



TC 019.769/2015-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Alto Santo/CE

Responsável: Adelmo Queiroz de Aquino (CPF 024.704.543-87), ex- Prefeito Municipal de Alto Santo/CE

Advogado ou procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas/DNOCS/Ministério da Integração Nacional em desfavor do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, na condição de ex-Prefeito Municipal de Alto Santo/CE (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão da impugnação total das despesas dos recursos repassados à conta do Convênio 71/2007 (Siafi 622795, peça 1, p. 78-90, p. 116-118), celebrado com a referida municipalidade, tendo por objeto “a construção de passagem molhada sobre o Rio Jaguaribe para atender a comunidade de Caraúba e Açude Público na comunidade de Armador no município de Alto Santo – CE”, conforme o Plano de Trabalho (peça 1, p. 92-110), com vigência estipulada para o período de 8/6/2009 a 8/12/2009 (peça 2, p. 91).

HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para implementação do objeto conveniado foram orçados no total de R\$ 1.030.000,00 com a seguinte composição: R\$ 30.000,00 de contrapartida da Conveniente e R\$ 1.000.000,00 à conta do Concedente, liberado por meio das Ordens Bancárias que se segue:

OB's	DATA	VALOR (R\$)	PEÇA, P
2008OB903627	4/7/2008	500.000,00	Peça 2, p. 95
2008OB908110	30/12/2008	500.000,00	

3. Consta no Relatório do Tomador (peça 1, p 10-18) a seguinte informação:

O Serviço de Contabilidade (fls 86), por sua vez, após verificar que os cheques utilizados nos pagamentos das respectivas notas fiscais foram preenchidos nominalmente ao município contratante e não ao executor contratado (fls 96-120), concluiu, com base no Acórdão 1197/2013/TCU-2ª Câmara, pela impossibilidade de se estabelecer o nexo de causalidade entre a execução das obras e o pagamento. Assim, com escopo no exposto e em consonância com o entendimento da Corte de Contas, se manifestou pela instituição da competente Tomada de Contas Especial pelo valor total, dando ao conveniente os créditos já devolvidos nos autos do processo.

(...)

Na opinião deste Tomador de Contas Especial, os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo dos saques irregulares realizados pela Prefeitura de Alto Santo, o que impossibilitou a efetiva correspondência entre as despesas realizadas e os

valores recebidos no ajuste, comprometendo o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos, motivando, portanto, a instauração do processo de Tomada de Contas Especial, conforme previsto nos termos do Art. 8º da Lei 8.443/92, que determina ‘apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano’, e da alínea “d” do inciso III do art 38 da IN/STN nº 01/1997, de 15/1/1997.

4. *Ab initio*, os recursos foram movimentados na conta corrente 18.848-4, agência 2701-4, do Banco do Brasil S.A (peça 2, p. 2).

5. Verifica-se que foi oferecida oportunidade de defesa aos responsáveis, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, tendo em vista o Ofício 76/2010/TCE/Dnocs, de 4/8/2010 (peça 2, p. 52); Ofício 93/2013/TCE/Dnocs, de 2/7/2013 (peça 2, p. 56); Notificação 37/2013/TCE/Dnocs, de 27/8/2013 (peça 2, p. 60); Notificação 47/2013/TCE/Dnocs, de 24/9/2013 (peça 2, p. 64); Notificação 6/2014/TCE/Dnocs, de 11/2/2014 (peça 2, p. 68). As ações adotadas pelos responsáveis não foram suficientes para sanear os autos.

6. A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento 2015NL000058, de 9/2/2015 (peça 2, p. 98).

7. A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Relatório (peça 2, p. 97-99) e do Certificado de Auditoria 1374/2015 (peça 2, p. 100), ratificou em parte as conclusões do Tomador de Contas, concluindo que o Sr. Adelmo Queiroz de Aquino encontra-se em débito com a Fazenda Nacional (peça 1, p. 10-18).

8. Após a emissão do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 101), concluindo pela irregularidade das contas, e do Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 109), estes foram encaminhados ao TCU.

