

TC 037.784/2012-9

Tipo: tomada de contas especial

Unidade(s) Jurisdicionada(s): Ministério dos Transportes – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e Prefeitura Municipal de Caxias/MA

Responsável(s): Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF: 334.233.343-04), ex-Prefeita (gestão 2001/2004) e Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho (CPF: 027.657.483-49), Prefeito sucessor (gestão 2005/2008)

Procurador: não há.

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

1. São os autos acerca de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério dos Transportes, por meio do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), em desfavor da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF 334.233.343-04), ex-Prefeita (gestão 2001/2004), e do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho (CPF 027.657.483-49), Prefeito sucessor (gestão 2005/2008), em razão de irregularidades apuradas na execução e prestação de contas do Convênio TT-192/2003 (Siafi 486.843), assinado entre o Dnit e a Prefeitura Municipal de Caxias, tendo como objeto a execução de serviços de manutenção (conservação/recuperação) na rodovia BR-316/MA.

HISTÓRICO

2. O termo que deu sustentação jurídica à avença está materializado à peça 4, p. 91-98, e foi assinado em 17/12/2003, com publicação no Diário Oficial da União (DOU) de 18/12/2003, na conformidade da peça 4, p. 101. O objeto do trato está expresso em sua Cláusula Primeira, prevendo: “(...) execução de serviços de recuperação do traçado da rodovia na antiga travessia urbana da cidade de Caxias-MA, sob o regime de cooperação e de delegação (...)”. A vigência inicial foi estabelecida pela Cláusula Décima Primeira, fixando-a em 90 (noventa) dias, contados da publicação no DOU. Após repactuações intermediárias de vigência, o 4º Termo Aditivo (peça 5, p. 90-92), assinado em 11/11/2004, alterou o final da vigência para a data de 10/2/2005, ficando o prazo final de prestação de contas fixado em 11/4/2005, na conformidade da peça 11, p. 1.

3. Para garantir financeiramente a realização do objeto, a Cláusula Quarta estabeleceu o valor global de R\$ 1.346.467,25, dos quais R\$ 1.279.143,39 a cargo do concedente e R\$ 67.323,36 a título de contrapartida. Os valores a cargo do Dnit foram empenhados via nota de empenho 2003NE001215, consoante peça 11, p. 2. Foram liberados recursos financeiros na monta de R\$ 895.220,73, via ordens bancárias 2004OB903759, no valor de R\$ 383.563,17 e 2004OB903780, valor de R\$ 511.657,56, nos termos da consulta ao sistema Siafi, à peça 11, p. 3.

4. Em 13/10/2004, a prefeitura de Caxias/MA, utilizando-se do ofício 0109-CMAP, consubstanciado à peça 7, p. 5-37, encaminhou a primeira prestação de contas parcial dos recursos repassados, o que motivou a emissão do expediente à peça 7, p. 38-40, destinado a analisar a documentação encaminhada. Da referida análise, constou a conclusão pela falta de alguns demonstrativos e necessidade de ajustes em outros, a saber:

- a) Substituição do Relatório de Execução Físico-Financeiro;
- b) Ausência dos valores referentes à contrapartida;
- c) Inexistência da relação de bens adquiridos com recursos do convênio;
- d) Falta de documentos referentes ao processo licitatório.

5. Consta notificação à Prefeitura em 31/12/2004, na conformidade do Fax UNIT/DNIT 347/04 (peça 1, p. 271), por meio do qual informa à conveniente sobre as irregularidades e solicita providências para a regularização. Foi carreada aos autos cópia de Ação de Improbidade Administrativa, impetrada contra a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, pelo município de Caxias, com data de protocolo firmada em 15/6/2005.

6. Nova notificação foi encaminhada à municipalidade em 19/7/2005, consoante Fax 15ª UNID/MA 217/05, materializado à peça 1, p. 273, já na pessoa do novo prefeito, Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, com a finalidade de informar sobre as irregularidades e solicitar providências.

7. Por intermédio da Nota Técnica de 16/6/2006, a Corregedoria do Dnit analisou a questão e concluiu pela necessidade da instauração de TCE, em razão de omissão no dever de prestar contas, alertando, ainda, para o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, estabelecido na IN/TCU 13/96, vigente à época.

8. Em expediente de 5/12/2006, encontrado à peça 1, p. 50, a comissão de TCE do Dnit notifica a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho para apresentar sua defesa ou recolher aos cofres públicos o valor total do repasse.

