



TC 009.281/2013-4

Tipo: tomada de contas especial.

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA

Responsáveis: José Ribamar Rodrigues, ex-prefeito municipal (CPF 268.693.903-63)

Advogado: não há

Proposta: preliminar de diligência e citação

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, no Estado do Maranhão, em razão da inexecução parcial do objeto pactuado mediante Convênio 5.000/06, Siafi 494948, celebrado com a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA, em 27/6/2006, objetivando recuperar 76 km de estradas vicinais, construção de 1 ponte de concreto armado com 80 metros, recuperação de 95,5 metros de pontes de madeira e implantação de 234 metros de bueiros, beneficiando núcleos residenciais de projeto de assentamento, com vigência de 180 dias, no valor de R\$ 1.975.256,86, sendo R\$ 1.777.731,17 a cargo da Concedente, liberados em 6 parcelas entre junho e dezembro de 2006, e R\$ 197.525,69 correspondente à contrapartida municipal (peça 1, p. 228-240).

HISTÓRICO

2. Foram celebrados três termos aditivos de prorrogação da vigência do convênio:
 - a) O primeiro, sem data no seu texto, prorrogou por mais 60 dias, a partir de 25/12/2006 (peça 2, p. 14-16);
 - b) O segundo, de 24/2/2007, prorrogou por mais 60 dias, a partir de 24/2/2007 (peça 2, p. 122-128);
 - c) O terceiro, de 26/4/2007, prorrogou por mais 90 dias, a partir de 26/4/2007, encerrando a vigência em 26/7/2007 (peça 2, p. 130-134).
- 2.1. Em 12/11/2007, o prefeito municipal veio solicitar aditivo de prorrogação de prazo, tendo informado na ocasião que houvera solicitado prorrogação anterior no dia 25/6/2007, entretanto, teve seu pleito negado ante a expiração da vigência do convênio (peça 2, p. 152-156).
3. Em 31/10/2006, apresentou-se a primeira prestação de contas parcial, com receitas de R\$ 461.992,45, incluindo os repasses de R\$ 444.432,79, e despesas de R\$ 255.000,00 (peça 1, p. 340-390).
- 3.1. Em 22/12/2006, apresentou-se a segunda prestação de contas parcial, com receitas acumuladas de R\$ 1.425.343,00, incluindo os repasses acumulados de R\$ 1.333.298,37, e despesas de R\$ 993.900,00 (peça 2, p. 68-92).
- 3.2. Em 18/12/2008, após cobrança da prestação de contas, mediante Ofícios/Incra de 31/3/2008, 25/6/2008 e de 30/6/2008, e instauração da tomada de contas especial em 3/9/2008, veio o gestor municipal apresentar a prestação de contas final (peça 2, p. 196-354).
4. O Incra/MA realizou pelo menos 7 vistorias e emitiu os respectivos Relatórios de Vistoria Técnica em 3/11/2006 (peça 1, p. 394-398), 21/12/2006 (peça 2, p. 58-66), 18/3/2007 (peça 2, p. 110-118), 7/9/2007 (peça 2, p. 400-412), 25/4/2008 (peça 2, p. 172-176) e 2/3/2009 (peça 2, p. 374-386).



5. A análise empreendida por técnico do Incra/MA, em 30/11/2009, opinou pela não aprovação da prestação de contas, imputando débito no montante histórico de R\$ 122.349,00, em 26/7/2007.

5.1. Após dar ciência ao gestor e à Prefeitura Municipal de Vitorino Freire, sobre o parecer das contas, em 25/1/2010 (peça 2, p. 482-484), veio o gestor municipal apresentar documentos e justificativas quanto às irregularidades apontadas, em 3/2/2010 (peça 2, p. 526-580).

5.2. Em 16/4/2010, o gestor municipal apresentou proposta de transação para devolução dos recursos impugnados de forma parcelada e sem acréscimo (peça 2, p. 582-584), não tendo acolhida da Procuradoria Federal do Incra/MA, conforme parecer de 19/10/2010 (peça 2, p. 594-598).

