

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 017.256/2013-5

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Entidade: Prefeitura Municipal de Alto Santo - CE

Responsável: Adelmo Queiroz de Aquino (024.704.543-87)

Recorrente: Adelmo Queiroz de Aquino (024.704.543-87)

Interessados: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas (00.043.711/0001-43).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS. IRREGULARIDADES NÃO ELIDIDAS. DEVOLUÇÃO DO SALDO REMANESCENTE. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO E PARCIAL PROVIMENTO.

1. Não havendo elementos que demonstrem o nexo causal entre as despesas realizadas e o convênio celebrado, impõe-se a manutenção do julgamento pela irregularidade das contas e condenação do responsável à devolução dos recursos recebidos.

2. Restando comprovado, todavia, que o saldo remanescente existente na conta específica do convênio foi devolvido, impõe-se abater o respectivo valor do débito originariamente imputado.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, ex-Prefeito municipal de Alto Santo/CE, em face do Acórdão nº 3.326/2014 – TCU - 2ª Câmara (peça 29), o qual julgou irregulares as presentes contas, condenando o Recorrente em débito e em multa.

DO ACÓRDÃO RECORRIDO

2. Ao apreciar a Tomada de Contas Especial objeto do presente recurso, a 2ª Câmara deste Tribunal de Contas acordou nos seguintes termos, Acórdão nº 3.326/2014-TCU-2ª Câmara (peça 29):

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e no art. 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento das quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas importâncias aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU);

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
226.250,00	27/3/2007

226.250,00	20/4/2007
226.250,00	20/4/2007
226.250,00	20/4/2007

9.3. aplicar ao Sr. Adelmo Queiroz de Aquino a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU);

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; e

9.6. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU.”

DA NOTIFICAÇÃO E TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

3. Considera-se tempestivo o recurso ora em análise, conforme atestado no exame preliminar de admissibilidade realizado pela Unidade Técnica (peça 36).

DO RECURSO

4. Por meio do recurso em comento, argumenta-se, em resumo, que o serviço objeto do convênio em análise teria sido devidamente executado e regularmente pago, razão pela qual a boa e regular aplicação dos recursos estaria comprovada.

INSTRUÇÃO

5. Após a instrução do feito, a Serur encaminhou proposta acorde, cujos termos, na forma do inciso I, §3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92, transcrevo (peças 43/45):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Adelmo Queiroz de Aquino – ex-prefeito municipal de Alto Santo/CE (peça 34) contra o Acórdão 3326/2014-TCU-2ª Câmara (peça 29), transcrito na íntegra abaixo (grifado):

9.1. rejeitar as alegações de defesa do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino;

9.2. **julgar irregulares as contas do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino**, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e no art. 19, **caput**, da Lei nº 8.443, de 1992, **para condená-lo ao pagamento das quantias abaixo indicadas**, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas importâncias aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU);

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
226.250,00	27/3/2007
226.250,00	20/4/2007
226.250,00	20/4/2007
226.250,00	20/4/2007

9.3. aplicar ao Sr. Adelmo Queiroz de Aquino a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU);

9.5. **autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas**, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, **caso não atendidas as notificações**; e

9.6. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) em desfavor de Adelmo Queiróz de Aquino, ex-prefeito municipal de Alto Santo/CE em razão da não aprovação da prestação de contas com a impugnação total das despesas realizadas com recursos federais transferidos por meio do Convênio PGE-55/2006 (Siafi 589798), tendo por objeto a construção de duas passagens molhadas sobre o rio Jaguaribe, nas localidades de Recanto e de Bom Jesus, no aludido município (peça 1).

3. A Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI)/Controladoria-Geral da União (CGU) certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 239-240) e o Ministro de Estado da Integração Nacional atestou haver tomado conhecimento (peça 1, p. 251).

4. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação do recorrente pelo débito decorrente da impugnação total das despesas realizadas com recursos federais descritos acima, em face da constatação de que todos os cheques destinados ao pagamento dos serviços foram emitidos nominalmente à Prefeitura Municipal de Alto Santo/CE (peça 10; resposta à peça 19).

5. A 2ª Câmara acolheu a proposta do relator *a quo* (peça 28), que considerou as instruções uniformes da unidade técnica (peças 23-25) e a anuência integral do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU – peça 26), nos termos do acórdão ora recorrido (peça 29).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo Serviço de Admissibilidade de Recursos, que propôs o conhecimento do presente recurso, nos termos do art. 32, inc. I, e art. 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU, conferindo efeito suspensivo aos subitens 9.2, 9.3 e 9.5 do acórdão recorrido (peças 36-37).

