solucionadas.

47. Ademais, o projeto básico foi elaborado por técnicos da prefeitura, que deveriam considerar a característica da região no planejamento da obra.

48. De acordo com a jurisprudência do TCU, se a parte construída da obra mostrou-se imprestável e não propiciou o alcance do objetivo conveniado, pois inviabiliza o adequado uso pela população e resulta em falta de funcionalidade, equivale à inexecução do convênio e leva à condenação do responsável ao recolhimento da totalidade dos recursos federais recebidos, em solidariedade com a empresa contratada, quando ela realizou serviços de má qualidade que comprometeram a serventia da obra (Acórdãos 10985/2015-2ª Câmara, 10635/2015-2ª Câmara, 4447/2014-2ª Câmara, 4587/2009-2ª Câmara, 1441/2007-Plenário, 7148/2014-1ª Câmara, 3324/2015-2ª Câmara, 4312/2014-2ª Câmara, 1731/2015-1º Câmara, 5661/2014-1ª Câmara, entre outros).

49. Como visto acima, os serviços realizados pela empresa não foram considerados pelo Incra/MA de má qualidade, pelo contrário, o que exclui a sua solidariedade. Quanto à responsabilidade do Incra/MA, alegada pelo responsável, será abaixo analisada. Assim, não se acatam as alegações de defesa do ex-prefeito de Vitorino Freire (MA).

50. É importante salientar que outras irregularidades foram observadas sem que o Sr. José Ribamar Rodrigues se manifestasse e que demonstram ilegalidades na execução do ajuste, como a ausência de projeto executivo e de estudo ambiental, que poderiam solucionar as inadequações do projeto básico, e não comprovam a boa e regular aplicação dos recursos públicos, como a ausência do nexo de causalidade entre a movimentação dos recursos e os elementos comprobatórios das despesas apresentados na prestação de contas final do Convênio CRT/MA 5000/2006, Siafi 560069, expostas no item 21 acima.

I.11. Desfecho: conclui-se, portanto, que as alegações de defesa da Construtora Vila Rica Ltda. podem ser acatadas, excluindo-a da corresponsabilidade neste TCE, enquanto que os argumentos de defesa do Sr. José Ribamar Rodrigues não merecem prosperar.

Análise das razões de justificativa

II. Aprovação de projeto básico elaborado pela prefeitura de Vitorino Freire (MA) para a construção de estrada vicinal e ponte de concreto com falhas na elaboração e sem que a prefeitura tivesse elaborado projeto executivo e realizado estudo de impacto ambiental para obtenção de licença ambiental.

I.1. Situação encontrada: como se deduz das pendências encontradas nas vistorias técnicas do Incra/MA, houve falhas na elaboração do projeto básico em relação à ponte de concreto armado, que deveria ser mais larga e extensa do que a prevista para poder suportar a pressão d'água e que os aterros das cabeceiras não foram bem projetados para contar a correnteza do rio; e em relação à pouca quantidade de bueiros com aterro para conter a água, visto que foi dada como pendência a necessidade de construção de bueiros não previstos no projeto. Além disso o projeto básico foi aprovado pelo Incra/MA com as seguintes determinações à prefeitura de Vitorino Freire (MA): antes do início da obra, a prefeitura deve elaborar projeto executivo com os elementos técnicos detalhados e realizar estudo de impacto ambiental para obter licença ambiental.

I.2. Objeto: Convênio CRT/MA 5000/2006, Siafi 560069, celebrado entre a prefeitura de Vitorino Freire (MA) e o Incra/MA.

I.3. Critérios: arts. 6º, inc. IX, 7º, e 12, inciso VII, da Lei 8.666/1993.

I.4. Evidências: Ordem de Serviço 64/2006-Incra/MA (peça 1, p.170).

I.5. Efeitos: descumprimento de lei.

I.6. Responsáveis solidários: Raimundo Monteiro dos Santos, CPF 124.865.073-53, Superintendente Regional do Incra/MA em 2006, e Carlos Augusto Fortaleza Castro, CPF 508.322.713-49, engenheiro civil do Incra/MA em 2006-2007.

I.7. Argumentos apresentados pelo Sr. Raimundo Monteiro dos Santos (peças 66 e 67):

51. Sobre as falhas na elaboração do projeto básico alega que foi superintendente do Incra/MA no período de 27/2/2003 a 29/9/2007 e que em 20/3/2006 recebeu o Ofício 57/2006 do então prefeito de Vitorino Freire (MA) encaminhando proposta de convênio com a unidade (peça 66, p. 12) com a documentação necessária para a sua celebração (peça 66, p. 13-51), disposta na IN/STN 1/1997, e em 8/5/2006, outro ofício municipal solicitou a alteração da proposição inicial.

52. O responsável alega que a proposta do convênio foi objeto de legitimação pelo engenheiro civil do Incra/MA, Sr. Carlos A. Fortaleza Castro, que emitiu parecer favorável à execução de 76 quilômetros de recuperação de estradas vicinais com cinco metros de largura, 95,5 metros de construção/recuperação de pontes de madeira de lei, 234 metros de bueiros e oitenta metros de ponte de concreto armado com 4,5 metros de largura, conforme projeto apresentado pela prefeitura (peça 66, p. 52-53).

53. O então superintendente afirma que, diante da análise da proposta e do parecer favorável da equipe técnica, bem como da importância da obra para o deslocamento das famílias e o escoamento da produção, decidiu emitir a Ordem de Serviço 64/2006, de 26/5/2006, aprovando o projeto básico apresentado pela prefeitura (peça 66, p. 54); e que, de acordo com o parecer técnico do Núcleo de Convênios encaminhou minuta do convênio à procuradoria jurídica para análise (peça 66, p. 55-64), que emitiu parecer favorável à celebração do termo (peça 66, p. 69-70 e peça 67, p. 1), finalmente formalizado (peça 67, p. 6-16), com as parcelas liberadas (peça 67, p. 17-21).

54. Continua expondo que o convênio teve três aditivos de prorrogação de prazo para a conclusão da obra e saneamento das pendências apontadas pelo Setor de Engenharia (peça 67, p. 22-43) e que durante sua gestão foram realizadas quatro vistorias técnicas por engenheiros civis e técnicos da instituição. Na primeira fiscalização ocorrida em 25/10/2006 foram detectadas algumas falhas na execução da obra (peça 67, p. 44-46); na segunda, feita em 21/12/2006, o técnico do Incra relata claramente a boa execução das obras que careciam apenas de alguns ajustes, repassados à construtora que se comprometeu em saná-los até o final da execução da obra (peça 67, p. 47-51), sendo que à época o próprio superintendente visitou pessoalmente a obra e ficou satisfeito com o seu andamento e a qualidade dos serviços executados (peça 67, p. 52-55); na terceira, realizada em 18/3/2007, o técnico atestou a execução de 90% dos serviços, porém com inúmeras pendências pontuais que não prejudicavam a trafegabilidade da estrada (peça 67, p. 57-61).

