

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC nº 037.784/2012-9.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e Município de Caxias (MA).

Responsáveis: Marcia Regina Serejo Marinho, ex-Prefeita (gestão de 2001 a 2004 - CPF nº 334.233.343-04) e Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-Prefeito (gestão de 2005 a 2008 - CPF nº 027.657.483-49)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ADOÇÃO PELO EX-PREFEITO DAS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS. AFASTAMENTO DE SUA RESPONSABILIDADE. REVELIA DA EX-PREFEITA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), em desfavor da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, ex-Prefeita Municipal de Caxias - MA (gestão de 2001 a 2004) e do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-Prefeito Municipal de Caxias - MA (gestão de 2005 a 2008), em razão de irregularidades detectadas na execução e na prestação de contas do Convênio TT 192/2003 (Siafi nº 486.843), assinado pelo DNIT e pela Prefeitura Municipal de Caxias - MA, tendo como objeto a execução de serviços de manutenção, conservação e recuperação da rodovia BR-316/MA.

2. O referido convênio foi formalizado por meio de um termo celebrado no dia 17/12/2003 (pp. 91 a 98 da peça 4) e publicado no Diário Oficial da União do dia 18/12/2003 (p. 101 da peça 4). Segundo consta na Cláusula Primeira desse termo, o objeto da avença consiste na “*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.*”

3. A vigência inicial foi estabelecida pela Cláusula Décima Primeira, que a fixou em 90 (noventa) dias contados da publicação no DOU. Após diversas repactuações, o 4º Termo Aditivo (pp. 90 a 92 da peça 5), assinado em 11/11/2004, alterou o final da vigência para o dia 10/2/2005 e fixou o dia 11/4/2005 como o prazo final de prestação de contas (p. 1 da peça 11).

4. A Cláusula Quarta do Termo sob comento estabeleceu o valor global de R\$ 1.346.467,25 (um milhão, trezentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e vinte e cinco centavos), dos quais R\$ 1.279.143,39 (um milhão, duzentos e setenta e nove mil, cento e quarenta e três reais e trinta e nove centavos) ficaram a cargo do concedente e R\$ 67.323,36 (sessenta e sete mil, trezentos e vinte e três reais e trinta e seis centavos) corresponderam à contrapartida.

5. Os valores a cargo do DNIT foram devidamente empenhados (Nota de Empenho 2003NE001215 – p. 2 da peça 11). Posteriormente, foram liberados recursos financeiros no valor de R\$ 895.220,73 (oitocentos e noventa e cinco mil, duzentos e vinte reais e setenta e três centavos), por meio das ordens bancárias 2004OB903759 (no valor de R\$ 383.563,17 – trezentos e oitenta e três mil, quinhentos e sessenta e três reais e dezessete centavos) e 2004OB903780 (no valor de R\$ 511.657,56 –

quinhentos e onze mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e seis centavos), as quais estão reproduzidas na p. 3 da peça 11.

6. Em 13/10/2004, a Prefeitura de Caxias/MA, por meio do Ofício nº 0109 – CMAP (pp. 5 a 37 da peça 7), encaminhou a primeira prestação de contas parcial dos recursos repassados. Em uma primeira análise pelo DNIT (pp. 38 a 40 da peça 7), foram constatadas as seguintes falhas:

- a) necessidade de 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.

7. A Prefeitura de Caxias – MA foi devidamente notificada dessas conclusões no dia 31/12/2004 (p. 271 da peça 1), tendo sido solicitada a adoção de providências para a regularização das falhas mencionadas no item 6 acima.

8. No dia 15/6/2005, foi carreada aos presentes autos cópia de Ação de Improbidade Administrativa impetrada contra a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho pelo Município de Caxias – MA.

9. No dia 19/7/2005, nova notificação foi encaminhada à municipalidade (p. 273 da peça 1). Nessa ocasião, o documento foi encaminhado ao novo Prefeito, Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, com a finalidade de informar sobre as irregularidades e solicitar providências.