7. O ministro-relator Raimundo Carreiro conheceu do recurso, na forma proposta, e encaminhou os autos a esta Secretaria de Recursos (Serur) para exame de mérito (peça 39).

EXAME TÉCNICO

8. Constitui objeto do presente recurso definir se é cabível imputação de débito, mesmo se o serviço tiver sido realizado e pago no valor devido.

Execução financeira - Nexa de causalidade

9. O recorrente defende a absoluta inexistência de obrigação de ressarcimento ao erário, com base nos seguintes argumentos (peça 34, p. 6-8):

- a) no caso presente, as irregularidades se resumem a supostos saques em espécie na execução dos convênios;
- b) tal irregularidade poderia ocasionar, no máximo, a imposição de multa ao gestor;
- c) o cotejamento entre os extratos bancários e os respectivos recibos demonstra que os pagamentos foram realizados nas mesmas datas de desconto dos cheques;
- d) por ser o dinheiro um bem fungível, pouco importa saber se os pagamentos teriam sido realizados com as mesmas cédulas supostamente retiradas do banco, ou se com outras;
- e) não houve qualquer superfaturamento ou desvio dos referidos recursos públicos;
- f) não se verifica qualquer decréscimo patrimonial a ser recomposto ao erário;
- g) o objeto foi integralmente realizado e os valores foram devidamente pagos aos credores; e
- h) admitir a imputação de débito seria o mesmo que admitir enriquecimento sem causa do erário.

Análise

10. Convém destacar que “a prática de saques efetuados em espécie pela Prefeitura Municipal de Alto Santo na gestão do responsável em tela foi usual, conforme se pode comprovar no Acórdão 1197/2013 – 2ª Câmara (TC 011.922/2008-0), que determinou a constituição de vários processos apartados de tomada de contas especiais por essa mesma razão” (item 27 do relatório condutor do acórdão recorrido – peça 27, p.4).

11. Nesse sentido, foram constituídos os seguintes processos: 030.868/2013-0, 030.874/2013-0, 030.877/2013-0 e 030.878/2013-6, que se encontram pendentes de julgamento.

12. A irregularidade da presente TCE é a não aprovação da prestação de contas com a impugnação total das despesas realizadas com recursos federais transferidos por meio do Convênio PGE-55/2006.

13. A impugnação das despesas decorreu da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais, em face das irregularidades detectadas na prestação de contas, em especial a utilização de cheques em desacordo com a legislação vigente.

14. As alegações de que: i) não houve qualquer superfaturamento ou desvio dos referidos recursos públicos; ii) não se verifica qualquer decréscimo patrimonial a ser recomposto ao erário; iii) o objeto foi integralmente realizado e os valores foram devidamente pagos aos credores; e iv) admitir a imputação de débito seria o mesmo que admitir enriquecimento sem causa do erário não socorrem o recorrente, uma vez que a eventual demonstração de execução do objeto não revela, efetivamente, a origem dos recursos aplicados.

15. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que não basta a comprovação da execução do objeto para se firmar o juízo de regularidade no manejo do dinheiro público, mas se faz necessário demonstrar que tal execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para tal fim (Acórdãos 734/2014-1ª Câmara, 3882/2014-2ª Câmara e 95/2013-Plenário).

16. É imprescindível, portanto, o estabelecimento de nexo de causalidade entre os recursos repassados e a destinação que lhes foi dada, afastando-se por completo a possibilidade de consecução do objeto pactuado com recursos outros que não os do convênio em questão.

17. O lastro da responsabilização do recorrente está na ocupação do cargo de prefeito municipal de Alto Santo/CE – gestões: 2005-2008 e 2009-2012 (peça 1, p. 4), durante a assinatura e a execução do convênio – vigência de 14/8/2006 a 28/4/2009 (peça 1, p. 5), tendo sido o único responsável por gerir os recursos.

18. A jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.

19. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, que dispõe que "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária", e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes".