55. Alega que não cometeu nenhuma irregularidade ao aceitar a proposta do convênio uma vez que a documentação apresentada pela prefeitura foi de autoria de seus engenheiros, a elaboração do projeto básico foi de responsabilidade de engenheiro civil e a sua execução foi acompanhada por quatro engenheiros civis (peça 67, p. 62-63); e que se houve erro na elaboração dos projetos não foram cometidos pelos gestores do Incra/MA, que não podem ser responsabilizados por terem a atribuição de repassar os recursos e acompanhar sua aplicação de forma correta. Saliente que o gestor do convênio é quem tinha o dever de saber as necessidades e os problemas de seu município.

56. Ressalta que os técnicos do Incra não questionaram o projeto, elaborado por dois engenheiros civis que conviviam diariamente com os problemas do município e que toda a tramitação do processo de celebração do convênio obedeceu a instrução normativa vigente, contendo a documentação exigida por ela e pelo Acórdão TCU 2261/2005.

57. Quanto à ausência de licença ambiental, alega que a estrada já existia em situação precária e que, analisando as normas, não encontrou nenhum dispositivo que impedisse a celebração do convênio sem licença ambiental, mesmo porque não se tratava de uma obra de grande envergadura, mas de uma ponte com 80 metros de comprimento e 4,5 metros de largura, não causando nenhum impacto devastador no meio ambiente, visto que não teve nem novo desmatamento, tendo sido aproveitada a parte mais estreita do leito do rio, onde já existia trafegabilidade de barcos e canoas, sem vegetação nativa, tanto que não houve questionamento de órgãos ligados às questões ambientais.

58. Quanto ao projeto executivo, informa que o projeto da ponte feito por engenheiro civil foi registrado no CREA (peça 67, p. 69-70) e apresentava especificações técnicas obedecendo as normas de engenharia (peça 67, p. 64-69), e por isso, foi considerado conforme à legislação vigente, tendo sido toda a execução acompanhada por técnicos da instituição, que sempre afirmavam a normalidade da obra.

I.8. Análise:

59. No tocante à inadequação do projeto básico, de fato, não cabe a responsabilização do Incra/MA, visto que, de acordo com as letras 'a' e 'd', cláusula 3ª, do termo de convênio, cabia ao Incra/MA prestar orientação técnica e informações que detenha por força do exercício de sua atribuição e competência funcional nos assuntos relativos às atividades previstas, além de acompanhar e orientar os trabalhos conveniados através de técnicos devidamente habilitados, verificando a exata aplicação dos recursos e avaliando os resultados. E isto foi efetivado.

60. E, conforme alegado, de acordo com a Norma de Execução Incra 6, de 9/4/2001, que dispõe sobre os procedimentos administrativos para elaboração, celebração, administração e controle de contratos e convênios, o gestor do Incra/MA para celebrar o convênio em análise, deveria:

a) receber a proposta da prefeitura com o plano de trabalho e a documentação exigida na IN/STN/MF 1/1997, isto é, razões que justifiquem a celebração do termo; descrição completa do objeto a ser executado; descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente; etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim; plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento; cronograma de desembolso; declaração do conveniente de que não está em situação de mora ou de inadimplência junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta; e comprovação do exercício pleno da propriedade do imóvel, mediante certidão de registro no cartório de imóvel, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras, ou benfeitorias no mesmo;

b) analisar as razões apresentadas, opinando sobre a viabilidade técnica, a conveniência administrativa e a oportunidade e solicitar a atuação dos documentos e a abertura de processo administrativo;

c) verificar a regularidade fiscal, parafiscal e financeira do proponente (SRF, INSS, FGTS) mediante consulta ao SIAFI e CADIN;

d) verificar a existência e a disponibilidade orçamentária na unidade, preparando a autorização de empenho;

e) elaborar a minuta do termo; e

f) formalizar a indicação do assegurado, que será responsável pelo acompanhamento, controle, monitoramento e fiscalização do convênio ou do contrato.

61. Quanto às pendências, foram acompanhadas ainda por dois anos, após a sua gestão, sem que fossem solucionadas. Entende-se, portanto, que ao deixar a superintendência do Incra/MA em setembro de 2007, a unidade estava tentando solucionar os problemas da obra junto à prefeitura, tendo em vista que a última vistoria foi realizada em 2/3/2009, em nova gestão da unidade, acatando-se a justificativa do responsável para esse ponto.

62. Sobre o projeto executivo, a obra poderia ser liberada sem esse documento, a ser desenvolvido concomitantemente com sua execução, conforme disposto no art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993. No entanto, o gestor não demonstrou que tenha cobrado da prefeitura a sua elaboração e as especificações técnicas da ponte em concreto à peça 67, p. 64-67, fazem parte do projeto básico, conforme art. 6º, inciso IX, alínea 'b' da referida lei, que não excluem o projeto executivo.

63. No tocante à falta de licenciamento ambiental para a construção da ponte de concreto, esse procedimento não era desnecessário, como alega o responsável, e inclusive foi solicitado pelos técnicos do Incra/MA, com base na lei de licitações que prevê que o projeto básico possua elementos que assegurem o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento (art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993). A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 237, de 19/12/1997, prevê que as obras civis como barragens e diques, transposição de bacias hidrográficas, canais para drenagem e outras obras de arte estão sujeitas ao licenciamento ambiental.

64. Portanto, não se acatam as justificativas apresentadas a esses dois últimos pontos.

I.9. Argumentos apresentados pelo Sr. Carlos Augusto Fortaleza Castro (peça 69):

65. O responsável alega que durante vistoria de legitimação realizada em abril de 2006 foi constatado que o projeto apresentado pela prefeitura não estava totalmente condizente com as reais necessidades das comunidades a serem beneficiadas, pois não contemplavam necessidades como bueiros e acréscimo de

aterro/corte, e principalmente, havia a interrupção da estrada no km 18 em função do Rio Grajaú e sua continuação após o rio; e, como o projeto foi apresentado não havia como referendá-lo tecnicamente, pois existiriam dois trechos de estradas separadas pelo rio, sem nenhuma interligação.