10. Por intermédio da Nota Técnica de 16/6/2006, a Corregedoria do DNIT analisou a questão e concluiu pela necessidade de instauração de tomada de contas especial, em razão de omissão no dever de prestar contas. Ademais, alertou para o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para essa instauração, estabelecido na IN/TCU nº 13/1996, vigente à época.

11. Por meio de expediente datado de 5/12/2006 (p. 50 da peça 1), a comissão de TCE do DNIT notificou a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho para apresentar sua defesa ou recolher aos cofres públicos o valor total do repasse.

12. Com a finalidade de responder à notificação do DNIT, a responsável encaminhou documento (pp. 60 a 70 da peça 1), datado de 16/3/2007, por meio do qual buscou justificar as irregularidades e afastar sua responsabilidade neste processo. Nessa peça, a ex-gestora afirmou que foram encaminhadas prestações de contas parciais e que a notificação quanto às inconsistências em tais contas foram recebidas na Prefeitura após o término do seu mandato. Afinal, o FAX 15ª UNIT/DNIT 347 (p. 271 da peça 1) foi emitido em 31/12/2004, último dia de mandato, véspera de ano novo e ponto facultativo naquele município. Aduziu que não foi notificada posteriormente nem demandada pelo Prefeito sucessor e que não tem conhecimento de ações na esfera administrativa contra sua gestão.

13. Dando continuidade à busca pelos documentos que deveriam integrar a prestação de contas ou o ressarcimento ao erário, o DNIT notificou o Prefeito sucessor, Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, por meio do Ofício nº 1/2007-TCE, datado de 2/4/2007 (pp. 74 a 76 da peça 1).

14. Em resposta, o Prefeito sucessor encaminhou o Ofício nº 176/2007 (p. 82 da peça 1), datado de 17/4/2007, por meio do qual informou o ajuizamento de *“Ação de Improbidade Administrativa perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, autuada sob o nº 2005.01.00.042133-5, onde os fatos que ensejaram a presente TCE foram devidamente comunicados como atos de improbidade administrativa.”*

15. O extrato de tal ação encontra-se às pp. 287 a 303 da peça 1 e a sentença proferida às pp. 305 a 319 da peça 1. Na referida sentença, a ex-gestora foi condenada pela prática de atos de improbidade administrativa devido a irregularidades verificadas na gestão do convênio aqui analisado.

16. Na esfera administrativa, somente no dia 29/2/2008, o DNIT emitiu o primeiro Relatório da Tomada de Contas Especial (TCE) – pp. 8 a 40 da peça 1, o qual 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”*.

17. O documento em tela repisou as irregularidades já mencionadas e concluiu pela não aprovação das contas, atribuiu a responsabilidade à Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, imputou-lhe o débito total dos recursos descentralizados e afastou a responsabilidade do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho. O referido relatório sugeriu, ainda, a responsabilização de servidores do DNIT pela falta de

acompanhamento e fiscalização tempestiva e adequada da execução do objeto.

18. Esse relatório foi analisado pela Auditoria Interna, por intermédio do Parecer da Unidade de Auditoria Interna/DNIT nº 1/2008, datado de 13/5/2008 e consubstanciado à p. 109 da peça 1.

19. Em despacho datado de 19/1/2009 (pp. 59 a 61 da peça 9), a área de engenharia do DNIT analisou o caso e concluiu que foram realizadas obras em valor superior aos recursos já liberados. Portanto, as pendências a serem regularizadas seriam a devolução dos recursos remanescentes na conta específica do convênio e a regularização de falhas nas contas já encaminhadas. No entanto, por meio do Ofício SRMA/DNIT nº 40/2009 (p. 171 da peça 1), de 19/3/2009, a Prefeitura Municipal foi novamente notificada, na pessoa do então prefeito, Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, para regularizar as pendências ou promover a devolução integral dos recursos repassados.

