TC - 019.769/2015-6

Natureza: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade Jurisdicionada: Município de Alto Santo/CE

Recorrente: Adelmo Queiroz de Aquino (024.704.543-87)

Advogado: não há

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Não comprovação do nexo entre recursos geridos e despesas. Débito e multa. Recurso de reconsideração. Cheques nominais a Prefeitura. Impossibilidade de comprovar o liame entre recursos e despesas. Não Provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Adelmo Queiroz de Aquino (peça 24), pelo qual contesta o Acórdão 6.521/2016-TCU-1.ª Câmara (Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 18/10/2016 (peça 15).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e 19, caput, da Lei 8.443/1992;

9.2. condenar o Sr. Adelmo Queiroz de Aquino ao pagamento das quantias descritas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas até o dia da efetiva quitação, abatendo-se na execução, os valores já devolvidos, nos termos da Súmula 128 do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento do débito aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, 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

9.3. aplicar ao Sr. Adelmo Queiroz de Aquino a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 271, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57583609.

9.6. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas/DNOCS/Ministério da Integração Nacional em desfavor do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, ex-Prefeito Municipal de Alto Santo/CE nos períodos 2005 a 2008 e 2009 a 2012.

4. A motivação para a instauração das contas especiais foi a impugnação total das despesas informadas na prestação de contas do Convênio 71/2007 (Siafi 622795) (peça 1, p. 78-90 e 116-118), celebrado entre o município de Alto Santo/CE e o DNOCS, vez que os cheques, que deveriam ser utilizados para os pagamentos à empresa contratada, foram nominais à prefeitura, o que impediu o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos geridos e aqueles pagamentos, conforme consignou o Relatório 7/2014 de Reanálise de Prestação de Contas (peça 1, p. 172).

5. O objeto do ajuste foi "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" (peça 1, p. 92-110). A vigência inicial do ajuste foi de 90 dias, sendo prorrogado por mais 180 dias a contar de 8/6/2009 (peça 1, p. 88 e 116 e peça 2, p. 91). E o valor pactuado foi de R$ 1.030.000,00, sendo R$ 30.000,00 a contrapartida municipal. O DNOCS realizou a transferência de R$ 1.000.000,00 por duas ordens bancárias de igual valor, uma em 4/7 e a outra em 30/12/2008 (peça 2, p. 95).

6. O Relatório de TCE 03/2015/DNOCS concluiu pela responsabilidade do ex-prefeito Sr. Adelmo Queiroz de Aquino (p. 10-18), solidariamente ao seu sucessor. O primeiro por ser o alcaide à época da realização das despesas e, o segundo, por não haver adotado qualquer medida em desfavor daquele primeiro. O débito calculado em valores originais correspondeu ao total repassado pelo DNOCS descontados os valores devolvidos pelo município.

7. Por sua vez, o Relatório de Auditoria 1374/2015, do Controle Interno, dissentiu do tomador de contas quanto a responsabilidade do prefeito que sucedeu ao Sr. Adelmo Queiroz de Aquino (peça 2, p. 97-99), posição também defendida nas manifestações iniciais da Secex/CE, que defenderam a citação somente desse ex-prefeito (peças 5-6).

8. Uma vez citado o responsável (peça 7 e 9), o ex-prefeito apresentou suas alegações de defesa (peça 10), e estas foram analisadas pela secretaria estadual. A unidade propôs a imputação de débito e a aplicação de multa ao responsável (peças 11-13). A motivação de tal proposta foi a impossibilidade de estabelecer o nexo entre recursos e despesas perpetradas pelo ora recorrente, vez que os cheques emitidos para o pagamento da empresa contratada pela prefeitura foram nominais ao próprio município convenente, como visto alhures.

9. O Ministério Público/TCU anuiu à proposta formulada na Secex/CE, sugerindo tão somente alterações em seu enquadramento legal (peça 14). O Voto do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa seguiu (peça 16) a unidade técnica, incorporando as observações do MP/TCU, sendo finalmente proferido nessa linha o Acórdão 6.521/2016-TCU-1.ª Câmara ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso de Adelmo Queiroz de Aquino (peça 25), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 6.521/2016-TCU-1.ª Câmara, o que foi ratificado por Despacho do Ministro Benjamin Zymler (peça 28).