66. Alega então que a prefeitura pleiteou a construção da ponte transpondo o Rio Grajaú e interligando os dois trechos propostos para a estrada vicinal, que foi aceito pelo Incra/MA, condicionado à apresentação do projeto. Além disso, foi solicitado à prefeitura a reformulação do projeto para atender às recomendações: traçado georreferenciado da estrada demonstrando a localização exata, não só dos povoados, mas também das obras de arte; inclusão de novas obras de arte; correção da extensão total da estrada; inclusão da ponte de concreto e a reformulação da planilha orçamentária, tanto em termos quantitativos, quanto de preços unitários.

67. O responsável alega que o novo projeto corrigiu a extensão da estrada e incluiu mais obras de arte e a ponte de concreto armado com um acréscimo de apenas trezentos mil reais em relação à proposta anterior, reduzindo os custos do projeto.

68. Alega que a elaboração de projeto básico de convênio é responsabilidade das prefeituras proponentes, que devem ter técnicos devidamente qualificados e legalmente habilitados, que se valem de instrumentos de medição e levantamentos, além de dados históricos e informações locais para definir seus elementos e que o papel do engenheiro do Incra/MA é verificar se o projeto está de acordo com os padrões estabelecidos pelo órgão, que deve possuir todas as informações necessária para sua execução.

69. Informa que quando a proposta apresentada não contemplava os itens mínimos necessários à boa compreensão do objeto proposto, era solicitada a sua reformulação, de forma que atendesse esses critérios; que se fosse detectada a necessidade de inclusão ou retirada de elementos no projeto, eram feitas sugestões, mas não interferências no projeto das proponentes, pois os técnicos do município tinham mais conhecimento das necessidades e das peculiaridades da região a ser beneficiada com o convênio. Assim, tais intervenções não caracterizam transferência de responsabilidade ou corresponsabilidade pela elaboração do projeto.

70. Salaria que na época da legitimação do projeto (abril de 2006) era período de estiagem e não havia como confirmar todos os pontos de passagem de água que necessitavam de bueiro ou ponte de madeira. Mesmo assim foram solicitadas as reformulações do projeto.

71. Quanto à ponte de concreto, a definição de sua localização e suas dimensões foram feitas pelos técnicos da prefeitura supostamente com base em estudos hidrológicos para verificação da vazão máxima, do nível máximo de água e dos pontos onde a correnteza era maior, estudos de geotécnica para verificar o tipo de solo existente para definição da fundação da ponte, entre outros. Alega que na vistoria de legitimação não tinha como definir tais questões, que eram obrigação da prefeitura na elaboração do projeto básico, por seus técnicos, nem como contestar ou fazer alterações incisivas nele, ou seja, a definição da quantidade de bueiros, pontes de madeira, extensão e localização exata da ponte de concreto cabiam à prefeitura, que tinha conhecimento da área e dados da região.

72. Alega portanto que, ao citar no relatório que o projeto reformulado encontrava-se dentro dos padrões do órgão, estava se referindo aos itens de padronização e aos itens mínimos necessários à boa compreensão do objeto proposto, inclusive com os preços unitários praticados no mercado, e nunca ao fato de o projeto não conter falhas ou omissões; e que somente percebeu a necessidade de alguns elementos não previstos no projeto como alguns bueiros e uma ponte de madeira que deveria ser maior e correnteza grande na cabeceira da ponte de concreto com as vistorias realizadas durante a execução da obra, que foram comunicadas em relatórios, permitindo que a falha da prefeitura ainda pudesse ser corrigida seja pela absorção de custos extras ou pela utilização de saldo de convênio para a construção de bueiros/ponte e para a contenção da correnteza na ponte de concreto.

73. No tocante à ponte de concreto ter cedido em uma de suas cabeceiras, foi suposto o recalque da fundação, ou seja, um problema construtivo, que pode ou não ter sido originado pela falta de informação adequada para a definição da fundação, já que somente uma perícia poderia definir com exatidão a causa.

74. Ressalta que havia duas ARTs de elaboração de projetos e uma de execução das obras e cabia à prefeitura a fiscalização diária dos serviços executados, tendo havido falha do município.

75. Quanto à falta de projeto executivo e licença ambiental, afirma que desde o relatório de legitimação alertou sobre a necessidade de tais documentos, sendo que o projeto executivo poderia ter detectado as falhas apresentadas na execução da obra; e que novamente em relatório de execução voltou a lembrar a ausência da documentação; entendendo ter realizado a sua função que era de alertar o Incra/MA da necessidade de tais documentos, cabendo às instâncias superiores da unidade os meios de obrigar a prefeitura a apresentá-los

que, por sua vez, a partir do momento em que não cumpre as recomendações, passa a assumir o risco por eventual falha no projeto que ocasione dano

I.10. Análise:

76. Assiste razão ao responsável quando afirma que cumpriu com sua responsabilidade no acompanhamento da obra, não cabendo a ele a reformulação do projeto básico, visto que a Norma de Execução Incra 6, de 9/4/2001, estabelece como incumbências do assegurado do convênio (servidor do Incra designado para o acompanhamento do objeto conveniado):

a) orientar o conveniente quanto aos procedimentos para o alcance dos objetivos pactuados, inclusive a prestação de contas;

b) acompanhar a execução físico-financeira do convênio, de acordo com as fases e etapas definidas, apresentando relatórios parciais e finais à Unidade Asseguradora (Incra) quanto ao atingimento dos objetivos e o andamento dos trabalhos, acompanhado dos documentos constantes do art. 28, da IN/STN 01/97; e

c) comunicar à Unidade Asseguradora (Incra) qualquer irregularidade, atraso ou fato que possa implicar risco de inexecução ou dano ao erário ou patrimônio da União, dos Estados, Distrito Federal ou dos Municípios, bem como de suas entidades vinculadas.

77. Como afirmado, ao avaliar a proposta apresentada pela prefeitura o responsável verificou divergências entre o projeto básico e a situação local, como a extensão da estrada, a necessidade de construção da ponte de concreto, a falta de levantamento com GPS para localização da estrada, a existência de preços unitários em valores superiores aos praticados pelo Incra e a largura da pista de rolamento. O plano foi então reformulado e o novo projeto básico foi considerado dentro dos padrões do órgão, considerando a necessidade de a prefeitura elaborar projeto executivo da ponte de concreto, realizar estudo de impacto ambiental e obter licença ambiental para a construção da ponte (peça 1, p. 164-166). É importante salientar que não coube ao Incra/MA a elaboração do projeto básico.