6. Com a informação prestada pelo gestor municipal de que a ponte de concreto havia desabado, técnicos do Incra/MA, em 3/3/2011, sugeriram a contratação de uma perícia técnica especializada para apurar as causas e responsabilização, para só depois quantificar o saldo a ser devolvido (peça 2, p. 608).

6.1. De forma diversa, o Superintendente do Incra/MA, em despacho de 3/3/2011, entendeu que não cabia àquela Autarquia contratar perícia para apurar causas e responsabilidades, e propôs que fosse considerado como executado o valor da maior medição para o trecho de estrada e obras de arte correntes e especiais, devendo ser devolvido o valor da ponte de concreto e dos serviços que não foram concluídos (peça 2, p. 614).

6.1.1. Assim, o Núcleo de Engenharia do Incra/MA, em parecer de 5/4/2011, concluiu que do valor conveniado de R\$ 1.975.256,86, a conveniente teria executado 66,87% do valor da estrada vicinal e das obras de arte correntes e especiais, o que corresponde a R\$ 899.212,44. Da diferença de R\$ 1.076.044,42, deduziu o valor da contrapartida de R\$ 107.604,44, apurando um débito no valor de R\$ 968.439,97 (peça 2, p. 618-622).

6.1.2. Esse valor, atualizado para 25/4/2011, resultou no montante de R\$ 1.722.157,43, e serviu para inscrever o ex-gestor na conta “Diversos Responsáveis” (peça 2, p. 626, 632 e 638).

7. O parecer do Núcleo de Engenharia do Incra/MA também fundamentou a conclusão da impugnação parcial das despesas do Convênio em apreço, tanto no Relatório de Tomada de Contas Especial nº 03/2011, de 27/11/2011 (peça 2, p. 646-658), no Incra/MA; quanto na Secretaria Federal de Controle Interno, ao emitir o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Controle Interno, todos nº 257148/2012, em 7/11/2012, 9/11/2012 e 9/11/2012, respectivamente, concluindo pela existência do débito no valor de R\$ 1.782.440,88 em 11/7/2011, pelo certificado e conclusão da irregularidade das contas (peça 2, p. 682-687).

7.1. Por último, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário emitiu Pronunciamento pela irregularidade das contas, em 12/12/2012, tendo o processo no dia 26/12/2012 sido encaminhado a esta Corte de Contas (peça 2, p. 692-694).

EXAME TÉCNICO

8. Os recursos do convênio de responsabilidade da Concedente foram liberados em 6 parcelas, entre junho de dezembro de 2006, conforme ordens bancárias emitidas pela Superintendência Estadual do Maranhão – Incra (UG 373040, gestão 37201), a seguir identificadas:

Ordem bancária	Data	Valor (R\$)	Localização docs
2006OB901242	30/6/2006	177.773,12	Peça 1, p. 302
2006OB902398	21/9/2006	266.659,67	Peça 1, p. 332
2006OB902923	6/11/2006	444.432,79	Peça 2, p. 672
2006OB903519	6/12/2006	444.432,79	Peça 2, p. 52
2006OB904143	28/12/2006	266.659,68	Peça 2, p. 104
2006OB904144	28/12/2006	177.773,12	Peça 2, p. 104
	Total	1.777.731,17	



9. Após cobrança da prestação de contas, mediante Ofícios/Incras de 31/3/2008, 25/6/2008 e de 30/6/2008, e instauração da tomada de contas especial em 3/9/2008, veio o gestor municipal apresentar a prestação de contas final, em 18/12/2008 (peça 2, p. 196-354). Nela, de um total repassado acumulado de R\$ 1.777.731,17, mais os valores da contrapartida de R\$ 88.610,00 (R\$ 17.500,00 em 18/9/2006, R\$ 71.110,00 em 21/12/2006, R\$ 60.014,00 em 23/1/2007, R\$ 14.760,00 em 30/7/2007, R\$ 15.000,00 em 10/11/2008, e R\$ 19.142,00 em 2/12/2008) e de rendimentos de R\$ 13.983,33, totalizando um montante de R\$ 1.989.240,50, estão consignados os seguintes pagamentos em favor da Construtora Vila Rica Ltda, a débito da conta corrente 12637-3, agência 2782-0 do Banco do Brasil:

