

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: preliminar (citação)

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 suas justificativas 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 UNID/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 ouve 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.

EXAME TÉCNICO

22. Este exame tem como fundamento o histórico já apresentado, os pontos relativos às providências adotadas e, eventualmente, a adotar por parte dos jurisdicionados e demais envolvidos no processo.

23. Toda a argumentação do processo gira em torno da comprovação ou não da execução dos serviços e da suficiência dos documentos para efeito da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos descentralizados no âmbito do convênio. Consoante já explicitado no histórico acima, houve grande atenção à comprovação da execução física do objeto, bem como preocupação com os aspectos técnicos dos trabalhos executados, apontando para inconsistências entre o contratado e o realizado.

24. Para efeito do processo de prestação de contas essas informações são de suma importância, porém não comprovam por si que os recursos repassados foram realmente aplicados de maneira correta no objeto do convênio.

25. A jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.

26. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967 e a Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 426/2010-TCU-1a Câmara, 3.501/2010-TCU-2a Câmara, 3.808/2010-TCU-2a Câmara e 2.436/2009-TCU-Plenário.

27. Outro ponto a ser analisado trata da responsabilidade do prefeito sucessor, nos casos em que a vigência ou o prazo para prestar contas perpassa mais de uma gestão, alcançando o mandato subsequente.

28. De acordo a jurisprudência consolidada deste Tribunal, caso não tenham sido apresentadas as contas relativas a convênios executados na gestão anterior, compete ao prefeito sucessor apresentar toda a documentação comprobatória da aplicação dos recursos federais recebidos por seu antecessor e, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as ações legais visando ao resguardo do patrimônio público.

29. Este entendimento funda-se no princípio da continuidade administrativa, segundo o qual a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recai sobre o administrador que se encontrar na titularidade do cargo, independentemente do fato de ter ou não sido ele o signatário do convênio, plano de aplicação, ou recebedor dos recursos.

30. No caso em comento, restou demonstrado que o prefeito sucessor, na impossibilidade de localizar a documentação necessária para prestar as contas devidas do convênio, acionou o Poder Judiciário com a competente ação por improbidade administrativa, em face da gestora que o antecedeu, consoante relato no item 11 desta, razão pela qual firma-nos o entendimento de que deve ser afastada a responsabilidade do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho. Cabe salientar que os recursos remanescentes na conta específica do convênio foram devolvidos, acrescidos das correções que o repassador entendeu adequadas, conforme item 19 desta.

31. Em relação à responsabilidade da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, embora esta tenha apresentado defesa ao órgão repassador, não conseguiu afastar as irregularidades e nem comprovar a boa e regular aplicação dos recursos em sua gestão. Além disso, a condenação em primeiro grau na ação por improbidade administrativa depõe contra sua argumentação. A totalidade dos recursos liberados foi executada durante sua gestão, e os documentos encaminhados para efeito de prestação de contas foram considerados insuficientes e inadequados pelo concedente.

32. Resta ainda, um ponto a esclarecer, a responsabilidade da sociedade empresária contratada para a execução do projeto. A Constituição e a legislação infraconstitucional determinam o julgamento das contas não só dos administradores públicos, mas também de qualquer um, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que der causa a irregularidades que possam gerar dano aos cofres públicos.

33. Consta da Relação de Pagamentos, parte integrante da prestação de contas parcial do convênio e existente à peça 7, p. 11, valores substanciais pagos à sociedade empresária Construtora Domus LTDA (CNPJ: 19.487.775/0001-56), restando esclarecer se foi a construtora a real beneficiária dos pagamentos e se esta recebeu recursos públicos federais sem a contrapartida integral dos serviços contratados.

CONCLUSÃO

34. 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, 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 a boa e regular aplicação dos mesmos.

35. Com isso, na forma do arts. 10, §1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c os arts. 201, § 1.º, e 202 do RI/TCU, aprovado pela Resolução 246, de 30 de novembro de 2011, definida nos autos a responsabilidade dos agentes envolvidos nos atos inquinados, com vistas à adequada caracterização do débito, são cabíveis as diligências abaixo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo (consoante delegação de competência fixada na Portaria-GAB-AN n.º 1/2010, art. 1.º, I) as diligências abaixo indicadas, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c os arts. 201, § 1.º e 202, inciso II, do Regimento Interno, nos seguintes termos:

36.1. à Superintendência Regional do Banco do Brasil, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação, encaminhe ao TCU os demonstrativos abaixo, compreendendo o período de julho de 2004 até a data em que foi sacada a totalidade dos recursos depositados na conta 14.507-6, agência 124-4, de titularidade do Município de Caxias/MA (“PMC-

DENIT), notadamente os valores de R\$ 383.563,17 e R\$ 511.657,56, ambos depositados em 9/7/2004 e originários do convênio de delegação TT-192/2003, incluindo:

- a) extrato completo da conta corrente;
- b) cópia legível dos instrumentos utilizados para movimentação dos recursos (cheques, ordens bancárias, saques, autorizações, transferências etc);
- c) extrato legível de quaisquer modalidades de aplicação financeira vinculada à conta;

36.2. à Superintendência Regional do Dnit no Maranhão, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação, preste esclarecimentos acerca da supervisão e fiscalização dos trabalhos conveniados, assim como da medição dos serviços executados, obrigações essas previstas na cláusula terceira, I, “a” e “e”, do convênio de delegação TT-192/2003, encaminhando os seguintes documentos e/ou informações:

- a) dados cadastrais (nome, matrícula, CPF, lotação e endereço atual) do servidor ou dos membros da comissão encarregados de desempenhar as atribuições acima identificadas;
- b) análise da contratação (por meio de licitação ou dispensa de procedimento licitatório) da sociedade empresária executora da obra objeto do convênio;
- c) cópia legível dos documentos afetos à relação de pagamentos constante à peça 7, p. 11 (cheques, notas fiscais, ordens bancárias, transferências etc);
- d) cópia do termo de recebimento definitivo da obra objeto do convênio.

SECEX-MA, 3/12/2012.

(Assinado Eletronicamente)

Valmir Carneiro de Souza

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9476-5