

VOTO

Esta tomada de contas especial foi instaurada pela Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão - Incra/MA contra José Ribamar Rodrigues, ex-prefeito de Vitorino Freire/MA, em razão de falhas na prestação de contas e na execução das obras objeto do convênio 5.000/2006. O ajuste teve repasses federais que alcançaram R\$ 1.777.731,17 e contrapartida prevista de R\$ 197.525,69, que deveriam ser utilizados na recuperação de 76 quilômetros de estradas vicinais, construção de uma ponte de concreto armado e recuperação de pontes de madeiras em vias de acesso a projetos de assentamento.

2. No âmbito deste Tribunal, a partir das primeiras análises da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão - Secex/MA e das considerações do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, determinei o saneamento dos autos com vistas à adequada caracterização das irregularidades e correta identificação dos responsáveis. Na sequência, foram citados José Ribamar Rodrigues e a Construtora Vila Rica Ltda. por débito solidário no valor histórico de R\$ 1.777.731,17, além de ouvidos em audiência Raimundo Monteiro dos Santos e Carlos Augusto Fortaleza Castro, servidores do Incra/MA que teriam concorrido para a aprovação do projeto básico elaborado pela prefeitura de Vitorino Freire/MA.

3. A unidade instrutiva concluiu que as falhas de execução do convênio, que levaram ao colapso da ponte de concreto armado e à consequente inutilidade geral do objeto, conduziram à responsabilidade do ex-prefeito pelo débito integral. Avaliou, contudo, que as falhas não poderiam ser atribuídas à empresa construtora e, assim, propôs acolher suas alegações de defesa. Em relação aos servidores do Incra/MA, a Secex/MA opinou pela aplicação de multa ao ex-superintendente regional da autarquia, Raimundo Monteiro dos Santos, e pelo acolhimento das justificativas de Carlos Augusto Fortaleza Castro, que acompanhou o convênio.

4. O MPTCU assentiu que diversos elementos do processo demonstram a responsabilidade do gestor municipal pela frustração dos objetivos do convênio, notadamente por sua inércia ao não adotar as medidas necessárias para corrigir pendências apontadas pelos técnicos do Incra/MA. Entretanto, em divergência, anotou que resta igualmente clara a inexecução física de parte do convênio, o que atesta a irregularidade de parte dos pagamentos recebidos pela empresa executora. No tocante aos agentes públicos do Incra/MA, o MPTCU detalhou providências adotadas pelos responsáveis ao longo da execução do ajuste e concluiu pelo acolhimento das justificativas de ambos.

5. Sem prejuízo das considerações a seguir expostas, acolho integralmente as conclusões do Ministério Público, que adoto como razões de decidir.

6. De início, destaco que foram assinaladas diversas inconsistências na documentação apresentada a título de prestação de contas pelo gestor municipal. Pagamentos fora da vigência do convênio, ausência de nexos entre cheques emitidos ao portador e a movimentação financeira do ajuste e redução indevida da aplicação financeira foram algumas das falhas anotadas pelo Incra/MA.

7. Adicionalmente, as fiscalizações da entidade concedente registraram a inexecução de parte dos serviços contratados e a frustração do objetivo de promover o melhoramento do acesso entre o povoado Olho d'água do Manoel Luís e o Projeto de Assentamento Bartolomeu/Luzilândia. O desabamento da ponte de concreto prevista no convênio impediu a interligação do assentamento com o centro municipal e, assim, impossibilitou que o convênio resultasse em efetivo benefício à população assentada.

8. Sem que haja evidências concretas de que os prejuízos foram provocados por intempéries supostamente caracterizáveis como casos de força maior, como alegado, a conclusão necessária é de que a integridade e a solidez do empreendimento foram compromissos descumpridos pelo conveniente e pela empresa contratada.

9. É sempre válido destacar que é dever do gestor apresentar os elementos probatórios necessários à comprovação da regular aplicação dos valores federais, como também o é comprovar a consecução das finalidades do convênio.

10. Na análise final do convênio, o Incra/MA registrou as seguintes conclusões (peça 2, p. 474):

“Alega o Sr. Prefeito que, devido às fortes chuvas que assolaram a região, o Rio Grajaú transbordou e a ponte de concreto foi levada pela correnteza como também a inutilização das estradas vicinais, destruição das pontes de madeira e inutilização da maioria dos bueiros, como comprovado nas fotos anexadas ao processo.”