Cheque	Data	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
850.001	15/8/2006	351	11/8/2006	175.000,00
850.002	27/9/2006	352	22/9/2006	80.000,00
850.003	16/10/2006	360	13/10/2006	177.500,00
850.004	9/11/2006	361	6/11/2006	153.000,00
850.005	27/11/2006	362	23/11/2006	218.400,00
850.006	11/12/2006	363	7/12/2006	70.000,00
850.021	18/12/2006	365	14/12/2006	120.000,00
850.007	19/12/2006	381	19/12/2006	198.000,00
850.022	10/1/2007	391	8/1/2007	180.000,00
850.008	25/1/2007	391	8/1/2007	120.000,00
850.009	29/1/2007	391	8/1/2007	80.000,00
850.010	14/2/2007	391	8/1/2007	50.000,00
850.023	14/3/2007	391	8/1/2007	150.000,00
850.024	17/4/2007	391	8/1/2007	90.000,00
850.025	20/4/2007	391	8/1/2007	15.000,00
850.026	23/4/2007	391	8/1/2007	9.100,00
850.027	1/6/2007	391	8/1/2007	3.600,00
850.028	12/6/2007	391	8/1/2007	19.170,00
850.029	12/6/2007	391	8/1/2007	5.300,00
850.030	4/7/2007	391	8/1/2007	3.600,00
850.031	15/7/2007	391	8/1/2007	6.000,00
850.032	31/7/2007	391	8/1/2007	30.000,00
850.041	1/2/2008	392	29/1/2008	1.428,50
12.495	11/11/2008	392	29/1/2008	15.000,00
16.390	5/12/2008	392	29/1/2008	19.142,00
			Total	1.989.240,50

10. O Incra/MA realizou vistorias e emitiu os seguintes Relatórios de Vistoria Técnica:

a) em 3/11/2006, atestou a realização de 18 km de recuperação de estradas, a conclusão da fundação de ponte de concreto, execução de 7 km de terraplenagem e de obras de arte, totalizando um percentual aproximado de 25% dos serviços, revelando ainda atraso no cronograma físico da obra (peça 1, p. 394-398);

b) em 3/11/2006, de vistoria realizada em 21/12/2006, atestou a execução de um percentual aproximado de 71% dos serviços, sendo 70% da ponte de concreto e 72% da estrada, consonante com 75% dos recursos até então liberados, detalhando os seguintes serviços: a realização de 40 km de recuperação de estradas; a conclusão da fundação de ponte de concreto; a execução de 12 km de terraplenagem, 25 bueiros simples e 2 bueiros duplos de concreto; a conclusão de muitas das pontes de madeira; e o estágio avançado da ponte de concreto, tendo sido concretado todos os pilares, faltando concretar 5 das 12 vigas transversinas (peça 2, p. 58-66);

c) em 4/4/2007, de vistoria realizada em 18/3/2007, atestou a execução de um percentual aproximado de 80% dos serviços, sendo 90% da ponte de concreto, detalhando os

seguintes serviços: faltavam 12 km para concluir a estrada; da ponte de concreto, faltavam apenas a concretagem de uma pequena parte da laje e a colocação de guarda-corpo, guarda-rodas e passarela (peça 2, p. 110-118). Informou as seguintes pendências e problemas:

c.1) Antes da ponte de concreto: necessidades de bueiros, recuperar pontos de atoleiro e concluir aterro até a ponte de concreto;

c.2) Depois da ponte de concreto: conclusão do aterro até encostar na cabeceira da ponte, 3 pontes de madeira precisando de recuperação e 1 quebrada, melhorias no aterro, 3 bueiros quebrados, necessidade de 1 bueiro novo, melhorar 15 km da estrada que estava muito estreita, sem abaulamento, enlavetamento e piçarra insatisfatória;

c.3) Não haviam iniciado os serviços nos 15 km faltantes da estrada.