78. E, ao longo da execução, foram expostas pelo técnico as pendências verificadas, como se pode observar dos relatórios de vistoria do Incra/MA.

79. Sobre o desabamento da ponte, os técnicos do Incra/MA solicitaram uma perícia técnica especializada ao órgão para elaboração de parecer técnico conclusivo, causas e responsabilidades (peça 2, p. 608), cujo superintendente do Incra/MA em 2011 não acatou por entender que não cabia ao órgão tal iniciativa, mas à prefeitura de Vitorino Freire (MA) (peça 2, p. 618).

80. Assim, todos os fatos verificados na obra foram comunicados ao Incra/MA, conforme era devido aos técnicos.

81. Da mesma forma, a irregularidade relativa à falta de projeto executivo e de licenciamento ambiental também foi comunicada ao Incra/MA desde a análise do projeto básico até nos relatórios das visitas de acompanhamento e fiscalização da obra.

82. Desta forma, entende-se que o Sr. Carlos Augusto Fortaleza Castro cumpriu suas obrigações como técnico do Incra/MA e fiscal da obra, não cabendo sua responsabilização nestes autos.

I.11. Desfecho: conclui-se, portanto, que as razões de justificativa do Sr. Raimundo Monteiro dos Santos devem ser parcialmente acatadas (somente no tocante à inadequação do projeto básico) e que os argumentos de defesa do Sr. Carlos Augusto Fortaleza Castro devem ser aceitos, excluindo-o da responsabilidade nesta tomada de contas especial.

CONCLUSÃO

83. Em face da análise promovida no tópico anterior (itens 30 a 36 acima), propõe-se acolher integralmente as alegações de defesa apresentadas pelo responsável da empresa Construtora Vila Rica Ltda., uma vez que foram suficientes para elidir a irregularidade a ele atribuída de execução parcial do objeto do Convênio CRT/MA 5000/2006, Siafi 560069, excluindo-a da responsabilidade solidária nestes autos

84. Por outro lado, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo procurador do Sr. José Ribamar Rodrigues, uma vez que não foram suficientes para sanear a irregularidade a ele atribuída de execução parcial do objeto pactuado sem aproveitamento da parte construída (itens 43 a 49 acima).

85. Ressalta-se que o ex-prefeito também é responsável pelas irregularidades abaixo listadas, verificadas na execução do objeto conveniado, conforme demonstrado no item 50 acima, e não se manifestou sobre elas perante o TCU, apesar de devidamente chamado para tanto.

a) autorização para início e continuidade da obra de construção da ponte de concreto sem a elaboração de projeto executivo com os elementos técnicos detalhados e a realização de estudo de impacto ambiental

para obtenção de licença ambiental, determinados na Ordem de Serviço Incra/MA 64/2006, que aprovou o projeto básico objeto do Convênio CRT/MA 5000/2006, Siafi 560069; e

b) ausência do nexos de causalidade entre a movimentação dos recursos e os elementos comprobatórios das despesas apresentados na prestação de contas final do Convênio CRT/MA 5000/2006, Siafi 560069, devido às seguintes inconsistências na documentação:

b.1) Nota Fiscal 392, no valor de R\$ 35.570,00, emitida em 29/1/2008 e paga em 1/2/2008, 11/11/2008 e 5/12/2008, fora da vigência do convênio determinada em sua cláusula sexta e prorrogada por três termos aditivos, com infringência ao art. 8º, V, da IN/STN 1/1997;

b.2) ausência de conciliação entre os Cheques 850025, 850026, 850027, 850028, 850030, 850031 e 850032, ao portador, e a relação de pagamentos, que apresenta como favorecida a empresa Construtora Vila Rica Ltda.;

b.3) emissão de cheques ao portador ao invés de cheques nominativos ao credor, como determina o art. 20, *caput*, da IN/STN 1/97;

b.4) depósito das parcelas da contrapartida em datas diferentes das estabelecidas no cronograma de desembolso e os valores discriminados no plano de trabalho;

b.5) depósito da contrapartida fora da vigência do convênio (R\$ 15.000,00 e R\$ 19.142,00, respectivamente em 10/11/2008 e 2/12/2008); e

b.6) comprovação de apenas R\$ 13.983,33 dos R\$ 40.437,04 obtidos como rendimentos de aplicações financeira, restando sem comprovação a quantia de R\$ 26.453,71, em infringência ao §2º do art. 20 da IN/STN 1/1997.

86. Desta forma, não foi afastado o débito imputado ao responsável, que, com a exclusão da responsabilidade da empresa contratada, o assume individualmente. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, uma vez que não se vislumbra a incidência de prescrição punitiva do TCU, conforme entendimento exarado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, visto que as autorizações para citação pela execução parcial do objeto e pelas demais irregularidades ocorreram respectivamente em 12/6/2013 e 29/10/2013 (peças 5 e 17), antes de completar dez anos do fato gerador, ocorrido entre os exercícios de 2006 e 2007.

87. Diante da análise efetivada nos itens 76 a 82 acima, propõe-se acolher integralmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlos Augusto Fortaleza Castro, uma vez que foram suficientes para elidir a irregularidade a ele atribuída de aprovação de projeto básico elaborado pela prefeitura de Vitorino Freire (MA) para a construção de estrada vicinal e ponte de concreto com falhas na elaboração e sem que a prefeitura tivesse elaborado projeto executivo e realizado estudo de impacto ambiental para obtenção de licença ambiental.