11. Se a ruína da ponte foi provocada por fato alheio ao controle do gestor municipal, imprevisível ou previsível, mas de consequências incalculáveis, que, a despeito da atuação diligente do administrador, tenha comprometido o sucesso do convênio, a ele caberia apresentar as evidências relacionadas. Além de não ter sido comprovada a ocorrência de chuvas em proporções insuperáveis para consecução das finalidades pactuadas, tampouco foram trazidos elementos que demonstrassem a suficiência dos projetos de engenharia.

12. A perícia técnica aludida pelos responsáveis não é, como pacífico na jurisprudência do TCU, demanda a ser realizada por este Tribunal, mas elemento de prova a ser erigido pela defesa.

13. Em relação à construtora, também há de se destacar que o art. 618 do Código Civil impõe que *“o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo”*. Nesse sentido, são despidiendas as alegações da construtora e do ex-prefeito de que as vistorias técnicas do Incra realizadas após a conclusão das obras deveriam ser desconsideradas.

14. Outra agravante que ressalta a responsabilidade da construtora e também do ex-gestor por omissão grave diz respeito à ausência de projeto executivo durante as obras. Por meio da ordem de serviço 64/06, ao aprovar o projeto básico para a execução dos serviços previstos no convênio, o superintendente regional do Incra/MA 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).

15. No entanto, na primeira vistoria técnica realizada pelo Incra/MA, a equipe de fiscalização registrou que, *“apesar de as 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).

16. A Lei 8.666/1993 estabelece que o projeto executivo deve ser elaborado após a conclusão do projeto básico e previamente à execução da obra (art. 7º), mas, excepcionalmente, permite que ele seja desenvolvido concomitantemente à realização do empreendimento. Nesse caso, deve haver a autorização expressa da Administração, o que não se comprovou no caso em epígrafe.

17. É pertinente lembrar que, para elaboração do projeto executivo de forma a permitir o máximo detalhamento de todas as etapas construtivas, deve-se ter pleno conhecimento da área em que a obra será executada e de todos os fatores específicos necessários à atividade de execução. Tais elementos, por certo, contribuem para a correta realização do objeto.

18. Nesse cenário, notadamente em face da frustração dos objetivos do convênio, deve o gestor municipal responder pela integralidade dos valores transferidos, no valor original de R\$ 1.777.731,17, como proposto pela unidade instrutiva e pelo MPTCU.

19. Embora haja responsabilidade solidária do então prefeito e da construtora pela totalidade dos valores empregados na ponte de concreto que desabou, em relação ao restante das obras há evidências de execução que devem ser reconhecidas em favor da empresa contratada. Com base na última medição de serviços, registrou o Incra/MA que o débito decorrente da inexecução parcial dos

serviços contratados pela prefeitura corresponderia a R\$ 968.439,97, atribuídos à Construtora Vila Rica Ltda. em solidariedade com o ex-prefeito José Ribamar Rodrigues.

20. No que diz respeito às justificativas apresentadas pelo ex-superintendente regional do Inbra/MA, Raimundo Monteiro dos Santos, e pelo técnico da autarquia Carlos Augusto Fortaleza Castro, concordo com o *Parquet* no sentido de que as evidências de atuação dos servidores são suficientes para afastar eventual nexos entre os danos ocorridos e sua participação.

21. Foram realizadas diversas vistorias técnicas ao longo da execução das obras, que resultaram em recomendações técnicas as quais, de forma definitiva, não foram resolvidas pela prefeitura. Ademais, no documento que aprovou o projeto básico do convênio, o então superintendente do Inbra/MA destacou a necessidade de elaboração do projeto executivo e de licenciamento ambiental do empreendimento.

22. Por conseguinte, devem ser acolhidas as justificativas de Raimundo Monteiro dos Santos e de Carlos Augusto Fortaleza Castro.

23. Desse modo, e em face da ausência de demonstração de boa-fé, em concordância com o MPTCU, as contas do ex-prefeito José Ribamar Rodrigues e da Construtora Vila Rica Ltda. devem ser julgadas irregulares, com imputação do débito total de R\$ 1.777.731,17 e aplicação de multas individuais fundamentadas no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ANA ARRAES
Relatora