VOTO

I - Histórico

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, 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 pela ex-Prefeita no dia 17/12/2003 e publicado no Diário Oficial da União do dia 18/12/2003. Segundo consta da 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, 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.

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). 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).

6. Em 13/10/2004, a Prefeitura de Caxias/MA, por meio do Ofício nº 0109 – CMAP, encaminhou a primeira prestação de contas parcial dos recursos repassados. Em uma primeira análise pelo DNIT, 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, tendo sido solicitada a adoção de providências para a regularização das falhas mencionadas acima.

8. No dia 15/6/2005, o então Prefeito, Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, encaminhou ao DNIT cópia de Ação de Improbidade Administrativa impetrada contra a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho pelo Município de Caxias – MA. Essa ação teria sido ajuizada porque, segundo o Sr. Humberto Coutinho, a ex-Prefeita não teria deixado os documentos hábeis para prestar as contas da avença sob comento.

9. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53025064.

10. Posteriormente, 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.

11. Com a finalidade de responder à notificação do DNIT, a responsável encaminhou documento, datado de 16/3/2007, por meio do qual buscou afastar sua responsabilidade. 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. Aduziu que a referida notificação foi emitida no dia 31/12/2004, último dia de seu 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.

12. Dando continuidade à busca pelos documentos que deveriam integrar a prestação de contas ou pela obtenção do 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.

13. Em resposta, o Prefeito sucessor encaminhou o Ofício nº 176/2007, de 17/4/2007, por meio do qual reiterou a informação sobre o ajuizamento de *"Ação de Improbidade Administrativa perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, autuada sob o n° 2005.01.00.042133-5, onde os fatos que ensejaram a presente TCE foram devidamente comunicados como atos de improbidade administrativa."*

14. Na sentença de 1º Grau proferida nessa ação, a ex-gestora foi condenada pela prática de atos de improbidade administrativa devido a irregularidades verificadas na gestão do convênio aqui analisado.

15. No dia 29/2/2008, o DNIT emitiu o primeiro Relatório da Tomada de Contas Especial, o qual cita como fundamento para a instauração dessa TCE 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)"*.

16. No documento em tela, o DNIT 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.

17. 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.

18. Em despacho datado de 19/1/2009, a área de engenharia do DNIT analisou o caso e concluiu que foram realizadas obras em valor superior aos recursos 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, de 19/3/2009, a Prefeitura Municipal foi novamente notificada para regularizar as pendências ou promover a devolução integral dos recursos repassados.

19. 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 n° 217.077/2010, no qual apontou várias inconsistências no processo da TCE e solicitou o retorno dos autos para os devidos ajustes.

20. 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.

21. Na sequência, o DNIT emitiu a Folha de Expediente n° 13/2010, de 28/4/2010, na qual foi sugerida a realização de nova vistoria para sanar as impropriedades apontadas pela CGU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53025064.

22. Posteriormente, no dia 16/7/2010, foi emitido o Memorando n° 391/2010 - SRMA/DNIT, por meio do qual o DNIT reanalisou as prestações de contas e buscou atender aos questionamentos formulados pela CGU.

23. 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 superam 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 de prestação de contas.

24. Com fulcro em visita técnica realizada ao local da obra, foi emitido o Relatório de Levantamento de Serviços Executados, 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.

25. Por outro lado, o Relatório Complementar desta TCE, datado do dia 29/7/2011, 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. Defendeu ainda a 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.

26. Devidamente notificada, a municipalidade promoveu a devolução dos recursos remanescentes na conta específica do convênio, com as correções devidas. Tal fato foi consignado em novo Relatório Complementar à TCE, elaborado em 6/2/2012.

27. Os relatórios elaborados pela comissão de TCE foram apreciados pela Auditoria Interna do DNIT, por intermédio do Parecer nº 4/2012/AUDINT/DNIT, de 19/3/2012, que considerou adequadas as conclusões finais dessa comissão.