9. Com a finalidade de apresentar resposta à notificação do Dnit, a responsável encaminhou documento constante da peça 1, p. 60-70, datado de 16/3/2007, por meio do qual busca justificar as irregularidades e afastar sua responsabilidade no processo. Na peça, a ex-gestora afirma que foram encaminhadas prestações de contas parciais e que a notificação quanto às inconsistências em tais contas já não alcançou seu mandato, visto que o FAX 15ª UNIT/DNIT 347 (peça 1, p. 271) foi emitido em 31/12/2004, último dia de mandato, véspera de ano novo e ponto facultativo naquele município. Afirma ainda, que não foi notificada posteriormente e nem demandada pelo prefeito sucessor, bem como não tem conhecimento de ações na esfera administrativa contra sua gestão.

10. Dando continuidade ao processo de busca pelos documentos da prestação de contas ou o ressarcimento ao erário, o Dnit notificou o prefeito sucessor, Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, consoante Ofício 01/2007-TCE, datado de 2/4/2007 e materializado à peça 1, p. 74-76.

11. Respondendo às notificações do Dnit, o prefeito sucessor encaminhou o Ofício 176/2007, consubstanciado à peça 1, p. 82, e datado de 17/4/2007, por meio do qual informa sobre o ajuizamento de: “(...) Ação de Improbidade Administrativa perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, autuada sob o n.º 2005.01.00.042133-5, onde os fatos que ensejaram a presente TCE foram devidamente comunicados como ato de improbidade administrativa.”. O extrato de tal ação encontra-se à peça 1, p. 287-303. Consoante sentença à peça 1, p. 305-319, a ex-gestora foi condenada pela prática de atos de improbidade administrativa devido a irregularidades na gestão do convênio aqui analisado.

12. Na esfera administrativa, somente em 29/2/2008 o Dnit emitiu o primeiro Relatório da Tomada de Contas Especial (TCE), consoante peça 1, p. 8-40. Tal relatório cita como fundamento para a instauração a: “(...) falta de apresentação de documentação complementar das prestações de contas dos recursos federais transferidos para a Prefeitura municipal de Caxias/MA, por meio do Convênio TT-192/2003 (...)”. O documento repisa as irregularidades já mencionadas e conclui pela não aprovação das contas, atribuindo a responsabilidade à Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, imputando-lhe o débito total dos recursos descentralizados e afastando a responsabilidade do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho. As conclusões do referido relatório sugerem, ainda, a

responsabilização de servidores do Dnit pela falta de acompanhamento e fiscalização tempestiva e adequada da execução do objeto. O processo foi analisado pela Auditoria Interna por intermédio do Parecer da Unidade de Auditoria Interna/DNIT 01/2008, datado de 13/5/2008 e consubstanciado à peça 1, p. 109.

13. Em despacho exarado nos termos da peça 9, p. 59-61, datado de 19/1/2009, a área de engenharia do Dnit analisa o caso e conclui que as obras realizadas estão em valor superior aos recursos já liberados e que, portanto, a pendência a ser regularizada estaria na devolução dos recursos remanescentes na conta específica do convênio e a regularização de formalidades nas contas já encaminhadas. No entanto, o Ofício SRMA/DNIT 040/2009, de 19/3/2009 e materializado à peça 1, p. 171, notifica novamente a prefeitura, na pessoa do então prefeito, Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, para regularização das pendências ou devolução integral dos recursos repassados.

14. Ao analisar o Relatório da TCE em 22/1/2010, a Controladoria-Geral da União (CGU) emitiu o Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU-PR n.º 217077/2010, encontrado à peça 1, p. 129-137, no qual são apontadas várias inconsistências no processo da TCE e solicitado o retorno dos autos para os devidos ajustes. Entre as questões apontadas, estão:

- a) Necessidade de caracterização objetiva do dano ao erário;
- b) Fragilidades no parecer técnico de avaliação das obras executadas;
- c) Falta de análise da prestação de contas encaminhada;
- d) Responsabilização do prefeito sucessor;
- e) Reavaliação do débito apurado e retificação das peças;
- f) Emissão de relatório de TCE complementar.

15. Retornando os autos ao Dnit, foi emitida a Folha de Expediente 013/2010, com data de 28/4/2010, conforme peça 1, p. 149-151, sugerindo nova vistoria para sanar as impropriedades apontadas pela CGU.