EXAME DE MÉRITO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57583609.

11. **Delimitação dos recursos**

11.1. Constitui objeto do recurso de Adelmo Queiroz de Aquino definir se a emissão de cheques nominais ao município convenente de Alto Santo/CE impede o julgamento das contas pela regularidade.

12. **Do Nexo entre Recursos e Despesas**

12.1. O recorrente alega que não houve dano ao erário, pois os pagamentos foram "comprovadamente realizados nas mesmas datas dos descontos dos cheques", conforme se observa do confronto entre lançamentos no extrato bancário e recibos, e que a "coincidência de todas as datas" não poderia ser mero acaso.

12.2. Prossegue que pouco importa saber se os "pagamentos teriam sido realizados com as mesmas cédulas supostamente retiradas do banco, ou se com outras", pois interessa de fato se o serviço foi realizado e se foi pago no valor devido. E afirma que resta comprovado o "efetivo pagamento com os mesmos recursos que passaram pela conta corrente do convênio (...)".

12.3. Transcreve excerto de decisões judiciais para corroborar seus argumentos.

Análise

12.4. Os argumentos recursais revelam aparente equívoco na interpretação da expressão 'nexo de causalidade' pelo ex-prefeito e ora recorrente. No caso, o aresto recorrido não pugnou pela necessária identidade entre as cédulas sacadas no caixa do banco e aquelas utilizadas para o pagamento de despesas.

12.5. Por sinal, neste ponto percebe-se aparente incoerência nos argumentos recursais. É que, inicialmente, o recorrente soa afirmar que os pagamentos foram realizados com recursos sacados em agência, pois pouco importaria se tais pagamentos utilizaram as mesmas cédulas recebidas, entretanto, depois assevera textualmente que a hipótese de pagamentos em espécie foi aventada apenas "por amor ao debate".

12.6. De todo modo, cumpre anotar que a relevância da comprovação do nexo entre importância gerida e pagamentos diz respeito a saber se a destinação dada aos recursos transferidos pelo órgão concedente foi de fato para as despesas no âmbito do convênio. Isso porque, o saque no caixa, ou, a emissão de cheque para compensação por favorecido outro que não os credores da prefeitura no âmbito do convênio, impede, em princípio, seja estabelecido aquele liame de forma segura. Nesse sentido, por exemplo, a seguinte ementa ('Jurisprudência Selecionada', portal/TCU):

> Acórdão 3287/2017-TCU-2.ª Câmara (Rel. Min.-Subs. Marcos B. Costa)
> A emissão de cheque nominal à própria entidade beneficiária dos recursos do convênio impede a comprovação do liame causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas.

12.7. De fato, o nexo de causalidade entre recursos e despesas configura elemento relevante para a regularidade das contas, a exemplo dos seguintes acórdãos ('Jurisprudência Selecionada'; portal/TCU):

> Acórdão 8800/2016-TCU-2.ª Câmara (Rel. Min-Subs. Marcos Bemquerer)
> A congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas.

> Acórdão 5170/2015-TCU-1.ª Câmara (Rel. Min. Walton A. Rodrigues)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57583609.

A mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos do convênio firmado com a União. É necessário que o responsável demonstre o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, com vistas a confirmar a utilização dos recursos da União no ajuste.

12.8. Oportuno observar que o procedimento de emissão de cheques em nome da própria prefeitura municipal não determina de forma absoluta a impossibilidade de comprovar o já multicitado nexo de causalidade, como demonstram as seguintes ementas extraídas da 'Jurisprudência Selecionada' no portal do TCU:

Acórdão 1607/2017-TCU-1.ª Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo)
As dificuldades impostas por condições geográficas desfavoráveis podem justificar pagamentos em espécie, desde que os valores e as datas das notas de empenho, notas fiscais e recibos emitidos pelos fornecedores sejam compatíveis com os saques da conta específica do convênio.

