

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.

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, 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.

EXAME TÉCNICO

26. 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.

27. No atendimento à diligência desta Corte, o Dnit carreou aos autos 574 páginas, que nada trouxeram de novo ao processo. Trata-se de mera repetição da mesma documentação já existente e analisada em momento anterior.

28. A exceção ficou a cargo das informações trazidas no corpo do próprio ofício de encaminhamento. Isto porque o Ofício 044/2013-SEM/DNIT, localizado à peça 19, além de informações cadastrais do engenheiro responsável pela fiscalização da obra à época, afirma expressamente não haver termo de recebimento definitivo da obra, é o que há de novo.

29. No caso do Banco do Brasil, as informações se mostraram de maior utilidade para o aprofundamento da matéria aqui tratada. A peça 28 traz o extrato completo da conta corrente específica do convênio, onde estão identificados os números dos cheques e os demais lançamentos da movimentação dos recursos do convênio, deixando claro que a conta específica teve todos os recursos sacados em 6/9/2011 e, anteriormente a esta data, a última movimentação ocorrera em 13/8/2004.

30. Em planilha localizada à peça 29, p. 3, consta identificação de emitentes e favorecidos das movimentações ocorridas na referida conta. Fica claro que não houve depósito dos recursos de contrapartida na conta específica.

31. Nota-se, nas cópias de cheques existentes à peça 29, p. 5-24, que a quase totalidade dos recursos teve como favorecida a Construtora Domus, sendo alguns cheques de menor valor, emitidos em favor da própria Prefeitura Municipal de Caxias/MA. Para os valores movimentados por intermédio de transferência (TED e DOC), consta da planilha mencionada no item precedente o número do banco, agência e conta do favorecido que, comparando à cópia do cheque à peça 29, p. 13-15, facilmente se conclui que os dados bancários são da empresa citada no início do parágrafo.

32. É bom salientar que, embora esteja caracterizado que os pagamentos foram feitos à Construtora Domus, consoante já demonstrado, também consta informação, já detalhada no histórico acima, de que as obras foram consideradas concluídas e com utilidade para a comunidade.

33. Adicionalmente, cabe destacar que houve manifestações quanto a provável divergência entre a espessura contratada para o revestimento da via e aquela executada, no entanto, o Memorando 391/2010-SRMA/DNIT, datado de 16/7/2010 e presente à peça 1, p. 155-163, traz demonstrativo de que tal divergência foi compensada pelo volume de material aplicado no objeto do convênio, estando, inclusive em valor superior ao montante efetivamente liberado pelos cofres do Dnit, razão pela qual estaria caracterizada a aplicação da contrapartida por parte da Prefeitura.

34. Nesse diapasão, fica afastada a responsabilidade solidária da empresa executante, já que esta não teria assumido perante o órgão concedente a obrigação de prestar contas, bem como não está obrigada a demonstrar o nexo de causalidade entre a liberação dos recursos e a consecução do objeto avençado, sua participação estaria limitada à construção e entrega do objeto do convênio, o que, nos termos da documentação acostada, conclui-se que foi feito.

35. Consoante já demonstrado na instrução elaborada pela Secex/MA, em 3/12/2012 e consultada à peça 12, o prefeito sucessor não pode ser responsabilizado, uma vez que adotou as providências legais cabíveis, em obediência à Súmula TCU 230.

36. 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.

CONCLUSÃO

37. 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 a boa e regular aplicação dos mesmos.

38. 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, cabe a citação da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, para que apresente suas alegações de defesa ou recolha o débito aos cofres do Dnit.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a citação da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF: 334.233.343-04), ex-Prefeita (gestão 2001/2004), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e pela perda do prazo legal para prestar as contas devidas, relativamente ao 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, em afronta ao que determina o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 28, da Instrução Normativa 01/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Cláusula Oitava do Termo de Convênio mencionado;

a1) Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL R\$	DATA DA OCORRÊNCIA
2.375,00	13/08/2004
92.625,00	12/08/2004
241.334,80	05/08/2004
5.109,90	29/07/2004
4,59	29/07/2004
199.288,33	28/07/2004
341.483,54	09/07/2004

a2) Qualificação dos responsáveis:

Nome: Márcia Regina Serejo Marinho (CPF: 334.233.343-04);

Cargo/função: ex-prefeita;

Período de gestão: 2001/2004;

Endereço: opção 1 (Ficha de qualificação de responsáveis, peça 1, p. 12): Rua Teófilo Dias, 1.207 – Centro – CEP: 65.600-000 – Caxias/MA.

SECEX-MA, 17/5/2013.

(Assinado Eletronicamente)

Valmir Carneiro de Souza

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9476-5