d) Em 16/10/2007, de vistoria realizada em 7/9/2007, atestou a execução de um percentual aproximado de 90% dos serviços, sendo 95% da ponte de concreto, porém as obras estavam paralisadas. Informou que as pendências apontadas no relatório anterior não haviam sido sanadas (peça 2, p. 400-412), enumerando os seguintes problemas:

d.1) que na ponte de concreto faltava apenas o guarda-rodas e o passeio, mas o aterro estava com largura inferior aos 5 metros previstos; e necessitava-se de solução para prevenir que o aterro da cabeceira não cedesse no período de cheia do rio;

d.2) noticiava que os 12 km para concluir a estrada não havia sido revestido com material apropriado; que havia pontos onde o revestimento primário estava com largura menor que 5,0 m; sobre a inexecução de acessos a 2 povoados; sobre a necessidade de colocação de 4 bueiros novos e recuperação de outros 3 quebrados; acerca de cabeceiras de ponte com material inadequado ou precisando de aterro, e de ponte de madeira sem acabamento nas laterais; e da necessidade de recuperar 2 e reconstruir 4 pontes de madeira que foram retiradas ou danificadas, e de executar melhorias no aterro após a ponte de concreto.

e) Em 19/5/2008, de vistoria realizada em 25/4/2008, atestou não haverem sido corrigidas as pendências verificadas no relatório anterior, como a colocação de bueiros, a recuperação de ponto onde a barreira estava cedendo e a conclusão do aterro antes e depois da ponte de concreto. Informou não ter sido possível percorrer toda a estrada devido à destruição do aterro da ponte de concreto; que os 18 km percorridos necessitavam de reparos e correções, o que só poderia ser feito após o período de chuvas; e que, como o convênio havia expirado e havia diversas pendências, não era possível receber a obra (peça 2, p. 172-176).

f) Em 2/4/2009, de vistoria realizada em 2/3/2009, atestou que houve um recente trabalho de recuperação dos serviços danificados e retirada das pendências apontadas, encontrando-se um trecho de 33 km em boas condições de trafegabilidade, e que depois deste ponto até o final da estrada as pendências apontadas na foram retiradas, havendo uma deterioração em relação às últimas vistorias, ante o tempo decorrido e a ocorrência dos dois períodos invernosos. Ressalta que uma das cabeceiras da ponte de concreto cedeu 1,30 m, provavelmente em função do recalque da fundação, tendo sido executado um trabalho de contenção para permitir o tráfego, levando-o a concluir que a ponte deveria ter sido projetada com cerca de 20 metros a mais. Alertou que a situação da ponte de concreto deveria ser solucionada o mais rápido possível, havendo risco de ocorrer um acidente de proporções gravíssimas. Diante da situação, fez as seguintes proposições (peça 2, p. 374-386):

1 Que a obra seja recebida parcialmente, considerando apenas o trecho em boas condições de trafegabilidade (ver croqui em anexo) e rejeitando os demais serviços, com a consequente devolução do saldo de recursos;



2. conceder um último prazo, visando a retirada de todas as pendências existentes, possibilitando a aceitação total das obras, considerando-se que as mesmas já estiveram em um estágio próximo da conclusão;

3. ou ainda uma terceira opção: que seria o não recebimento da obra, visto que o trecho bom encontra-se totalmente fora do assentamento (a apenas 3km do início deste), conforme croqui em anexo, visto que diversos aditivos de prazos foram concedidos e as pendências não foram retiradas. Além disso, 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. Em resumo, a objetivo principal das obras não esta sendo atendido, que é dotar os povoados do assentamento de estrada trafegável durante todo o ano.

11. Inicialmente, a análise empreendida por técnico do Incra/MA, em 30/11/2009, opinou pela não aprovação da prestação de contas, imputando débito no montante histórico de R\$ 122.349,00, em 26/7/2007, ante as seguintes irregularidades (peça 2, p. 454-476):

- a) Contrapartida depositada após a vigência, no valor de R\$ 46.342,00;
- b) Nota fiscal nº 392 paga fora da vigência do convênio, no valor de R\$ 35.570,00;
- c) Rendimento sem aplicação financeira em desacordo com a IN 01/97, no valor de R\$ 13.983,33; e
- d) Rendimentos não apurados, no valor de R\$ 26.453,67.

