

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 030.874/2013-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Município de Alto Santo – CE.

Interessado: Fundo Nacional de Saúde.

Responsáveis: Adelmo Queiroz de Aquino (024.704.543-87); Alberto Magno Ribeiro (812.397.504-04); Edilson Santiago de Oliveira (235.081.593-53).

Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Ceará (00.414.607/0006-22).

Representação legal: Francisco Regis dos Santos Albuquerque (9749/OAB-CE) e outros, representando Adelmo Queiroz de Aquino.

SUMÁRIO: TCE. IMPUGNAÇÃO DAS DESPESAS. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. EXECUÇÃO FINANCEIRA. SAQUES EM ESPÉCIE. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 78 e 79), contando com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal (peça 80):

### “INTRODUÇÃO

*Examinam-se, nessa fase processual, recursos de reconsideração interpostos por Adelmo Queiroz de Aquino (peça 67), ex-prefeito municipal de Alto Santo/CE, e Edilson Santiago de Oliveira (peça 71), ex-secretário de administração, em face do Acórdão 11533/2016-TCU-2ª Câmara (peça 55, da relatoria do Excelentíssimo Ministro Raimundo Carreiro, transcrito na íntegra abaixo:*

#### 9. Acórdão:

*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada por determinação dos itens 9.2.2 e 9.2.9 do Acórdão nº 1.197/2013 – TCU - 2ª Câmara, para apurar possíveis irregularidades na execução dos Convênios 571/2006 e 5613/2005, celebrados entre o Fundo Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Alto Santo/CE,*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:*

*9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Adelmo Queiroz de Aquino (CPF: 024.704.543-87), ex-Prefeito do Município de Alto Santo/CE; Alberto Magno Ribeiro (CPF: 812.397.504-04); e Edilson Santiago de Oliveira (CPF: 235.081.593-53), ambos ex-Secretários de Finanças e de Administração do referido Município, e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas de ocorrência também abaixo discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;*

*Convênio 571/2006:*

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
<i>11.139,18</i>	<i>19/6/2008</i>
<i>12.000,00</i>	<i>25/6/2008</i>
<i>47.084,00</i>	<i>27/6/2008</i>
<i>17.185,00</i>	<i>3/7/2008</i>
<i>13.060,00</i>	<i>28/10/2008</i>

*Convênio 5613/2005:*

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
<i>96.224,00</i>	<i>30/8/2006</i>

9.2. *aplicar, individualmente, aos Srs. Adelmo Queiroz de Aquino (CPF: 024.704.543-87), Alberto Magno Ribeiro (CPF: 812.397.504-04) e Edilson Santiago de Oliveira (CPF: 235.081.593-53), a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), os recolhimentos das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

9.3. *autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas nos itens 9.1 e 9.2 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 16 de junho de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos Responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;*

9.4. *alertar os Responsáveis que a falta de comprovação dos recolhimentos de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*

9.5. *determinar à Secex/CE que inclua nas notificações para o pagamento dos valores mencionados nos itens 9.1 e 9.2 o disposto nos itens 9.3 e 9.4, com fundamento no art. 15 e no art. 18, inciso II, alínea 'a', da Resolução n.º 170, de 30 de junho de 2004;*

9.6. *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e*

9.7. *encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, com a informação de que a decisão está sujeita a Recurso de Reconsideração previsto no art. 285 do RI/TCU;*

9.8. *determinar à Secex-CE que, no que tange aos processos 030.868/2013-0, 030.874/2013-0, 030.877/2013-0 e 030.878/2013-6, dê ciência ao responsável, Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, sobre o julgamento das TCEs encaminhando uma notificação de cada vez, sucessivamente, com intervalo de 15 dias entre as notificações, considerando a ordem crescente da numeração processual.*

**HISTÓRICO**

2. *Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada em virtude de determinações contidas nos itens 9.2.2 (Convênio 571/2006, Siafi 563.346) e 9.2.9 (Convênio 5613/2005, Siafi 546.681) do Acórdão 1.197/2013 – TCU – 2ª Câmara (peça 31, p. 55-59), por*

*conversão dos autos da Representação TC 011.922/2008-0, que tratava de denúncia sobre possíveis irregularidades na aplicação dos recursos repassados ao Município de Alto Santo/CE a conta de convênios federais.*

3. *No âmbito deste Tribunal, foram promovidas as citações dos responsáveis (peças 36-41), pela totalidade dos recursos federais transferidos a municipalidade mediante os supramencionados convênios, 'por conta da falta de comprovação dos pagamentos realizados aos supostos prestadores de serviços, agravado, na maioria das situações, pelo fato dos recursos terem sido sacados em espécie da c/c dos convênios, por conta da apresentação de documento inidôneo, em cópia, para a comprovação dos serviços e pelo depósito de valores em conta corrente imprópria' (peça 56, p. 1, item 6 do voto condutor proferido pelo Exmo. Ministro Raimundo Carreiro).*

4. *A Segunda Câmara acolheu a proposta do relator a quo (peça 56), que considerou as instruções uniformes da unidade técnica (peças 45-47) e a anuência do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU – peça 48), nos termos do acórdão ora recorrido (peça 55).*

5. *Nesta oportunidade, examina-se os recursos de reconsideração interpostos por Adelmo Queiroz de Aquino (peça 67) e Edilson Santiago de Oliveira (peça 71).*

6. *Ressalta-se que o responsável Alberto Magno Ribeiro não ingressou com recurso de reconsideração, não obstante ter sido pessoalmente notificado (peças 63 e 68).*