20. Em conformidade com os pareceres técnicos, somados ao parecer financeiro, que reanalisou a prestação de contas e concluiu pela não comprovação dos recursos do convênio no objeto proposto (peça 1, p. 218-219), o tomador de contas concluiu pela ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo da impugnação total de despesas, em virtude da utilização de cheques em desacordo com a legislação vigente, e propôs o encaminhamento da TCE a este Tribunal (peça 1, p. 3-9). Não foi diferente a conclusão do Relatório de Auditoria 504/2013, a cargo da CGU (peça 1, p. 235-238).

21. Com efeito, observa-se a movimentação dos recursos transferidos à conta bancária específica por meio de cheque nominal à própria prefeitura – **todos** os cheques (peça 1, p. 140-154), à exceção do cheque de nº 850038-0, referente à devolução do saldo remanescente na conta específica do convênio, nominal ao Dnocs (peça 1, p. 142). Além de contrariar as normas específicas (art. 20 da IN/STN 1/1997), impossibilita o estabelecimento do nexo de causalidade entre origem e aplicação dos recursos.

22. Em face do efeito devolutivo do recurso, cabe ressaltar que, muito embora não seja uma das alegações do recorrente, resta comprovada a devolução do saldo remanescente na conta específica do convênio no valor de R\$ 69.866,39, em 18/6/2010 (peça 1, p. 176). Tal valor deve ser, portanto, lançado como crédito e descontado do débito.

23. Consequentemente, o valor da multa aplicada ao recorrente também deve ser reduzido, visto que fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

24. Conforme já explanado anteriormente, cabia ao recorrente a demonstração do nexo de causalidade entre o montante transferido e os dispêndios incorridos. Desse modo, ficam evidentes o descumprimento da legislação pertinente (art. 20 da IN/STN 1/1997) e a falta de provas da realização das despesas com recursos do convênio. Logo, suas alegações são improcedentes, inclusive a de enriquecimento sem causa da Administração Pública.

25. Diante de todo o exposto conclui-se que é cabível imputação de débito, mesmo se o serviço tiver sido realizado e pago no valor devido, uma vez que se faz necessário demonstrar que tal execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para tal fim.

CONCLUSÃO

26. Oportuno ressaltar o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, tanto por parte do Dnocs e da CGU, como deste Tribunal.

27. O exame técnico concluiu que é cabível imputação de débito, mesmo se o serviço tiver sido realizado e pago no valor devido, uma vez que não basta a comprovação da execução do objeto para se firmar o juízo de regularidade no manejo do dinheiro público, mas se faz necessário demonstrar que tal execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para tal fim.

28. À vista dessas considerações, conclui-se que os argumentos apresentados pelo recorrente não têm o condão de afastar as irregularidades apontadas, comprovada mediante farta documentação e as devidas análises pelas equipes de auditoria do Dnocs e da CGU e pelos auditores deste Tribunal.

29. Todavia, ante a comprovação de que houve devolução do saldo remanescente na conta específica do convênio no valor de R\$ 69.866,39, em 18/6/2010, cabe dar provimento parcial ao recurso para descontar o crédito já efetuado e, conseqüentemente, reduzir a multa aplicada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Adelmo Queiroz de Aquino – ex-prefeito municipal de Alto Santo/CE, contra o Acórdão 3326/2014-TCU-2ª Câmara, para posterior encaminhamento ao MP/TCU, propondo-se:

a) **conhecer** do recurso e, no mérito, **dar-lhe provimento parcial**, para reformar o acórdão recorrido e:

a.1) dar a seguinte redação ao subitem 9.2:

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, com fundamento no artigo 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e no artigo 19, *caput*, da Lei n. 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento das quantias abaixo indicadas, descontando-se o crédito já efetuado, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas importâncias aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU);

Valor original (R\$) - débito	Data da ocorrência
226.250,00	27/3/2007
226.250,00	20/4/2007
226.250,00	20/4/2007
226.250,00	20/4/2007

Valor original (R\$) - crédito	Data da ocorrência
69.866,39	18/6/2010

a.2) reduzir o valor da multa aplicada ao recorrente pelo subitem 9.3 do acórdão recorrido; e

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao recorrente, ao Dnocs, à Procuradoria da República no Estado do Ceará e aos demais aos órgãos/entidades interessados.”

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE ATUA JUNTO A ESTE TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

6. Encaminhados os autos ao Ministério Público que atua junto a esta Corte, o ilustre Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico manifestou-se de acordo com a conclusão final externada pela Unidade Técnica (peça 47).

É o relatório.