20. Após analisar o Relatório da TCE, a Controladoria-Geral da União (CGU) emitiu, no dia 22/1/2010, o Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU-PR nº 217.077/2010 (pp. 129 a 137 da peça 1), no qual apontou várias inconsistências no processo da TCE e solicitou o retorno dos autos para os devidos ajustes.

21. Entre as providências demandadas pela CGU, destacam-se as seguintes:

- a) Caracterização objetiva do dano ao erário;
- b) Eliminação de fragilidades no parecer técnico de avaliação das obras executadas;
- c) Análise da prestação de contas encaminhada;
- d) Retificação da responsabilização do prefeito sucessor;
- e) Reavaliação do débito apurado;
- f) Emissão de relatório de TCE complementar.

22. Após o retorno destes ao DNIT, foi emitida a Folha de Expediente nº 13/2010, de 28/4/2010 (pp. 149 a 151 da peça 1), na qual foi sugerida a realização de nova vistoria para sanar as impropriedades apontadas pela CGU.

23. Posteriormente, no dia 16/7/2010, foi emitido o Memorando nº 391/2010 - SRMA/DNIT (pp. 155 a 163 da peça 1), por meio do qual o DNIT reanalisou as prestações de contas e buscou atender aos questionamentos formulados pela CGU.

24. Nesse documento, o DNIT informou que:

- a) a obra sob comento foi executada e é útil para a comunidade local;
- b) houve várias modificações nos quantitativos dos materiais utilizados;
- c) os valores executados superaram os montantes liberados pelo DNIT;
- d) o excesso acima citado superou a contrapartida a que a municipalidade estava obrigada;
- e) não havia novidades em relação ao processo formal de prestação de contas.

25. Com fulcro em visita técnica realizada ao local da obra, foi emitido o Relatório de Levantamento de Serviços Executados (pp. 189 a 207 da peça 1), de 16/12/2010. Nesse documento, consta que foram executados serviços cujo valor total atingia R\$ 1.010.184,34 (um milhão e dez mil e cento e oitenta e quatro reais e trinta e quatro centavos). Considerando que o valor liberado com supedâneo no convênio sob comento atingiu R\$ 895.220,73 (oitocentos e noventa e cinco mil, duzentos e vinte reais e setenta e três centavos), o autor desse relatório concluiu que não haveria contrapartida a ser cobrada da Prefeitura.

26. Contudo, o Relatório Complementar da TCE (pp. 4 a 30 da peça 2), datado de 29/7/2011, repassou todo o histórico do processo e concluiu pela existência do dano ao erário, em razão da ausência de documentos suficientes para embasar a análise financeira da execução desse convênio. Ademais, considerando haver saldo remanescente na conta específica, concluiu também pela necessidade de devolução desses recursos pela Prefeitura e pela atribuição do débito no valor de R\$ 890.977,14 (oitocentos e noventa mil, novecentos e setenta e sete reais e quatorze centavos) à Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, em razão de não comprovação da boa e regular gestão dos recursos. Por fim, propôs o afastamento da responsabilidade do prefeito sucessor, que comprovadamente adotou as medidas judiciais cabíveis.

27. A municipalidade comprovou a devolução dos recursos remanescentes na conta específica do convênio, com as correções devidas (Darf e recibos bancários pp. 46 e 84 da peça 2).

28. Novo Relatório Complementar à TCE foi elaborado em 6/2/2012 (pp. 90 a 108 da peça), trazendo como novidade apenas a informação sobre o recolhimento dos recursos remanescentes por parte da Prefeitura.

29. Tal relatório foi apreciado pela Auditoria Interna do DNIT, por intermédio do Parecer nº 4/2012/AUDINT/DNIT (pp. 112 a 120 da peça 2), de 19/3/2012. Referido parecer considerou adequadas as conclusões do relatório complementar acima citado.