88. Em sentido diverso, e após análise feita nos itens 59 a 64 acima, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Raimundo Monteiro dos Santos, somente no tocante à aprovação do projeto básico com falhas na elaboração, rejeitando-se os argumentos de defesa para liberação do convênio sem que a prefeitura tivesse elaborado projeto executivo e realizado estudo de impacto ambiental para obtenção de licença ambiental para os serviços conveniados, cabendo ao responsável a aplicação da multa disposta no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, uma vez que não incidiu a prescrição punitiva do TCU, visto que a sua audiência foi autorizada em 10/12/2015 (peça 51), antes de dez anos do fato gerador ocorrido em 26/5/2006 (peça 1, p. 170).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

89. Diante do exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior envio ao Gabinete da Exma. Sra. Ministra-Relatora Ana Arraes, via Ministério Público junto ao TCU, propondo:

a) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlos Augusto Fortaleza Castro; como também as alegações de defesa da Construtora Vila Rica Ltda., excluindo-os da relação processual;

b) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Raimundo Monteiro dos Santos;

c) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Ribamar Rodrigues;

d) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c' da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, as contas do Sr. José Ribamar Rodrigues, CPF 015.205.713-72, prefeito nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, e condená-lo ao pagamento das quantias

a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Superintendência Regional do Incra no Estado do Maranhão (Incra/MA), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade as quantias eventualmente já recolhidas.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
175.000,00	15/8/2006
177.500,00	16/10/2006
153.000,00	9/11/2006
218.400,00	26/11/2006
70.000,00	11/12/2006
120.000,00	18/12/2006
198.000,00	21/12/2006
180.000,00	11/1/2007
120.000,00	25/1/2007
80.000,00	29/1/2007
50.000,00	14/2/2007
150.000,00	14/3/2007
85.831,17	17/4/2007

Valor atualizado até 6/3/2017 : R\$ 3.271.678,55

e) aplicar ao Sr. José Ribamar Rodrigues, CPF 015.205.713-72, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) aplicar ao Sr. Raimundo Monteiro dos Santos, CPF 124.865.073-53, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se for pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

h) autorizar desde já, caso solicitado antes do envio do processo para cobrança executiva, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sendo que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

i) dar ciência da deliberação a ser proferida aos responsáveis; e

j) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

2. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 91), em divergência parcial, apresentou parecer nos termos do excerto a seguir transcrito:

“13. Manifesto, desde já, anuência parcial às razões que nortearam a proposta da unidade técnica, incorporando-as a este parecer com as considerações e ressalvas que passo a tecer.

14. A questão fulcral a ser tratada neste processo diz respeito aos erros técnicos de engenharia na fase de projeto ou execução da ponte de concreto armado que, com o aumento do volume de água em período de intensas chuvas, levaram ao seu desabamento.
15. Embora parte das obras tenha sido executada, o desabamento da ponte impossibilitou que o convênio resultasse em efetivo benefício à população assentada, ocasionando prejuízo ao erário correspondente à totalidade dos recursos repassados à prefeitura. Tal questão, assim como os critérios para a responsabilização do ex-prefeito, restou bem delimitada por Vossa Excelência em despacho que determinou a reanálise dos autos, senão vejamos (peça 45, p. 2):
- ‘11. Adicionalmente, as primeiras vistorias realizadas pelo Incra atestaram a realização de grande parte da obra, com notícia de que 90% da ponte de concreto havia sido construída. O parecer à peça 2, pp. 416/435 sintetizou bem os fatos.
12. Contudo, relatório posterior demonstrou que as obras apresentaram falhas técnicas: a cabeceira da ponte, por exemplo, começou a ceder e, de acordo com o engenheiro que vistoriou o empreendimento, deve ter ocorrido recalque das fundações (peça 2, pp. 374/389). Alertou, porém, que somente uma perícia conseguiria definir os reais motivos do problema.
13. Pelo visto, as falhas apontadas decorrem de erros técnicos de engenharia na fase de projeto ou de execução das obras. Desse modo, além da apuração dos valores a serem impugnados, devem ser indicados os responsáveis pelos referidos erros.
14. *Data maxima venia*, não cabe responsabilização objetiva do então prefeito por possíveis falhas de projeto ou de execução da obra apontadas pelo Incra. Na verdade, deve ser indicada a conduta omissiva ou comissiva que deveria ele adotar para evitar os problemas apontados, como, por exemplo, se: (i) foi alertado sobre possíveis falhas de projeto, mas, ainda assim, determinou a realização de licitação, a contratação e a execução da obra; (ii) o projeto básico licitado foi elaborado pela área técnica; (iii) a fiscalização da obra foi realizada por engenheiro; (iv) adotou providências para apurar responsabilidades pelas falhas apontadas.’
16. Pois bem, pelo que se infere da análise da unidade técnica, a responsabilidade do ex-gestor residiria justamente em sua conduta omissiva caracterizada por sua inércia ao não adotar as medidas necessárias para corrigir as pendências apontadas pelos técnicos do Incra/MA, conforme consignado na instrução técnica, nestes termos (peça 88, p. 9-10):
- ‘43. As pendências na construção foram identificadas pelo Incra/MA ainda na vigência do convênio, a partir da visita de 18/3/2007, e, de fato, havia a necessidade de paralisação dos serviços até o fim do período chuvoso, conforme consignado nos relatórios do Incra/MA. Entretanto, mesmo após dois anos para sua solução, a vistoria de 2/3/2009 constatou que elas não haviam sido resolvidas e que a cabeceira da ponte de concreto estava cedendo, o que posteriormente ocasionou o seu desabamento.
44. Apesar de não ter sido acatado o pedido de nova prorrogação de prazo, cabia à prefeitura a manutenção da obra construída para que o convênio alcançasse seu objetivo, o que não foi feito e, com o desabamento da ponte, não houve o beneficiamento da população assentada.
45. Além disso, durante a execução da ponte de concreto não houve a elaboração do projeto executivo, que iria identificar e corrigir possíveis inadequações do projeto básico e realizar os mencionados ajustes, mesmo sendo a prefeitura instada a fazê-lo.
46. Ao contrário do alegado, não foi comprovado que as fortes chuvas impossibilitaram a conclusão da obra, visto que as pendências, como mencionado nos próprios relatórios de vistoria, eram pontuais e poderiam ser resolvidas após o término do período chuvoso, sendo que dois anos se passaram, com dois períodos de estiagem, sem que as pendências fossem solucionadas.’
17. De fato, não são poucos os elementos nos autos que evidenciam a negligência do ex-gestor. Antes mesmo da aprovação do projeto para a celebração do convênio, o núcleo de engenharia do Incra/MA, após vistoria no local das futuras obras, concluiu que a construção da ponte de concreto seria imprescindível para a realização da finalidade do convênio. Tal alerta, inclusive, motivou a prefeitura a alterar seu projeto e incluir a ponte de concreto dentre as obras especiais previstas. Ademais, os técnicos do Incra/MA alertaram que, antes do início das obras de construção da ponte de concreto, a prefeitura deveria elaborar um projeto executivo, visto que, no caso vertente, apenas o projeto básico não seria suficiente para descrever os elementos técnicos necessários para uma *‘execução sem problemas e dentro das normas’*, senão vejamos (peça 1, p. 164-166, grifos nossos):

‘O referido processo sugere a celebração de convênio entre o INCRA/MA e a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire - MA para recuperação de 76,0 Km de Estrada Vicinal no Projeto de Assentamento São Bartolomeu/Luzilândia.