9. Conforme Relatório de Auditoria da CGU 1374/2015 (peça 2, p. 97-99), a presente tomada de contas especial foi instaurada em razão da impugnação total das despesas dos recursos repassados à conta do Convênio 71/2007 (Siafi 622795), celebrado entre o Dnocs e a Prefeitura Municipal de Alto Santo/CE, tendo por objeto “a construção de passagem molhada sobre o Rio Jaguaribe para atender a comunidade de Caraúba e Açude Público na comunidade de Armador no município de Alto Santo-CE”, conforme plano de Trabalho (peça 1, p. 92-110).

10 O motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi materializada pela impugnação total de despesas, conforme consignado no Relatório 7/2014 de Reanálise de Prestação de Contas, de 7/2/2014 (peça 1, p. 172), em razão da seguinte irregularidade:

Reexaminando a atual documentação comprobatória com fundamento na I.N. nº 01/STN, de 15/01/97 e na Cláusula Sexta da “Prestação de Contas”, contatamos que o Município Conveniente atendeu todas as nossas solicitações de ordem financeira e contábil.

Registre-se ainda, que das folhas 180 à 198, repousam o Parecer Técnico Parcial e Relatório de Alcance Social dados pela Fiscalização do DNOCS.

Contudo, após anexação das cópias dos cheques utilizados nos pagamentos das respectivas Notas Fiscais, constatamos também que todos foram preenchidos nominalmente ao Município contratante e não ao executor contratado.

Desse modo, e conforme decisão anterior exarada no Acórdão nº 1197/2013/TCU – 2ª Câmara, não há como se estabelecer nexo de causalidade entre a execução e o pagamento.

Assim sendo, e de acordo com o entendimento do TCU, só nos resta instituir a competente Tomada de Contas Especial pelo valor total, dando ao Município Conveniente os créditos já devolvidos nos autos do processo.

11. Devido à impugnação total das despesas do convênio em lide, o débito original deve ser **R\$ 1.000.000,00, deduzido do valor restituído, conforme a seguir exposto.**

11.1 Registre-se que a Convenente promoveu a devolução de valores, totalizando R\$ 53.736,83, os quais foram considerados no Demonstrativo financeiro do débito em comento (peça 2, p. 72), em observância ao disposto na Cláusula Terceira, inciso II – Das Obrigações do Termo de Convênio, e no art. 57, da Portaria Interministerial 127/2008, assim composta:

REGISTRO DE ARRECAÇÃO (RA)	DATA	VALOR (R\$)	PEÇA, P
2010RA001378	24/5/2010	37.455,38	Peça 2, p. 78
2010RA001817	6/7/2010	7,44	Peça 2, p. 80
2013RA002822	2/9/2013	16.260,83	Peça 2, p. 82
2013RA003956	5/12/2013	13,18	Peça 2, p. 84
TOTAL		53.736,83	

12. Quanto à atribuição de responsabilidade pelo débito apurado, esta deve recair somente sobre o Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, uma vez que somente este praticou os atos de gestão e a quem cabia também o dever de adequadamente prestar as devidas contas dos recursos recebidos. Assim, discorda-se da atribuição de responsabilidade adotada pelo Tomador de Contas também ao prefeito sucessor, Sr. José Iran da Silva Paulino (peça 1, p. 10-18), uma vez que não lhe cabia fazer juízo de valor sobre a legalidade ou não dos cheques de pagamentos efetuados nominalmente à Prefeitura Municipal de Alto Santo/CE, ao invés ao executor dos serviços.

13. Dessa forma, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa, a instrução inicial (peça 5) propôs a citação apenas do ex-Prefeito de Alto Santo/CE, Sr. Adelmo Queiroz de Aquino.

EXAME TÉCNICO

14. Em cumprimento ao Despacho do Secretário desta Unidade Técnica (peça 6), foi promovida a citação do responsável, mediante o Ofício 2111/2015 (peça 7), datado de 11/9/2015.