30. Da mesma forma, a Controladoria-Geral da União analisou o processo por intermédio do Relatório de Auditoria nº 217.077/2012 (pp. 125 a 127 da peça 2), de 25/5/2012, e concordou com as constatações do órgão repassador. Esse último Relatório foi acompanhado pelo Certificado de Auditoria (p. 128 da peça 2) e pelo Parecer do Dirigente do Controle Interno (p. 129 da peça 2). O então Ministro dos Transportes, Sr. Paulo Sérgio Passos, teve ciência desses documentos (p. 139 da peça 2).

31. Chegando ao TCU, a presente TCE foi examinada pela Secretaria de Controle Externo no Maranhão – Secex/MA, que elaborou instrução (peça 12) da qual destaco os seguintes pontos:

a) a análise do presente processo gira em torno da comprovação ou não da execução dos serviços e da suficiência dos documentos apresentados para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos descentralizados no âmbito do convênio em tela. Consoante já explicitado acima, foi conferida grande atenção à comprovação da execução física do objeto e aos aspectos técnicos dos trabalhos executados, tendo sido apontadas inconsistências entre o que foi contratado e o que foi realizado. Para o processo de avaliação da prestação de contas essas informações, são de suma importância, porém não comprovam que os recursos repassados foram realmente aplicados de maneira correta no objeto do convênio;

b) segundo a jurisprudência desta Corte, a execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexos 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;

c) 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 nº 200/1967 e a Portaria Interministerial - MP/MF/MCT nº 127/2008. Também nesse sentido é o teor dos Acórdãos nº 426/2010 – 1ª Câmara, nº 3.501/2010 – 2ª Câmara, nº 3.808/2010 – 2ª Câmara e nº 2.436/2009 – Plenário;

d) cumpre analisar também a 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 ao do signatário da avença. 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. Esse 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 ele ter ou não sido o signatário do convênio, o autor do plano de aplicação ou o recebedor dos recursos;

e) no caso em comento, restou demonstrado que o prefeito sucessor, na impossibilidade de localizar a documentação necessária para prestar as contas do convênio, acionou o Poder Judiciário por meio do ajuizamento de ação por improbidade administrativa em face da gestora que o antecedeu, razão pela qual 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;

f) a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, embora tenha apresentado defesa ao órgão repassador, não conseguiu afastar as irregularidades nem comprovar a boa e regular aplicação dos

recursos recebidos e gastos durante a sua gestão. Além disso, a condenação em primeiro grau na ação por improbidade administrativa depõe contra sua argumentação. Cabe destacar, por fim, que os documentos encaminhados a título de prestação de contas foram considerados insuficientes e inadequados pelo concedente;

g) resta esclarecer a responsabilidade da sociedade empresária contratada para executar o projeto. A Constituição e a legislação infraconstitucional determinam o julgamento das contas dos administradores públicos e também de qualquer um, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que dê causa a irregularidades que possam gerar dano aos cofres públicos;

h) consta da Relação de Pagamentos (p. 11 da peça 7), que integra a prestação de contas parcial do convênio, que foram pagos valores substanciais para a sociedade empresária Construtora Domus LTDA (CNPJ nº 19.487.775/0001-56). Resta esclarecer se essa construtora foi a real beneficiária dos pagamentos e se recebeu recursos públicos federais sem a contrapartida integral dos serviços contratados;

i) a partir da análise em conjunto dos documentos acostados a estes autos e considerando que o DNIT apontou diversas irregularidades na aplicação dos recursos provenientes do Convênio TT nº 192/2003, assinado com a Prefeitura Municipal de Caxias - MA, tendo como objeto a execução de serviços de manutenção (conservação e recuperação) na rodovia BR-316/MA, entende-se que os responsáveis não conseguiram demonstrar a boa e regular aplicação dos mesmos.