#### *EXAME DE ADMISSIBILIDADE*

7. *Reiteram-se os exames de admissibilidade realizados pelo Serviço de Admissibilidade de Recursos, que propôs o conhecimento dos presentes recursos, 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 9.1, 9.2 e 9.6 do acórdão recorrido (peças 72-73).*

8. *O Exmo. Ministro-relator João Augusto Ribeiro Nardes conheceu dos recursos, na forma proposta, e encaminhou os autos a esta Secretaria de Recursos (Serur) para exame de mérito (peça 75).*

#### *EXAME TÉCNICO*

9. *Constitui objeto do presente recurso definir se:*

- a) em relação ao Convênio 571/2006, o saque em espécie de recursos da conta corrente própria do convênio inviabiliza o estabelecimento do nexos de causalidade; e*
- b) há possibilidade de comprovação do nexos de causalidade, na execução do Convênio 5613/2005, apesar do documento inidôneo, em cópia, e dos valores terem sido depositados em conta corrente imprópria.*

10. *As peças recursais são, basicamente, idênticas, razões pelas quais serão analisadas em conjunto.*

#### *Execução financeira - Nexos de causalidade*

11. *Os recorrentes defendem a absoluta inexistência de obrigação de ressarcimento ao erário, com base nos seguintes argumentos (peça 67 e 71):*

- a) 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 outra;*
- e) não houve qualquer superfaturamento ou desvio dos referidos recursos públicos;*
- f) não se verifica qualquer decréscimo patrimonial a ser recomposto ao erário;*

g) os objetos foram integralmente realizados 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.

12. Amparam-se em doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, em decisões judiciais e, sobretudo, em decisão, proferida em 23/9/2016, da 15ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Ceará em Ação de Improbidade Administrativa (processo 0800618-18.2016.4.05.8101) que versaria sobre o presente convênio, para concluir que, se os serviços contratados pela Administração foram realizados, era devida a contraprestação financeira aos credores.

#### Análise

13. 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.

14. Nesse sentido, foram constituídos os TC's 030.868-2013-0, 030.877/2013-0, e o TC 030.878/2013-6 que encontram-se pendentes de julgamento.

15. A irregularidade da presente TCE é a não aprovação da prestação de contas dos recursos federais repassados a Municipalidade, por meio dos Convênios 571/2006 e 5613/2005.

16. 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 constatação de que:

a) em relação ao Convênio 571/2006, ocorreu saque de recursos da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor; e

b) em relação ao Convênio 5613/2005, houve a utilização de documento inidôneo, em cópia, bem como pelo fato dos valores terem sido depositados em conta corrente imprópria.

17. 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 aos recorrentes, uma vez que a eventual demonstração de execução dos objetos não revela, efetivamente, a origem dos recursos aplicados.

18. 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).

19. 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 dos convênios em questão.

20. O lastro da responsabilização dos responsáveis está no fato de que Adelmo Queiroz de Aquino, na qualidade de prefeito municipal de Alto Santo/CE, e Edilson Santiago de Oliveira, então secretário de administração, assinaram cheques que foram sacados em espécies (vide item 6 da instrução da Secex/CE, acolhida no relatório – peça 57, p. 2 – e item 7 do voto condutor – peça 56).

21. A jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Caberia aos gestores, no caso, ex-prefeito

e ex-secretário, o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.

22. 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'.

23. Com efeito, observa-se que a movimentação dos recursos, por meio de saques em espécie, 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, não havendo provas de que os objetos teriam sido realizados com os recursos dos convênios. Logo, suas alegações são improcedentes, inclusive a de enriquecimento sem causa da Administração Pública.

24. Esclareça-se, ainda, que a decisão do Juízo Federal da 15ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Ceará, no bojo da Ação de Improbidade Administrativa (processo 0800618-18.2016.4.05.8101), é uma decisão de natureza cautelar referente ao Convênio PGE 55/06 (vide peça 71, p. 14), que fora analisado no TC 017.256/2013-5 (já transitado em julgado).

25. Ademais, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já decidiu, inclusive, que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar tomada de contas especial, tendo em vista a competência do TCU inserta no art. 71 da Constituição Federal, como se constata no seguinte excerto do MS 25880/DF, da relatoria do Ministro Eros Grau:

*'EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.*

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92.

4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias.' (grifos acrescidos)

26. O voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2ª Câmara demonstra a posição pacífica deste Tribunal sobre o tema, quando assim dispôs:

*‘O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão’.*

27. *Diante de todo o exposto conclui-se que é cabível imputação de débito, mesmo se os serviços tiverem sido realizados, uma vez que se não se demonstrou que aqueles teriam sido executados à conta dos recursos federais transferidos para tal fim.*

#### **CONCLUSÃO**

28. *O exame técnico concluiu que é cabível imputação de débito, mesmo se os serviços tiverem sido realizados, uma vez que se não se demonstrou que aqueles teriam sido executados à conta dos recursos federais transferidos, uma vez que não basta a comprovação da execução dos objetos para se firmar o juízo de regularidade no manejo do dinheiro público, mas se faz necessário demonstrar que aqueles teriam sido executados com os recursos federais transferidos para tais fins.*

29. *À vista dessas considerações, conclui-se que os argumentos apresentados pelos recorrentes não têm o condão de afastar a ausência do nexo financeiro.*

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

30. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Adelmo Queiroz de Aquino e Edilson Santiago de Oliveira em face do Acórdão 11533/2016-TCU-2ª Câmara, propondo-se:*

- a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento; e*
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes, à Procuradoria da República no Estado do Ceará e aos demais aos órgãos/entidades interessados.”*