16. O Memorando n.º 391/2010—SRMA/DNIT, datado de 16/7/2010 e consubstanciado à peça 1, p. 155-163, teve como missão reanalisar as prestações de contas e atender aos questionamentos formulados pela CGU. Em sua exposição, o documento reafirma a existência da obra executada e declara que houve utilidade da mesma para a comunidade local, bem como traz as informações sobre as modificações nos quantitativos dos materiais utilizados. Também existe a informação de que os valores executados superam os valores liberados pelo Dnit em quantia superior à contrapartida a que a municipalidade estava obrigada. Quanto ao processo formal de prestação de contas, não houve acréscimo de informações, limitando-se a repetir o já afirmado.

17. Como resultado de visita técnica ao local da obra, foi emitido o Relatório de Levantamento de Serviços Executados, datado de 16/12/2010 e consultado à peça 1, p. 189-207, que, após seis anos da obra, detectou que foram executados serviços na monta de R\$ 1.010.184,34 e, considerando que o valor liberado no convênio foi de R\$ 895.220,73, não haveria contrapartida a ser cobrada da Prefeitura.

18. Atendendo à solicitação da CGU, o Relatório Complementar da TCE, existente à peça 2, p. 4-30, e datado de 29/7/2011, refaz todo o histórico do processo e, resumidamente, conclui pela materialização do dano ao erário, em razão da não existência de documentação suficiente para análise financeira da execução do convênio e, considerando haver saldo remanescente na conta específica, conclui pela necessidade de devolução dos recursos por parte da Prefeitura e atribuição do débito no valor de R\$ 890.977,14 à Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, em razão de não comprovação da boa e regular gestão dos recursos, afastando a responsabilidade do prefeito sucessor, já que foi comprovada a adoção das medidas judiciais cabíveis.

19. A municipalidade comprovou a devolução dos recursos remanescentes em conta, juntamente com as correções devidas, consoante Darf e recibos bancário encontrados à peça 2, p. 46, e peça 2, p. 84. Novo Relatório Complementar à TCE foi elaborado em 6/2/2012, consoante peça 2, p. 90-108, trazendo como novidade apenas a informação sobre o recolhimento dos recursos remanescentes por parte da Prefeitura, porém conclui, erroneamente, que o débito a ser imputado à Sra. Márcia Regina Serejo Marinho seria no valor de R\$ 895.220,73, o que confronta com as conclusões apresentadas no parágrafo anterior.

20. Tal relatório foi apreciado pela Auditoria Interna, via Parecer 04/2012/AUDINT/DNIT, datado de 19/3/2012 e materializado à peça 2, p. 112-120, concluindo por não haver irregularidades nas conclusões do documento acima e julgando adequadas as informações ali consignadas.

21. Da mesma forma, a Controladoria-Geral da União analisou o processo por intermédio do Relatório de Auditoria 217077/2012, consubstanciado à peça 2, p. 125-127, com data de 25/5/2012 e concordou com as constatações do órgão repassador. Tal Relatório foi acompanhado pelo Certificado de Auditoria à peça 2, p. 128 e pelo Parecer do Dirigente do Controle Interno, materializado à peça 2, p. 129. Consta, ainda, ciência do Ilustre Ministro de Estado dos Transportes, Sr. Paulo Sérgio Passos, na conformidade da peça 2, p. 139.

22. O TCU atuou no caso por intermédio de sua Secretaria de Controle Externo no Maranhão – Secex/MA, utilizando-se da instrução constante à peça 12 e datada de 3/12/2012. Nesse documento, restou evidenciada a irregularidade das contas e asseverou-se a preocupação pela responsabilização solidária da Construtora Domus (CNPJ: 19.487.775/0001-56), visto figurar em relação de pagamentos existente à peça 7, p. 11.

23. Buscando maiores elementos que demonstrem o favorecimento da referida empresa nos pagamentos realizados a partir da conta específica do convênio, foram expedidas duas diligências no escopo do processo. A primeira foi materializada por intermédio do Ofício 3442/2012-TCU/SECEX-MA, de 24/01/2013 e encontrado à peça 16, com ciência acostada peça 18. A segunda diligência foi colocada a efeito pelo Ofício 3443/2012-TCU/SECEX-MA, datado de 24/01/2013 (peça 15).

24. O primeiro expediente acima teve o condão de buscar informações complementares junto à Superintendência do Banco do Brasil, sobre comprovantes de movimentação financeira dos recursos depositados na conta específica do convênio. Já o segundo documento foi direcionado à Superintendência Regional do Incra, à procura de maiores elementos sobre as fiscalizações porventura realizadas e sobre documentos relativos às prestações de contas parciais.