32. Diante disso, foram realizadas as seguintes diligências:

a) para a Superintendência Regional do Banco do Brasil, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação, encaminhasse 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 nº 14.507-6, mantida na Agência nº 124-4, cujo titular era o Município de Caxias - MA ("PMC-DNIT"), notadamente em relação aos valores de R\$ 383.563,17 (trezentos e oitenta e três mil, quinhentos e sessenta e três reais e dezessete centavos) e R\$ 511.657,56 (quinhentos e onze mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e seis centavos), ambos depositados em 9/7/2004 em decorrência do convênio de delegação TT-192/2003, incluindo:

- extrato completo da conta corrente;
- cópia legível dos instrumentos utilizados para movimentar os recursos (cheques, ordens bancárias, saques, autorizações, transferências);
- extrato legível de quaisquer modalidades de aplicação financeira vinculada à conta citada;

b) para a 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 e 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 ou informações:

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

33. A primeira diligência foi materializada por intermédio do Ofício nº 3.442/2012 - TCU/SECEX-MA (peça 16), de 24/01/2013. Já a segunda diligência foi realizada por meio do Ofício nº 3.443/2012 - TCU/SECEX-MA, datado de 24/01/2013 (peça 15).

34. Em resposta à diligência a ele endereçada, o Banco do Brasil encaminhou o Ofício CSO Judi nº 9.782.167-1/2013, datado de 28/2/2013, e seus anexos (peças 28 e 29). Com o mesmo intento, a Superintendência do DNIT encaminhou o Ofício nº 44/2013-SRM/DNIT (peça 19), datado de 15/2/2013, e seus anexos (peças de 20 a 27).

34. Após analisar os documentos constantes destes autos, a Secex/MA destacou que:

a) visando atender à diligência desta Corte, o DNIT apresentou um documento com 574 páginas. No geral, tratou-se de mera repetição da documentação já existente, que havia sido analisada em momento anterior. A exceção foi a afirmação expressa de que não havia termo de recebimento definitivo da obra (peça 19);

b) o Banco do Brasil encaminhou o extrato completo da conta corrente específica do convênio (peça 28), no qual foram identificados os números dos cheques e os demais lançamentos de movimentação dos recursos do convênio. Restou demonstrado que todos os recursos existentes nessa conta foram sacados em 6/9/2011. Ademais, antes desse saque, a última movimentação ocorrera em 13/8/2004;

c) em uma planilha (p. 3 da peça 29), foram identificados os emitentes e favorecidos pelas movimentações ocorridas na referida conta. Ficou provado que não houve o depósito dos recursos da contrapartida na conta específica do convênio em tela;

d) nas cópias dos cheques (pp. 5 a 24 da peça 29), observa-se que a quase totalidade dos recursos teve como favorecida a Construtora Domus. Aduz-se que alguns cheques de menor valor foram emitidos em favor da Prefeitura Municipal de Caxias – MA;

e) as transferências (TED e DOC) estão relacionadas na planilha mencionada no item “c” acima. Nesse documento, constam o número do banco, a agência e a conta do favorecido, ou seja, da Construtora Domus.

35. A unidade técnica acrescentou que:

a) consta informação no sentido de que as obras foram consideradas concluídas e com utilidade para a comunidade;

b) houve manifestações quanto à provável divergência entre a espessura contratada para o revestimento da via e aquela executada. No entanto, o Memorando nº 391/2010 - SRMA/DNIT (pp. 155 a 163 da peça 1), datado de 16/7/2010, traz demonstrativo de que tal divergência foi compensada pelo volume de material aplicado no objeto do convênio. Ainda segundo esse documento, teria sido aplicado um valor superior ao montante efetivamente liberado pelos cofres do DNIT, razão pela qual estaria caracterizada a aplicação da contrapartida por parte da Prefeitura;

c) assim sendo, restaria afastada a responsabilidade solidária da empresa executante, que não teria assumido perante o órgão concedente a obrigação de prestar contas, bem como não estaria obrigada a demonstrar o nexo de causalidade entre a liberação dos recursos e a consecução do objeto avençado. Ao contrário, sua participação estaria limitada à construção e entrega do objeto do convênio, o que, nos termos da documentação acostada, conclui-se que foi feito;