Em vistoria realizada no referido P.A., para elaboração do relatório de legitimação, constatamos a real necessidade da obra ora solicitada, uma vez que o acesso ao assentamento encontra-se em precárias condições, porém verificaram-se algumas divergências entre o Projeto Básico e a situação ‘in loco’:

✓ A extensão da estrada é de 76,0Km e não de 79,70Km. Com isso toda a planilha orçamentária muda;

✓ No Km 18, povoado Matinha, chega-se à margem do Rio Grajaú. Para se continuar a estrada há a necessidade de construção de uma ponte de 80m de extensão, a qual não consta no projeto. **Esta ponte, devido à extensão e à correnteza do rio, precisaria ser construída em concreto armado. Portanto para que a estrada cumpra sua finalidade básica, que é interligar o assentamento à sede do município, a ponte deverá ser construída, caso contrário não fará sentido uma estrada de 76,0Km interrompida no Km 18 por causa do rio;**

(...)

Diante das observações, **que foram apresentadas à prefeitura, a mesma reformulou o Projeto Básico, incluindo a ponte de concreto.** O novo Projeto Básico foi analisado e encontra-se dentro dos padrões do Órgão. **Apenas duas observações precisam ser consideradas:**

✓ **Antes do início da execução da ponte de concreto, a Prefeitura deverá elaborar um Projeto Executivo da mesma, uma vez que o Projeto Básico não possui elementos técnicos com nível de detalhamento o suficiente para uma execução sem problemas e dentro das normas. O Projeto Básico da ponte é suficiente para se analisar a questão de custos e características básicas da mesma, tipo: extensão, largura, etc.;**

✓ Deverá ainda, ser solicitado à prefeitura, que antes da obra iniciar deverá ser realizado um estudo de Impacto Ambiental e obtida a Licença Ambiental, para a construção da citada ponte sobre o Rio Grajaú.’

18. Pelo que se infere dessas informações, a prefeitura teve ciência das determinações técnicas apresentadas pelo núcleo de engenharia, porquanto, conforme já registrado, justamente em decorrência da vistoria realizada pelo setor técnico do Incra/MA, a prefeitura promoveu a alteração de seu projeto básico. Além disso, por meio da ordem de serviço 64/06 de 26 de maio de 2006, o superintendente regional do Incra/MA, ao aprovar o projeto básico para a execução dos serviços previstos no objeto do convênio, resolveu: *‘DETERMINAR que a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire, antes do início das obras, realize os Estudos de Impacto Ambiental, obtenha a Licença Ambiental além da elaboração do Projeto Executivo da Ponte em Concreto Armado’* (peça 1, p. 170).

19. De acordo com a cláusula terceira do termo de convênio, *‘para concretização dos objetivos previstos neste instrumento competirá (...) à prefeitura (...) executar direta ou indiretamente atividades previstas na Cláusula Primeira deste CONVÊNIO [Do Objetivo], observando os critérios de qualidade técnica, metas, etapas, cronograma, estratégia de ação, prazos e custos previstos no Projeto Básico e no Plano de Trabalho, de conformidade com as especificações técnicas aprovadas pelo INCRA’* (peça 1, p. 174 e 176, grifos nossos). Outrossim, o Incra/MA e a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire resolveram *‘de mútuo acordo firmar o presente convênio, a vista do que consta no Processo INCRA/SR(12)MA nº 54.230.001.664/2006-13’* (peça 1, p. 10 e 228), no qual as referidas manifestações técnicas do núcleo de engenharia do Incra/MA, juntamente com todas as demais informações concernentes ao convênio, estavam detalhadamente registradas.

20. Já no primeiro relatório de vistoria técnica das obras, elaborado em 3/11/2006, a equipe do Incra/MA voltou *‘a lembrar que apesar das obras estarem em plena execução, não foi apresentado, conforme sugerido por este núcleo, o Projeto Executivo da Ponte e o Estudo de Impacto Ambiental, além da Licença Ambiental’* (peça 1, p. 396). Em vistoria realizada em 18/3/2007, quando mais de 90% dos serviços relativos à ponte de concreto se encontravam concluídos, a equipe do Incra/MA alertou para a existência de diversas pendências, inclusive sugerindo que, em decorrência da forte correnteza do rio, os aterros nas cabeceiras da ponte poderiam não suportar, *in verbis* (peça 2, p. 110-112):

‘2. Quanta à ponte de concreto, temos a informar que a mesma encontra-se com mais de 90% dos serviços concluídos, faltando apenas a concretagem de uma pequena parte da laje e a colocação de guarda-corpo, guarda-rodas e passarela;