12. Entretanto, após o exercício do contraditório e da ampla defesa, as ocorrências que subsistiram ao final da tomada de contas especial consubstanciam a inexecução parcial do objeto conveniado, assim descritos pelo Núcleo de Engenharia do Incra/MA:

De acordo com a Planilha, percebemos que a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire, executou serviços no valor de R\$ 899.212,44, equivalentes a 66,87% do total conveniado e conforme demonstrado no quadro abaixo:

Total conveniado	=	1.975.256,86
Serviços executados/medidos	=	899.212,44
Diferença total (Serviços não executados e/ou não aceitos pelo INCRA)	=	1.076.044,42
Diferença relativa à contrapartida da Prefeitura	=	107.604,44
Diferença relativa à liberação de recursos pelo INCRA	=	968.439,97

12.1. Para maior clareza do entendimento esposado pelo Núcleo de Engenharia do Incra/MA, é importante comparar os valores dos serviços como constantes da planilha original, e o que foi considerado ao final como executados:

Item	Discriminação	Preço total	Serviços executados	
			%	Preço total
	Estrada vicinal (peça 1, p. 74) – 76 km			
I	Serviços preliminares	39.167,68		
II	Desmatamento	58.266,66		
III	Terraplenagem	503.175,00		
IV	Obras de arte correntes (bueiros)	147.920,00		
V	Obras de arte especiais (pontes de madeira)	176.327,52		
VI	Revestimento primário	419.900,00		
	Subtotal	1.344.756,86	68,6%	899.212,44
	Ponte de concreto de 80 m x 4,50 m (peça 1, p. 134)			
1.	Infraestrutura	260.300,00		
2.	Supra-estrutura	313.400,00		



3.	Diversos (guarda corpo, guarda roda e ponte branca)	56.800,00		
	Subtotal	630.500,00	0,00%	0,00
	Total	1.975.256,86	45,52%	899.212,44
	Diferença	1.076.044,42		
	Contrapartida	(-) 107.604,44		
	Saldo devedor	968.439,97		

12.2. Portanto, não obstante o relatório emitido em 16/10/2007, da vistoria técnica realizada em 7/9/2007, ter atestado a conclusão de 90% dos serviços, sendo 95% da ponte de concreto, as pendências não solucionadas na estrada, aliadas às deficiências prováveis de projeto e/ou de execução que resultaram no desabamento da ponte de concreto, levaram o setor técnico de engenharia do Incra/MA a considerar como executado apenas o que foi efetivamente medido da estrada vicinal e obras de arte correntes e especiais (68,6%), e a desconsiderar, pois o objeto deixou de existir, a execução dos serviços referentes à ponte de concreto. Registre-se que a ponte de concreto encontrava-se exatamente na metade da estrada em boas condições, e o seu desabamento tornou a segunda metade deste trecho da estrada inacessível. Em resumo, não se atingiu o objetivo principal das obras, que era dotar os povoados do assentamento de estrada trafegável durante todo o ano.

12.3. O Concedente considerou como data inicial da ocorrência o dia 26/7/2007, “à época da elaboração do projeto básico aprovado”, início do cômputo da correção monetária e dos juros.

13. De fato, não cabe à administração apurar as responsabilidades pelas eventuais falhas de projeto e/ou de execução que ocasionaram o desabamento da ponte de concreto, mas sim cobrar do conveniente a boa e regular aplicação dos recursos repassados, cabendo a este agir regressivamente contra eventuais terceiros responsáveis pelo dano.

13.1. No que concerne aos serviços de execução da estrada vicinal e obras de arte correntes e especiais, também se revelou prudente e conservador, em favor do conveniente, considerar como executado o percentual da última medição realizada pelo Incra/MA.