25. Como resposta ao Ofício 3442/2012, o Banco do Brasil encaminhou o Ofício CSO Judi 9782167-1/2013, datado de 28/2/2013, e seus anexos (peças 28 e 29). Com o mesmo intento, em referência ao Ofício 3443-2012, a Superintendência do Dnit encaminhou o Ofício 044/2013-SRM/DNIT, datado de 15/2/2013 e materializado à peça 19 e seus anexos às peças de 20 a 27.

26. Ao analisar os documentos, a Secex/MA utilizou-se da Instrução à peça 30. Nela restaram afastadas as responsabilidades da empresa executora do objeto, Construtora Domus, bem como do prefeito sucessor, Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho. Restou como responsável a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF: 334.233.343-04), ex-prefeita (gestão 2001/2004), uma vez que todo o recurso e a execução da obra se passaram durante a vigência de seu mandato e o prefeito sucessor comprovou haver adotado as providências determinadas pela Súmula TCU 230.

27. No intuito de citar a responsável acima, foi expedido o Ofício 2213/2013-TCU/SECEX-MA, de 1/8/2013 e localizado à peça 32. A comunicação foi entregue em 11/10/2013, consoante Aviso de Recebimento – AR, encontrado à peça 33. Não consta dos autos qualquer manifestação da ex-gestora, até a presente data.

EXAME TÉCNICO

28. Este exame tem como fundamento as normas de auditoria do TCU, a legislação e a jurisprudência aplicadas ao caso, os documentos constantes dos autos, o histórico já apresentado, os pontos relativos às providências adotadas e, eventualmente, a adotar por parte dos jurisdicionados e demais envolvidos no processo.

29. Regularmente citada, a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF: 334.233.343-04), ex-prefeita (gestão 2001/2004), não compareceu aos autos. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

30. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

31. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

32. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

33. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas.

34. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1a Câmara, 6.182/2011-TCU-1a Câmara, 4.072/2010-TCU-1a Câmara, 1.189/2009-TCU-1a Câmara, 731/2008-TCU-Plenário, 1.917/2008-TCU-2a Câmara, 579/2007-TCU-Plenário, 3.305/2007-TCU-2a Câmara e 3.867/2007-TCU-1a Câmara).

CONCLUSÃO

35. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos, onde o Dnit apontou diversas irregularidades na aplicação dos recursos provenientes do Convênio TT-192/2003 (Siafi 486.843), assinado com a Prefeitura Municipal de Caxias/MA, tendo como objeto a execução de serviços de manutenção (conservação/recuperação) na rodovia BR-316/MA, firma-nos o entendimento de que os responsáveis negligenciaram a gestão e não conseguiram demonstrar documentalmente a boa e regular aplicação dos mesmos.

36. Assim, as contas da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF: 334.233.343-04), ex-prefeita (gestão 2001/2004), devem ser julgadas irregulares, com a condenação em débito e

aplicação de multa, 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, com remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 6º, do Regimento Interno/TCU.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

37. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar, dentre os indicados nos itens 42.1 a 42.10 das Orientações para benefícios do controle constantes do anexo da Portaria – Segecex 10, de 30/3/2012, o débito a ser imputado pelo Tribunal, eventual multa a ser aplicada e outros benefícios indiretos, tais como a prevenção de novas ocorrências de mesmo gênero e o aumento da expectativa de controle sobre os jurisdicionados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revel, para todos os fins, a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF: 334.233.343-04) – ex-prefeita – gestão 2001-2004, dando prosseguimento ao processo, na forma do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) 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, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF: 334.233.343-04) – ex-prefeita – gestão 2001-2004, condenando-a ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte – Dnit, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em razão da não comprovação da boa e regular gestão dos recursos descentralizados por força do Convênio TT-192/2003 (Siafi 486.843), assinado entre o Dnit e a Prefeitura Municipal de Caxias/MA, tendo como objeto a execução de serviços de manutenção (conservação/recuperação) na rodovia BR-316/MA, em trecho que passa por aquela municipalidade;

b1) Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL R\$	DATA DA OCORRÊNCIA	TIPO
2.375,00	13/8/2004	D
92.625,00	12/8/2004	D
241.334,80	5/8/2004	D
5.109,90	29/7/2004	D
4,59	29/7/2004	D
199.288,33	28/7/2004	D
341.483,54	9/7/2004	D
6.000,08	6/9/2011	C

Atualizado em 1/1/2013, R\$ 1.366.414,86.

c) aplicar à Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF: 334.233.343-04) – ex-prefeita – gestão 2001-2004, individualmente, 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;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

e) autorizar, desde logo e mediante solicitação, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) 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 Estado do 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.

SECEX-MA, 2/12/2013.

(Assinado Eletronicamente)

Valmir Carneiro de Souza

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9476-5