3. No trecho após a ponte de concreto temos diversas pendências, a quais destacamos: ✓ Falta a conclusão do aterro até encostar na cabeceira da ponte de concreto. Serviço este que somente pode ser feito após o nível do rio baixar bastante, pois a correnteza é muito forte. Precisa ser verificada a possibilidade de contenção dos aterros, nas cabeceiras da ponte de concreto, com sacos de solo-cimento, pois se verificou que a correnteza nestes pontos é muito forte e os aterros não suportarão a pressão...’
21. Em nova vistoria realizada em 7/9/2007, *‘observou-se que as pendências apontadas no relatório anterior, em sua grande maioria, não foram sanadas...’*, sendo que, entre essas pendências, *‘o aterro executado na cabeceira da ponte de concreto está[va] com apenas 4,5m de largura, quando o previsto seria 5,0m’* e *‘mesmo o aterro ficando com a largura projetada, (...) não ser[ia] o suficiente, em função da forte correnteza verificada na cabeceira da ponte’*, conforme alertado pelo engenheiro do Incra/MA (peça 2, p. 400-404)
22. Já na vistoria de 25/4/2008, a equipe informou que, em relação à última fiscalização, *‘algumas pendências não foram corrigidas como, por exemplo, a colocação de bueiros em determinados trechos da estrada, recuperar ponto onde a barreira está cedendo e concluir o aterro antes e depois da ponte de concreto’* (peça 2, p. 172). Ainda segundo o relatório dessa vistoria técnica, *‘não foi possível percorrer toda a estrada devido à destruição do aterro da ponte de concreto em virtude das ações da natureza. Desta forma, não pudemos constatar se as demais pendências apontadas no relatório anterior foram retiradas’* (peça 2, p. 172).
23. Finalmente, em vistoria realizada em 2/3/2009, *‘apesar de todos os [outros] problemas apontados, o que mais (...) chamou a atenção [do engenheiro do Incra/MA] foi o fato de uma das cabeceiras da ponte em concreto, executada sobre o Rio Grajaú ter cedido cerca de 1,30m, o que a princípio, supõe-se que foi em função do recalque da fundação desta cabeceira, porém somente uma perícia mais apurada poderá confirmar a causa do problema’* (peça 2, p. 376).
24. Tal constatação foi motivo de grande preocupação para o engenheiro, uma vez que, ao que parece, a realização de um trabalho precário de contenção do aterro da ponte estava permitindo o trânsito local e, ante o risco decorrente da forte correnteza, haveria *‘grande probabilidade de ocorrência de um acidente de proporções gravíssimas’*, senão vejamos (peça 2, p. 376, grifos nossos):
- ‘Constatou-se, que foi executado um trabalho de contenção no aterro da cabeceira que cedeu, permitindo o trânsito no local, visto que a correnteza neste ponto é muito forte**, o que leva a crer que a ponte deveria ter sido projetada com cerca de 20m a mais, ou seja, 100m de extensão. No entanto, o que nos cabe, no momento, é cobrar o objeto conforme foi projetado e em condições de trafegabilidade.
- O fato é que a situação é delicada e deve ser solucionada na maior brevidade possível, sob pena de termos uma grande probabilidade de ocorrência de um acidente de proporções gravíssimas.** Ratificando o Fax nº 01/09 (em anexo), datado de 04 de março de 2009, [enviado ao superintendente regional do Incra/MA antes mesmo da conclusão dos trabalhos de vistoria, supostamente em razão da gravidade da situação (peça 2, p. 390-392)], sugerimos que a prefeitura seja cobrada novamente, a resolver com a maior urgência, a situação apresentada...’
25. Diante dessa situação, o engenheiro do Incra/MA sugeriu como alternativas, além de mais uma prorrogação do prazo para solução das diversas pendências na execução das obras, *‘que a obra seja recebida parcialmente, considerando apenas o trecho em boas condições de trafegabilidade...’* ou *‘o não recebimento da obra, visto que o trecho bom encontra-se totalmente fora do assentamento (a apenas 3km do início deste)...’* e *‘a ponte, com problemas estruturais, encontra-se exatamente na metade da estrada em boas condições, o que pode tornar a segunda metade deste trecho da estrada inacessível, caso ocorra algum problema maior com a citada ponte...’* (peça 2, p. 376). Isso acabou ocorrendo, visto que o *‘Rio Grajaú transbordou e a ponte de concreto foi levada pela correnteza como também [ocorreu] a inutilização das estradas vicinais, destruição das pontes de madeira e inutilização da maioria dos bueiros’* (peça 2, p. 474), informação da prefeitura registrada em relatório elaborado pelo Incra/MA em 30/11/2009.
26. Portanto, além das demais irregularidades que motivaram a citação do responsável, relativas à movimentação financeira dos recursos do convênio (peça 77, p. 2, ‘a.1.3.1’ a ‘a.1.3.6’), revela-se evidenciada neste processo a omissão do ex-gestor frente aos problemas apontados pelos técnicos do Incra/MA, concernentes à necessidade de elaboração de um projeto executivo tecnicamente consistente e à

constatação fática de que *'a cabeceira da ponte de concreto estava cedendo, o que posteriormente ocasionou o seu desabamento'*, conforme destacado pela unidade técnica.

27. Diante disso, anuo à proposta da Secex/MA no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. José Ribamar Rodrigues, com base no art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, condenando-o pelo referido débito, no valor histórico de R\$ 1.777.731,17, bem como lhe aplicando a multa do art. 57 da mesma lei.

28. Todavia, dissinto da proposição com vistas a afastar totalmente a responsabilidade da empresa pelo débito apurado nos autos. Isso porque, ainda que apenas o ex-gestor estivesse diretamente vinculado ao atingimento do benefício social do convênio, fato é que, de acordo com os relatórios técnicos elaborados pelo Incra/MA, as obras contratadas pela prefeitura, cuja execução estava a cargo da empresa, não foram integral e devidamente por ela executadas.

29. Há diversas evidências de que a Construtora Vila Rica Ltda., além de ser a destinatária final dos recursos federais recebidos pelo município, assumiu a responsabilidade pela execução total das obras de restauração das estradas vicinais, recuperação e construção de pontes e implantação de bueiros.

30. Em coerência com o termo de adjudicação e ordem de serviço (peça 1, p. 360 e 370, e peça 2, p. 274), o contrato firmado entre a prefeitura e a empresa tinha o mesmo objeto do convênio (peça 1, p. 228 e 364). Nos documentos fiscais emitidos pela empresa, consta expressamente a informação de que os pagamentos eram decorrentes de medições dos *'serviços de melhoramento de caminho de acesso e construção de ponte de concreto no projeto de assentamento do Incra...'* (peça 2, p. 90, 288, 292, 296, 300, 304, 310, 314, 318 e 348). Pelos cheques emitidos pela prefeitura e recibos assinados pela empresa, bem como pela relação de pagamentos da prestação de contas, verifica-se que a Construtora Vila Rica Ltda. foi a destinatária final dos recursos federais transferidos ao município (peça 2, p. 202 e 290-354, e peça 15). Não bastasse isso, de acordo com a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), o engenheiro José Orlando Teixeira, contratado pela Construtora Vila Rica Ltda., figura como responsável pela execução das obras que compunham o objeto do convênio (peça 2, p. 284).

31. Portanto, considerando que a empresa recebeu por serviços que não foram totalmente executados, cabe condená-la, solidariamente com o ex-prefeito, por débito correspondente ao valor dos serviços que, segundo apurado pelo Incra/MA em diversas vistorias *in loco*, não foram devidamente executados.

32. Nesse sentido, com base no método conservador adotado pelo Incra/MA, em que *'o valor executado do convênio será o valor da última medição da estrada somada ao valor da ponte, que neste caso será 0,00'*, seria aceitável a execução de serviços *'no Valor de R\$ 899.212,44, equivalentes a 66,87 % do total conveniado'* (peça 2, p. 618). Dessa forma, ainda de acordo com os cálculos efetuados pelo Incra/MA, que considerou a proporcionalidade entre os recursos federais e municipais, o débito decorrente da inexecução parcial dos serviços contratados pela prefeitura corresponderia a R\$ 968.439,97 (peça 2, p. 618-622).