Acórdão 1130/2017-TCU-1.ª Câmara (Rel. Min. Weder de Oliveira)
O fato de o cheque ter sido emitido em nome da empresa contratada, e, posteriormente, por ela endossado e depositado em conta do município não pode ser considerado, isoladamente, como elemento comprovador da quebra do nexo causal dos recursos, pois o endosso, permitido pela Lei 7.357/1985, não descaracteriza o pagamento ao primeiro favorecido e não constitui argumento suficiente para imputação de dano ao erário por não comprovação de aplicação dos recursos no objeto do convênio.

Acórdão 12.472/2016-TCU-2.ª Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo)
A ocorrência de pagamentos em espécie com recursos de convênio em regra enseja a rejeição das contas, ante a impossibilidade de se estabelecer nexo entre o recurso sacado e o beneficiário do pagamento. Excepcionalmente, aceitam-se pagamentos em espécie nas situações em que se comprove conexão entre as despesas e os desembolsos realizados no convênio, demonstrando a respectiva correlação temporal entre as notas fiscais, a emissão dos cheques e o avanço físico do empreendimento, além de evidências do processo licitatório realizado para tal finalidade e da entrega do objeto.

Acórdão 1.748/2016-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo)
O saque em espécie na conta específica do convênio dificulta o estabelecimento do nexo causal entre os recursos públicos e a execução das despesas, mas, em algumas situações, o exame de todo o conjunto probatório existente nos autos permite que se faça a correlação necessária para a caracterização do nexo.

12.9. No entanto, ao contrário do que argumenta o recorrente, tal correlação, ou, nexo, não resta comprovada nos autos e tampouco foram trazidos novos elementos probatórios junto com o recurso. Nesse sentido o seguinte trecho do Parecer do Ministério Público/TCU no presente processo (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), abstemo-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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57583609.

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. (destaques inseridos)

12.10. Por fim, quanto às decisões judiciais mencionadas pelo Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, não tratam especificamente do tema central aqui abordado, qual seja: ausência de estabelecimento do nexo financeiro em face de os cheques terem sido emitidos nominalmente a Prefeitura e, sobretudo, ausência de quaisquer provas de que os recursos do ajuste foram destinados a empresa, tal como destacou o *parquet*.

12.11. As sentenças, de modo geral asseveram que se o serviço contratado pela Administração fora realizado deve ser observada a devida prestação ao credor. Assim, mesmo que presente situação envolta em alguma ilegalidade, o fato não enseja, em princípio, o não pagamento por serviços prestados (Resp 728.341/SP), ou, o não reconhecimento de direitos (Apelação Cível 10453.06.009286-4/001-TJMG). Destaca-se aqui a sentença proferida pelo Juízo Federal da 15ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Ceará em ação de improbidade administrativa na qual o Sr. Adelmo figurou como réu e movida pelo mesmo DNOCS que iniciou a TCE objeto do presente processo (Processo 0800618-18.2016.4.05.8101-JF no Ceará).

12.12. Nesse sentido, o aresto ora recorrido não deixou de reconhecer o direito ao recebimento pela contratada da prefeitura de Alto Santo/CE, mas, apenas defendeu que para esse mister deve ser demonstrado de forma inequívoca o necessário nexo entre o que fora transferido ao município convenente e as despesas realizadas.

12.13. Em conclusão, analisando os argumentos recursais e a documentação que compõe os autos, conclui-se não restar suficientemente comprovado que os pagamentos no âmbito do Convênio 71/2007-DNOCS foram realizados com o emprego específico dos recursos transferidos ao município de Alto Santo/CE.

CONCLUSÃO

13. Das análises anteriores, conclui-se que a emissão de cheques nominais à prefeitura municipal impede, em princípio, seja configurado o nexo entre recursos e despesas no âmbito do Convênio 71/2007-DNOCS, sendo que, todavia, não consta dos autos elementos de prova suficientes a corroborar os argumentos recursais.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Adelmo Queiroz de Aquino contra o Acórdão 6.521/2016-TCU-1.ª Câmara propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, ao da Juízo Federal da 15ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Cearáe aos demais interessados da decisão que vier a ser proferida.

TCU/Secretaria de Recursos, em 8/6/2017.

Roberto Orind
Auditor Federal de Controle-Externo, mat. 3833-4.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57583609.