15. O responsável foi citado em decorrência das seguintes irregularidades:

O motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi materializada pela impugnação total de despesas, conforme consignado no Relatório 7/2014 de Reanálise de Prestação de Contas, de 7/2/2014 (peça 1, p. 172), em razão da seguinte irregularidade:

“Reexaminando a atual documentação comprobatória com fundamento na I.N. nº 01/STN, de 15/01/97 e na Cláusula Sexta da “Prestação de Contas”, constatamos que o Município Convenente atendeu todas as nossas solicitações de ordem financeira e contábil. Registre-se ainda, que das folhas 180 à 198, repousam o Parecer Técnico Parcial e Relatório de Alcance Social dados pela Fiscalização do DNOCS.

Contudo, após anexação das cópias dos cheques utilizados nos pagamentos das respectivas Notas Fiscais, constatamos também que todos foram preenchidos nominalmente ao Município contratante e não ao executor contratado.

Desse modo, e conforme decisão anterior exarada no Acórdão nº 1197/2013/TCU – 2ª Câmara, não há como se estabelecer nexo de causalidade entre a execução e o pagamento.

Assim sendo, e de acordo com o entendimento do TCU, só nos resta instituir a competente Tomada de Contas Especial pelo valor total, dando ao Município Convenente os créditos já

devolvidos nos autos do processo”.

16. A conduta do responsável, que levou a impugnação total das despesas, é a seguinte:

Sr. Adelmo Queiroz de Aquino (CPF 024.704.543-87) (Gestões 2005-2008 e 2009-2012), na condição de Prefeito Municipal de Alto Santo/CE, realizou pagamentos relacionados aos recursos Convênio 71/2007 (Siafi 622795) sem que se possa estabelecer nexo de causalidade entre a execução do convênio e o pagamentos realizados, uma vez que os cheques foram emitidos nominalmente à Prefeitura Municipal de Alto Santo/CE, ao invés de identificados nominalmente ao executor contratado para prestação dos serviços.

17. O Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, ex-Prefeito tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 9, tendo apresentado suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 10.

Alegações de defesa do responsável

18. O responsável encaminhou expediente de peça 10, p. 7, contendo as seguintes argumentações:

18.1. Afirma que o convênio foi executado dentro da legalidade exigida, obtendo o parecer favorável do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca - Dnocs.

18.2. O engenheiro do Dnocs atestou a execução de quase a totalidade das obras.

18.3. O Convênio 71/2007 não está contido no Acórdão 1197/2013/TCU – 2ª Câmara.

18.4. Inexiste débito, considerando que as obras foram executadas.

18.5. Pouco importa se os pagamentos foram realizados em espécie.

18.6. A imputação de débito seria um verdadeiro enriquecimento sem causa do Erário.

18.7. Maneja em seu favor a lição de administrativistas como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Emerson Garcia, entre outros.

18.8. Admite no máximo a imputação de multa, jamais um débito.

18.9. Requer, ao final, a improcedência do presente processo de tomada de contas especial.

Análise

19. O Convênio 71/2007 (Siafi 622795, peça 1, p. 78-90, p. 116-118), celebrado com a referida municipalidade, teve por objeto “a construção de passagem molhada sobre o Rio Jaguaribe para atender a comunidade de Caraúba e Açude Público na comunidade de Armador no município de Alto Santo – CE”, conforme o Plano de Trabalho (peça 1, p. 92-110), com vigência estipulada para o período de 8/6/2009 a 8/12/2009 (peça 2, p. 91).

20. A tomada de contas especial foi instaurada em razão da não aprovação da prestação de contas tendo em vista a impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio 71/2007 - Siafi 622795, uma vez que houve a constatação de que todos os cheques destinados ao pagamento dos serviços à empresa executora da obra foram emitidos nominalmente à prefeitura, em desacordo ao que dispõe o art. 20, da Instrução Normativa STN 1, de 15/1/1997.

21. No que tange ao item acima, a movimentação dos recursos transferidos à conta bancária específica do convênio por meio de endosso de cheque nominal à prefeitura, além de contrariar as normas específicas, impossibilita a identificação do destino e, conseqüentemente, do efetivo credor (Acórdão 1.826/2008-2ª Câmara).

22. A irregularidade alegada diz respeito ao rompimento do nexo causal dos recursos recebidos e as despesas declaradas, por terem sido emitidos cheques à ordem da prefeitura e assim

procedido os respectivos saques em vez de emitir cheques nominativos aos credores, para que eles viessem a sacar tais recursos, efetivando-se o respectivo pagamento, em atenção ao que disciplina o art. 74, § 2º, e art. 93 do Decreto-lei 200, de 25/2/1967.