33. Uma vez caracterizada a responsabilidade solidária do ex-prefeito e da Construtora Vila Rica Ltda. pelo referido débito, a atualização monetária e os juros moratórios sobre a respectiva dívida devem ser calculados a partir das datas dos pagamentos efetuados à empresa, nos termos do art. 9º, inciso II, da Instrução Normativa (IN) TCU 71/2012, com a redação dada pela IN-TCU 76/2016. De forma conservadora, cabe adotar as datas dos últimos pagamentos realizados pela prefeitura, conforme discriminados em quadro elaborado pela unidade técnica com base nas informações fornecidas pelo Banco do Brasil (peça 15, e peça 88, p. 3-4).

34. O restante do débito atribuído apenas ao ex-prefeito, sem solidariedade com a empresa, corresponde à diferença entre o montante de recursos recebidos pela prefeitura, no valor original de R\$ 1.777.731,17 e o débito solidário de R\$ 968.439,97, resultando no valor histórico de R\$ 809.291,20. Nesse caso, a atualização monetária e os juros moratórios incidentes sobre o valor do débito devem ser calculados a partir *'da data do crédito na conta bancária específica, quando conhecida, ou da data do repasse dos recursos...'*, nos termos do art. 9º, inciso I, da Instrução Normativa (IN) TCU 71/2012, com a redação dada pela IN-TCU 76/2016. Para tanto, também de forma conservadora, cabe considerar as datas dos últimos créditos de recursos na conta específica do convênio, igualmente discriminados pela unidade técnica (peça 88, p. 1).

35. Por fim, com relação à proposta de aplicação de multa ao ex-superintendente regional do Incra/MA, pelo que se infere do ofício de audiência que lhe foi encaminhado pelo Tribunal, o ex-gestor foi arrolado neste processo ***'por ter aprovado o projeto básico elaborado pela prefeitura (...)*** [com] *falhas na elaboração (...)* [e] *sem que a prefeitura tivesse elaborado projeto executivo e realizado estudo de impacto ambiental para obtenção de licença ambiental'* (peça 53, p. 1, grifos nossos).

36. *‘No tocante à inadequação do projeto básico’, a própria unidade técnica concluiu que ‘de fato, não cabe a responsabilização do Incra/MA’, visto que, nos limites de sua atribuição como órgão concedente, o Incra/MA prestou a orientação técnica e as informações necessárias à execução do convênio (peça 88, p. 11).*

37. *Todavia, a despeito dos termos do ofício de audiência, a Secex/MA entendeu que a aplicação de multa ao Sr. Raimundo Monteiro dos Santos se justificaria porque, embora fosse possível liberar a obra sem o projeto executivo, ‘o gestor não demonstrou que tenha cobrado da prefeitura a sua elaboração e as especificações técnicas da ponte em concreto...’, bem como, ‘no tocante à falta de licenciamento ambiental para a construção da ponte de concreto, esse procedimento não era desnecessário (...) e inclusive foi solicitado pelos técnicos do Incra/MA’ (peça 88, p. 12, grifos nossos). Portanto, para eventual aplicação de multa ao responsável em razão da ‘liberação do convênio sem que a prefeitura tivesse elaborado projeto executivo e realizado estudo de impacto ambiental para obtenção de licença ambiental para os serviços conveniados...’ (peça 88, p. 16), entendo que seria necessária a renovação da audiência do responsável, de tal modo que restasse bastante clara a conduta irregular por ele cometida, além da aprovação do projeto básico elaborado pela prefeitura.*

38. *A despeito disso, entendo desnecessária a renovação da audiência do ex-gestor. Isso porque, embora dele se pudesse esperar uma atuação mais firme com vistas a assegurar a elaboração do projeto executivo e do estudo de impacto ambiental, não se pode deixar de considerar que o Incra/MA, durante a gestão do Sr. Raimundo Monteiro dos Santos, não se furtou a acompanhar a execução do convênio, tendo realizado diversas vistorias técnicas com recomendações objetivas sobre a solução das pendências encontradas, conforme registrado neste parecer.*

39. *Com relação às exigências sugeridas pelos técnicos do Incra/MA, o ex-superintendente regional, ao aprovar o projeto básico para execução dos serviços, consignou expressamente a determinação para que a prefeitura, antes do início das obras, realizasse os estudos de impacto ambiental, obtivesse a licença ambiental e elaborasse o projeto executivo da ponte em concreto armado (peça 1, p. 170), o que, durante as vistorias *in loco* realizadas pelo Incra/MA, foi reiterado.*

40. *Ademais, diante das informações técnicas a respeito do estágio avançado das obras, não seria totalmente desarrazoada a tentativa de oportunizar à prefeitura a correção das pendências e a conclusão efetiva do objeto do convênio, alternativa essa que foi cogitada pelo setor técnico do Incra/MA mesmo após o término da vigência do convênio, visto tratar-se de obras cuja conclusão traria grande benefício social.*

41. *Portanto, tendo em vista estas ponderações e o contexto em que se deu a execução do convênio, entendo que seria de rigor excessivo a aplicação de multa ao Sr. Raimundo Monteiro dos Santos.*

42. *Ante o exposto, sem prejuízo das medidas sugeridas pela Secex/MA nos itens ‘g’ a ‘j’ de sua proposição (peça 88, p. 17), este membro do Ministério Público de Contas propõe:*

a) *acatar as razões de justificativa oferecidas pelos Srs. Carlos Augusto Fortaleza Castro e Raimundo Monteiro dos Santos;*

b) *rejeitar as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. José Ribamar Rodrigues e pela Construtora Vila Rica Ltda.;*

c) *julgar irregulares as contas do Sr. José Ribamar Rodrigues, com base no art. 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992;*

d) *condenar o Sr. José Ribamar Rodrigues, solidariamente com a Construtora Vila Rica Ltda., ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade as quantias eventualmente já recolhidas;*

Valor original (R\$)	Data de ocorrência
90.000,00	17/4/2007
150.000,00	14/3/2007
50.000,00	14/2/2007
80.000,00	29/1/2007
120.000,00	25/1/2007
180.000,00	11/1/2007
198.000,00	21/12/2006

100.439,97	18/12/2006
------------	------------

e) condenar o Sr. José Ribamar Rodrigues ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade as quantias eventualmente já recolhidas; e

Valor original (R\$)	Data de ocorrência
177.773,12	3/1/2007
266.659,68	3/1/2007
364.858,40	8/12/2006

f) aplicar, individualmente, ao Sr. José Ribamar Rodrigues e à Construtora Vila Rica Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.”

É o relatório.