d) o Prefeito sucessor não pode ser responsabilizado, uma vez que adotou as providências legais cabíveis, em obediência à Súmula TCU nº 230;

e) a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, embora tenha apresentado defesa ao órgão repassador, não conseguiu afastar as irregularidades nem comprovar a boa e regular aplicação dos recursos sob comento. Além disso, a condenação em primeiro grau na ação por improbidade administrativa depõe contra sua argumentação. Por fim, cabe ressaltar que a totalidade dos recursos liberados foi utilizada durante sua gestão e que os documentos encaminhados para efeito de prestação de contas foram considerados insuficientes e inadequados pelo concedente.

36. Diante do acima exposto, foi proposta e realizada a citação da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, I e II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 202, I e II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentasse alegações de defesa e/ou recolhesse, 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 da perda do prazo legal para prestar as contas devidas, relativamente ao Convênio TT-192/2003 (Siafi 486.843), assinado pelo DNIT e pela Prefeitura Municipal de Caxias, tendo como

objeto a execução de serviços de manutenção (conservação e recuperação) da rodovia BR-316/MA, em afronta ao que determinam os arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e 28 da Instrução Normativa nº 1/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e a Cláusula Oitava do Termo de Convênio mencionado:

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

37. No intuito de citar a responsável acima, foi expedido o Ofício nº 2.213/2013 - TCU/SECEX-MA, de 1/8/2013 (peça 32). A comunicação foi entregue no dia 11/10/2013, consoante Aviso de Recebimento – AR juntado aos presentes autos (peça 33).

38. Regularmente citada, a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho não compareceu a estes autos. Operaram-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao presente processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

39. Com fulcro nos elementos constantes destes autos, unidade técnica ressaltou que:

a) 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 de prova existente no processo;

b) ao não apresentar sua defesa, a 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. Nesse sentido, o art. 93 do Decreto-Lei nº 200/1967 dispõe que:

“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, dos regulamentos e das normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

c) configurada a revelia da responsável 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;

d) no tocante à aferição da boa-fé dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo no qual o responsável não se manifestou acerca das irregularidades a ele imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la. Nesse caso, este Tribunal pode, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado. Nesse sentido, podem ser citados, por exemplo, os Acórdãos nº 2.064/2011 – 1ª Câmara, nº 6.182/2011 – 1ª Câmara e nº 4.072/2010 – 1ª Câmara.

40. Assim sendo, a unidade técnica concluiu que:

a) o DNIT apontou diversas irregularidades na aplicação dos recursos provenientes do Convênio TT-192/2003, assinado pela Prefeitura Municipal de Caxias - MA, tendo como objeto a execução de serviços de manutenção (conservação e recuperação) da rodovia BR-316/MA;

b) a responsável não conseguiu demonstrar documentalmente a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos;

c) a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, ex-Prefeita de Caxias - MA (Gestão de 2001 a 2004) deve ser considerada revel, em conformidade com o disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

d) as contas da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho 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”; 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992;

d) deve ser encaminhada cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, em atenção ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

41. O ilustre Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin emitiu parecer do qual destaco os seguintes pontos:

“2. *Manifesto-me, em essência, de acordo com as análises realizadas pela unidade técnica.*

3. *Compulsando os autos, verifico que a vistoria técnica confirmou a execução parcial da obra e o atendimento das necessidades da comunidade, ressaltando que teriam sido alcançados a meta programada e os objetivos do convênio. Atestou, ainda, que o montante destinado à parcela executada da obra supera os recursos federais transferidos (Parecer Técnico do DNIT, acostado à peça 1, pp. 155 a 163). A favor da responsável, constato também a demonstração do liame entre a relação de pagamentos (peça 7, p. 11) e os extratos bancários, apresentados na prestação de contas parcial (peça 7, pp. 22 e 23) e obtidos diretamente pela Secretaria de Controle Externo junto ao Banco do Brasil (peças 28 e 29). Em suma, a documentação comprova a execução parcial do objeto e a saída da quase totalidade dos recursos da conta do convênio diretamente para a empresa (por meio da emissão de cheques e da realização de TED).*