Art. 74 (...)

§ 2º - o pagamento de despesas, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (Lei 4.320, de 17 de março de 1964), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

23. O ônus de comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos (Acórdãos 1.971/2006 – 2ª Câmara e 2.092/2006 – 1ª Câmara e Enunciado de Decisão 176).

24. Assim, cabia ao responsável provar, por meio de documentação robusta, a correta aplicação dos recursos públicos federais que lhe foram confiados, o que não ocorreu no caso vertente.

25. Cabe esclarecer que a movimentação dos recursos transferidos à conta bancária específica por meio de cheque nominal à prefeitura, além de contrariar as normas específicas (art. 20 da IN/STN 1/1997), impossibilita o estabelecimento do nexo de causalidade entre origens e aplicações dos recursos. As justificativas apresentadas pelo responsável não merecem, portanto, ser acatadas.

26. Ademais, 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.

27. Consoante Parecer do representante do MP/TCU, exarado no processo TC 030.877/2013-0, conexo ao presente, a jurisprudência deste Tribunal é assente no sentido de que a ausência da comprovação do nexo de causalidade é razão suficiente para o julgamento pela irregularidade das contas e a imputação de débito aos responsáveis.

28. Nesse sentido, saliente-se a Proposta de Deliberação condutora ao Acórdão 3326/2014-TCU – 2ª Câmara, contida no TC- 017.256/2013-5, conforme trecho abaixo:

13. Anote-se, nesse ponto, que a jurisprudência do TCU é firme no tocante à responsabilidade original do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, submetendo-se todo aquele que gere recursos públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (v.g.: Acórdãos 225/2000, 27/2004 e 1.569/2007, da 2ª Câmara; Acórdãos 1.438/2008 e 6.636/2009, da 1ª Câmara; e Acórdãos 11/1997, 1.659/2006 e 59/2009, do Plenário).

14. Logo, diante das circunstâncias consignadas nos autos e considerando que não há nesta TCE elementos capazes de afastar as irregularidades apontadas na instrução de mérito, vê-se que não assiste melhor sorte ao responsável do que a condenação nestes autos, haja vista que a transferência dos recursos federais na ordem de R\$ 905.000,00 para a conta do município em desacordo com o normativo então vigente, aliada à falta de documentação comprobatória quanto à aplicação dos recursos federais recebidos, dá ensejo à presunção legal de dano ao erário, pelo montante integral dos valores federais transferidos, até mesmo porque as obras podem ter sido

concluídas com recursos municipais, promovendo-se a malversação dos recursos federais cuja aplicação não restou comprovada.

15. Por tudo isso, é que acolho os pareceres uniformes da Secex/CE e do **Parquet** especial, de modo que pugno pela irregularidade das contas do Sr. Adelmo Queiróz de Aquino, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, condenando-o ao recolhimento do débito no valor de R\$ 905.000,00, além de lhe aplicar a multa proporcional ao débito, nos termos do art. 57 do mesmo diploma legal.

CONCLUSÃO

29. Em face da análise promovida nos itens 14-28, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

30. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Do exposto, submetemos os autos a consideração superior propondo:

a) rejeitar as alegações de defesa do sr. Adelmo Queiroz de Aquino;

b) julgar com fundamento nos arts. 1º inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d” c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, CPF 024.704.543-87, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, abatendo-se as quantias já recolhidas (conforme item 11.1 supra: R\$ 37.455,38 em 24/5/2010; R\$ 7,44 em 6/7/2010; R\$16.260,83 em 2/9/2013; e R\$13,18 em 5/12/2013), 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 Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
500.000,00	4/7/2008
500.000,00	30/12/2008

c) aplicar ao Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, CPF 024.704.543-87, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/ 1992 c/c o 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 já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes do 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);

e) 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



f) enviar cópia do 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.

TCU/Secex/CE, em 18 de fevereiro de 2016

(Assinado eletronicamente)

Antonio Araújo da Silva

AUFC – 826-5