

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 019.769/2015-6

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Alto Santo/CE.

Responsável: Adelmo Queiroz de Aquino (024.704.543-87), ex-Prefeito.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS RELACIONADAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ALEGAÇÕES DE DEFESA. REJEIÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

Com base no art. 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, julgam-se irregulares as contas, quando constatada a prática de ato antieconômico do qual resulta dano ao erário.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial (peças 1 e 2) instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs em razão da impugnação total das despesas declaradas na prestação de contas final do Convênio 71/2007 (Siafi 622795, peça 1, p. 78-90), celebrado com o Município de Alto Santo/CE em 31/12/2007, tendo por objeto a construção de passagem molhada sobre o Rio Jaguaribe, para atender à comunidade de Caraúba, e de açude público na comunidade de Armador, de acordo com o respectivo plano de trabalho (peça 1, p. 92-100), com vigência inicial de 90 dias, prorrogada por 180 dias a contar de 08/06/2009 (peça 1, p. p. 116-118).

2. Para a execução do ajuste, orçado em R\$ 1.030.000,00 (peça 1, p. 84), foram repassados ao Município de Alto Santo/CE recursos federais no montante de R\$ 1.000.000,00, assim distribuído (peça 2, p. 95):

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)	Localização
2008OB903627	04/07/2008	500.000,00	peça 2, p. 95
2008OB908110	30/12/2008	500.000,00	

3. A Conveniente restituiu recursos ao concedente, totalizando R\$ 53.736,83, em observância ao disposto no inciso II da Cláusula Terceira do Convênio e no art. 57 da Portaria Interministerial 127/2008, da seguinte forma:

Registro de Arrecadação (RA)	Data	Valor (R\$)	Localização
2010RA001378	24/05/2010	37.455,38	Peça 2, p. 78
2010RA001817	06/07/2010	7,44	Peça 2, p. 80
2013RA002822	02/09/2013	16.260,83	Peça 2, p. 82
2013RA003956	05/12/2013	13,18	Peça 2, p. 84

4. Após sucessivos exames da prestação de contas final e de pedidos de documentação complementar, o órgão concedente impugnou todas as despesas informadas na relação de pagamentos, devido à constatação de que todos os cheques utilizados no pagamento das notas fiscais foram preenchidos nominalmente ao Município, e não ao executor contratado (peça 1, p. 172).

5. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das presentes contas (peça 2, p. 100) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 2, p. 109).

6. No âmbito deste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo no Ceará – Secex/CE

promoveu a citação do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, ex-Prefeito (peça 7), para que comprovasse a restituição aos cofres do Tesouro Nacional dos recursos federais repassados ao Município por força do convênio em questão, abatidas as devoluções de recursos elencadas no item 3, e/ou apresentasse alegações de defesa quanto à realização de “pagamentos relacionados aos recursos do Convênio 71/2007 (Siafi 622795) sem que se possa estabelecer nexo de causalidade entre a execução do convênio e os pagamentos realizados, uma vez que os cheques foram emitidos nominalmente à Prefeitura Municipal de Alto Santo/CE, ao invés de [serem] identificados nominalmente ao executor contratado para prestação dos serviços.”

7. O Responsável apresentou as alegações de defesa contidas na peça 10, que foram analisadas na instrução a cargo da Secex/CE abaixo reproduzida, com ajustes de forma:

“Alegações de Defesa

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 procedidos os respectivos saques, em vez de emitir cheques nominativos aos credores, para que eles viessem a sacar tais recursos, efetivando-se os respectivos pagamentos, 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.”’

8. Em face do exposto, a Unidade Técnica manifestou-se, à unanimidade (peças 11-13), pela adoção do seguinte encaminhamento:

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

8.2. julgar irregulares as contas do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16 inciso III, alíneas **c** e **d**, 19, **caput**, e 23, inciso inciso III, todos da Lei 8.443/1992;

8.3. condenar o Sr. Adelmo Queiroz de Aquino ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, abatendo-se as quantias já recolhidas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das datas informadas até o dia da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento dos débitos aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, nos termos do art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno do TCU:

NATUREZA	VALOR (R\$)	DATA
Débito	500.000,00	04/07/2008
Débito	500.000,00	30/12/2008
Crédito	37.455,38	24/05/2010
Crédito	7,44	06/07/2010
Crédito	16.260,83	02/09/2013
Crédito	13,18	05/12/2013

8.4. aplicar ao Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, 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);

8.5. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que a Responsável comprove 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;

8.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

8.7. remeter cópia do Relatório, do Voto e da Deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da República no Estado do Ceará, para as providências cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

9. O Ministério Público junto ao TCU, neste ato representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Unidade Técnica, exceto no que diz respeito à inclusão, como fundamento da irregularidade das contas, da alínea **d** do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, nos termos seguintes (peça 14):

“2. De início, registra-se que não está disponível nos autos a integralidade da prestação de contas apresentada à entidade concedente. Em situações anteriores semelhantes à presente, o procedimento usual deste *Parquet* tem sido o de propor, previamente, a realização de diligência para saneamento dos documentos ausentes, sob pena de prejuízo ao livre convencimento da instância de controle externo a respeito dos atos de gestão praticados pelo ordenador de despesas signatário do ajuste.

3. Todavia, por tratar o caso concreto do débito desta TCE de ausência de nexo de causalidade entre as receitas e as despesas advinda da emissão de cheques nominais à municipalidade, cujas cópias integram a documentação dos autos (peça 2, pp. 2/46), abstenho-nos de propor a medida saneadora ante a presunção de sua reduzida eficácia nos autos e, ainda, pela

circunstância de que constitui ônus do gestor responsável pela aplicação dos recursos comprovar a regularidade dos pagamentos, ainda que por meios alternativos passíveis de afastar a destinação destoante da finalidade prevista no convênio – como, a título de exemplo, a vinculação da empresa contratada à execução das obras, agregada à contemporaneidade da conclusão das etapas físicas dos serviços e das datas dos saques dos recursos e do respectivo ingresso dos valores no patrimônio da empresa executora (viável de ser aferido por extrato bancário da conta corrente da beneficiária que evidencie o depósito dos valores em seu favor). Além disso, nas alegações de defesa oferecidas em resposta à citação, o responsável limita-se a trazer razões no plano argumentativo, destituídas de valor probatório para afastar a ausência de nexo de causalidade que fundamenta a dívida.

4. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica, nos termos da instrução e do parecer às peças 11/13, sugerindo, todavia, que seja excluída das disposições legais que fundamentam o julgamento de irregularidade das contas do Senhor Adelmo Queiroz de Aquino a alínea ‘d’ do art. 16, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, a qual, diferentemente da ausência de nexo de causalidade entre receitas e despesas indicada na citação, se refere às situações de desfalque ou desvio de dinheiro em favor de agente identificado nos autos.”

É o Relatório.