4. *Entretanto, não restou demonstrado o completo nexos causal entre o objeto executado e os recursos federais, porquanto não foi apresentada toda a documentação devida, como as notas fiscais com menção ao número do convênio. Conquanto diversas oportunidades de manifestação tenham sido possibilitadas à responsável, essa omissão não foi suprida.*

5. *Por isso, acompanho o entendimento da Secex/MA, no sentido de que remanesce o débito consubstanciado na quantia recebida sem que tenha sido demonstrada a sua boa e regular aplicação.*

6. *Nada obstante, registro divergência pontual com a unidade técnica acerca dos efeitos da condenação da responsável em processo de improbidade administrativa que cuidou do mesmo assunto de que ora se trata. No entender da unidade instrutiva (peça 12, p. 05, e peça 30, p. 05), o resultado da ação judicial reforça a responsabilidade da ex-prefeita sobre a não prestação de contas: “a condenação em primeiro grau na ação por improbidade administrativa depõe contra sua argumentação”.*

7. *Entretanto, ao analisar a fundamentação da sentença, é possível verificar que a gestora foi condenada exclusivamente em razão da dispensa indevida de licitação (peça 1, p. 317). Com efeito, entendeu-se que, “Quanto às irregularidades apontadas no Relatório da Tomada de Contas Especial, não há como enquadrá-las como atos de improbidade administrativa praticados pela requerida” (peça 1, p. 313).*

Feita essa ressalva, diante dos elementos constantes nos autos, o Ministério Público/TCU manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada à peça 34, pp. 6 e 7.”

42. Quando este processo chegou ao meu Gabinete, detectei a existência de falhas no encaminhamento das comunicações para a responsável. Por via de consequência, emiti despacho saneador nos seguintes termos:

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério dos Transportes, em razão de supostas irregularidades apuradas na execução e prestação de contas do Convênio TT-192/2003 (Siafi 486.843).

2. *A unidade técnica realizou, por delegação de competência do Exmo. Ministro Augusto Nardes, então relator do processo, a citação da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, para que*

recolhesse o valor do débito e/ou apresentasse alegações de defesa sobre a omissão no dever de prestar contas, a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e pela perda do prazo legal para prestar as contas devidas.

3. Transcorrido o prazo regimental, a responsável manteve-se silente, não tendo encaminhado qualquer resposta. Por esse motivo, a Secex/MA elaborou proposta de mérito, que, posteriormente, contou com o aval do Ministério Público junto ao TCU.

4. Todavia, compulsando o aviso de recebimento do Ofício 2213/2013-TCU/SECEX-MA (peça 33), verifico que o expediente foi enviado para endereço distinto do da responsável, anteriormente identificado na instrução da unidade técnica (peça 30). Frisa-se que este endereço, o da instrução, corresponde ao mesmo registrado no banco de dados da Receita Federal.

5. Dessa forma, tendo em vista que não restou comprovada a efetiva entrega do expediente citatório no endereço da responsável, **determino** o retorno dos autos à Secex/MA para que seja renovada a citação da responsável.

6. Em seguida, deve-se remeter o processo a este Gabinete, via Ministério Público.”

43. Em cumprimento ao meu despacho, a unidade técnica expediu o Ofício nº 2.233/2014 - TCU/SECEX-MA, de 1/8/2014 (peça 40). Contudo, segundo consta do Aviso de Recebimento – AR (peça 41), a correspondência foi “recusada” pelo destinatário. Diante disso, a citação da responsável foi levada a efeito por meio do Edital nº 126/2014 - TCU/SECEX-MA, de 17/11/2014 (peça 43), publicado no Diário Oficial da União – DOU de 2/12/2014 (peça 44).