13.2. Era possível, numa interpretação por demais rigorosa, considerar que o objeto do convênio não foi alcançado, com a glosa total dos recursos, pois ao final não foi disponibilizada uma estrada trafegável, primeiro porque a estrada vicinal não chegou até o assentamento; e segundo, porque com o desabamento da ponte de concreto, os povoados do assentamento ficaram inacessíveis.

13.3. Uma interpretação menos rigorosa poderia ter considerado como executado apenas o trecho trafegável, até a ponte de concreto, o que também implicaria em considerar um percentual menor de execução dos serviços e um maior débito a ser imputado ao gestor municipal.

14. Merece correção o montante do débito apurado pelo concedente como sendo R\$ 968.439,97, ante as razões a seguir aduzidas.

14.1. Neste caso, a devolução é calculada observando a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos no instrumento celebrado entre as partes, ou seja, no convênio a União deveria contribuir com 90% (noventa por cento), R\$ 1.777.731,17, e o município com 10% (dez por cento) restantes, R\$ 197.525,69.

14.2. Ao final constatou-se a execução de 68,6% do valor da estrada vicinal e obras de arte correntes e especiais, o que correspondeu a R\$ 889.212,44. Mantendo-se as relações percentuais originalmente pactuadas para a consecução do objeto, têm-se os valores de participação dos partícipes na execução parcial do objeto: União, R\$ 800.291,20 (90%), e município, R\$ 88.921,24 (10%). O valor a ser devolvido à União é a diferença entre o valor repassado pelo concedente (R\$



1.777.731,17) e o recurso federal efetivamente utilizado no objeto do convênio (R\$ 800.291,20), ou seja, R\$ 977.439,98.

15. Isto posto, deve ser citado o Sr. José Ribamar Rodrigues, ex-prefeito municipal (CPF 268.693.903-63), pela inexecução parcial do objeto conveniado, pelo valor de R\$ 977.439,98, atualizado e com acréscimo de juros a partir de 26/7/2007.

16. Para estabelecer o liame entre o saque e a aplicação dos recursos, importante também encaminhar diligência ao Banco do Brasil solicitando cópias dos extratos e cheques bancários emitidos na execução do Convênio 5.000/06.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, promover a citação do Sr. José Ribamar Rodrigues, ex-prefeito municipal (CPF 268.693.903-63), para, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência da citação, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Incra a quantia de R\$ 977.439,98, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, a contar de 26/7/2007, até a data do recolhimento, nos termos da legislação vigente:

Ocorrência: Execução parcial do objeto pactuado no Convênio 5.000/06, Siafi 494948, celebrado com a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA, em 27/6/2006, correspondente a 68,6% dos serviços da estrada vicinal e obras de arte correntes e especiais, resultando no valor de R\$ 889.212,44; e inexecução dos serviços correspondentes à ponte de concreto armado de 80 metros (R\$ 630.500,00).

Mantendo-se as relações percentuais originalmente pactuadas para a consecução do objeto, têm-se os valores de participação dos partícipes na execução parcial do objeto: União, R\$ 800.291,20 (90%), e município, R\$ 88.921,24 (10%). O valor a ser devolvido à União é a diferença entre o valor repassado pelo Incra/MA (R\$ 1.777.731,17) e o recurso federal efetivamente utilizado no objeto do convênio (R\$ 800.291,20), ou seja, R\$ 977.439,98.

Crítérios: Lei 8.666/93, arts. 66, 76 e 116, § 3º, II. Portaria Inteministerial 127/08, arts. 54, II e 63, § 1º, II, a.

b) **diligência**, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 157 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, e tendo em vista o saneamento dos autos, o Banco do Brasil encaminhe cópias dos extratos e cheques emitidos a débito da conta corrente 12637-3, agência 2782-0 do Banco do Brasil, de titularidade da Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA, utilizada para movimentação dos recursos oriundos do Convênio 5.000/06, Siafi 494948, entre agosto de 2006 e janeiro de 2008.

1ª DT/SECEX/MA, em 17 de maio de 2013.

Lineu de Oliveira Nóbrega
AUFC/TCU Mat. 3.185-2