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

28. Chegando ao TCU, a presente TCE foi examinada pela Secretaria de Controle Externo no Maranhão – Secex/MA, que, após realizar diligências para sanear estes autos, manifestou-se pelo afastamento da responsabilidade do ex-Prefeito, Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, e pela citação da ex-Prefeita, Sra. Márcia Regina Serejo Marinho.

29. Utilizando uma delegação de competência do Ministro Augusto Nardes, então relator deste processo, a unidade técnica promoveu a citação da ex-Prefeita. Contudo, a responsável permaneceu silente.

30. Assim sendo, a unidade técnica propôs que a ex-Prefeita fosse considerada revel, que suas contas fossem julgadas irregulares, que fosse imputado débito e aplicada multa. O eminente Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin emitiu parecer no qual concorda com essa proposta.

31. Quando este processo chegou ao meu Gabinete, detectei a existência de falhas no encaminhamento das comunicações para a responsável. Por via de consequência, determinei a realização de uma nova citação da ex-Prefeita, o que foi feito pela unidade técnica.

32. Tendo vista que, novamente, a responsável permaneceu silente, a unidade técnica reiterou sua proposta, com a qual concordou o Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53025064.

II – Análise do mérito desta tomada de contas especial

33. Preliminarmente, manifesto minha concordância com a análise efetuada pela unidade técnica, a qual incorporo desde já às minhas razões de decidir. Entretanto, julgo necessário tecer algumas considerações, o que passo a fazer.

34. Devidamente citada, a Sra. Márcia Regina Serejo Marinho não compareceu aos presentes autos para apresentar suas alegações de defesa. Consequentemente, deve ser considerada revel e deve ser dado prosseguimento a este processo.

35. Consoante ressaltado de maneira uniforme pelo DNIT, pela CGU, pela Secex/MA e pelo representante do Ministério Público, a responsável não logrou provar o nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos pelo Município de Caxias – MA e as obras que foram realizadas.

36. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que não basta comprovar a execução do objeto do convênio, é essencial demonstrar o nexo causal entre os recursos repassados e essa execução, como se observa nos Acórdãos nº 426/2010 – 1ª Câmara, nº 3.501/2010 – 2ª Câmara, nº 3.808/2010 – 2ª Câmara e nº 2.436/2009 – Plenário.

37. Esse entendimento visa impedir a celebração de diversos convênios com o mesmo objeto, o qual será executado com os recursos transferidos sob a égide de apenas uma dessas avenças, havendo o desvio dos demais recursos.

38. A demonstração da existência desse nexo deve ocorrer por meio da apresentação de um conjunto de documentos de despesa válidos, tais como notas de empenho, recibos, cópias de cheques, ordens bancárias e extratos bancários.

39. Aduzo que esse entendimento encontra fulcro 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.

40. Com espeque nessas considerações, julgo, em linha de consonância com a unidade técnica e com o Ministério Público junto ao TCU, que as contas da Sra. Márcia Regina Serejo Marinho devem ser julgadas irregulares, sendo-lhe imputado débito no valor total transferido deduzidas as restituições efetuadas pela Prefeitura Municipal de Caxias. Ademais, considero que deve ser-lhe aplicada multa no valor de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), equivalentes a aproximadamente 10% do valor do débito atualizado.

41. A responsabilidade do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho deve ser afastada, uma vez que, consoante apontado unanimemente pelas instâncias que me precederam, ele adotou as providências cabíveis para regularizar a situação enfocada nestes autos, tendo inclusive ajuizado ação de improbidade contra a ex-Prefeita.

42. Por fim, julgo que não deve ser imputada responsabilidade à Construtora Domus Ltda., que recebeu a maior parte dos recursos repassados pelo DNIT. A uma, porque, segundo consta destes autos, as obras foram realizadas e estão sendo aproveitadas pela comunidade local. A duas, porque a empresa não tem obrigação de prestar contas nem de 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, foi feito.

Por essas razões, acolho a proposta formulada pela unidade instrutiva, que foi recepcionada pelo Ministério Público, e VOTO por que o Tribunal de Contas da União aprove o ACÓRDÃO que ora submeto à apreciação desta Primeira Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de junho de 2015.

BENJAMIN ZYMLER

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53025064.

Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53025064.