44. A responsável permaneceu silente.

45. Diante do acima exposto, o auditor propôs:

a) considerar revel, para todos os fins, a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho (CPF nº 334.233.343-04), ex-Prefeita Municipal de Caxias – MA (Gestão de 2001 a 2004), dando prosseguimento ao processo, na forma do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”; 19 e 23, inciso III, todos da Lei nº 8.443/1992 e nos arts. 1º, inciso I; 209, inciso II e III; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, 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 pelo DNIT e pela Prefeitura Municipal de Caxias - MA, tendo como objeto a execução de serviços de manutenção (conservação e 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

Valor em 1/1/2015: R\$ 1.540.080,56 (um milhão, quinhentos e cinquenta mil e oitenta reais e cinquenta e seis centavos).

c) aplicar à Sra. Márcia Regina Serejo Marinho a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 e no 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 nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não seja 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 nº 8.443/1992 e do 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 nº 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

46. O Diretor da Secex – MA manifestou sua concordância com essa proposta (peça 46).

47. Em seguida, o Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin emitiu novo parecer, a seguir transcrito no essencial:

“2. *Em pronunciamento anterior (peça 36), manifestei-me de acordo com a proposta de encaminhamento sugerida pela unidade técnica (peça 34, pp. 6 e 7) após registrar a seguinte ressalva sobre a análise do mérito destes autos:*

‘Nada obstante, registro divergência pontual com a unidade técnica acerca dos efeitos da condenação da responsável em processo de improbidade administrativa que cuidou do mesmo assunto de que ora se trata. No entender da unidade instrutiva (peça 12, p. 05, e peça 30, p. 05), o resultado da ação judicial reforça a responsabilidade da ex-prefeita sobre a não prestação de contas: ‘a condenação em primeiro grau na ação por improbidade administrativa depõe contra sua argumentação’.

Entretanto, ao analisar a fundamentação da sentença, é possível verificar que a gestora foi condenada exclusivamente em razão da dispensa indevida de licitação (peça 01, p. 317). Com efeito, entendeu-se que, ‘Quanto às irregularidades apontadas no Relatório da Tomada de Contas Especial, não há como enquadrá-las como atos de improbidade administrativa praticados pela requerida’ (peça 01, p. 313).’

3. *Em despacho de peça 37, Vossa Excelência observou que a ex-prefeita de Caxias, Sra. Márcia Regina Serejo Marinho, havia sido considerada revel pela unidade técnica após ter sido citada em endereço distinto do domicílio cadastrado no banco de dados da Receita Federal. Por esse motivo, determinou a realização de nova citação dessa responsável.*

4. *Em atenção a essa decisão, a secretaria instrutiva enviou novo ofício citatório à gestora (peça 40), mas essa tentativa de comunicação também restou frustrada, já que a correspondência foi recusada (peça 41). Tendo em vista a inexistência de endereço distinto nos cadastros telefônicos e diante do desconhecimento da localização da ex-prefeita, procedeu-se à citação por edital (peças 42 a 44).*

5. *Mais uma vez, a responsável deixou de comparecer aos autos para exercer o direito do contraditório e ampla defesa. Por esse motivo, foi considerada revel, de forma a ser dado prosseguimento ao processo, conforme preceitua o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.*

6. *Em virtude da ausência de novos elementos capazes de alterar o deslinde deste feito, a unidade técnica manteve a proposta anteriormente alvitrada no sentido de:*

(i) julgar irregulares as contas da ex-prefeita;

(ii) condená-la em débito;

(iii) aplicar-lhe a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

Em razão do exposto, este representante do Ministério Público/TCU reitera o posicionamento exarado no parecer de peça 36 e manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento de peça 45, pp. 6 e 7, ratificada pelo pronunciamento de peça 46.”

É o Relatório.