

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 030.877/2013-0

Natureza: Recursos de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Alto Santo - CE

Recorrentes: Adelmo Queiroz de Aquino (024.704.543-87); Alberto Magno Ribeiro (812.397.504-04) e 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: não há.

SUMÁRIO: TCE. DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS. NÃO COMPROVAÇÃO DE NEXO DE CAUSALIDADE. SAQUES EM ESPÉCIE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO AFASTAMENTO DAS IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Aprecio os recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Adelmo Queiroz de Aquino (peça 65), ex-Prefeito municipal de Alto Santo/CE, e Edilson Santiago de Oliveira (peça 67), ex-secretário de administração, em face do Acórdão 11.534/2016-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro (peça 55), que julgou irregulares as contas do ex-prefeito municipal e do ex-secretário, condenando-os em débito solidário e multa individual.

2. A condenação resultou de irregularidades na execução de recursos federais oriundos do Convênio 94/2005-Siafi 555.568, celebrado entre o Município e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Denocs), irregularidades essas relativas a saques em espécie das contas correntes próprias dos Convênios sem identificação do credor, em afronta às normas de regência desses ajustes, e indicando quebra do nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas efetuadas.

3. Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma que julgo adequados, a instrução aprovada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), que historiou os fatos processuais e se pronunciou, em proposta uníssona (peças 77-78), pelo desprovimento dos recursos de reconsideração (peças 65 e 67), no que foi acompanhada pelo representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), Paulo Soares Bugarin (peça 79):

“INTRODUÇÃO

Examinam-se, nessa fase processual, recursos de reconsideração interpostos por Adelmo Queiroz de Aquino (peça 65), ex-prefeito municipal de Alto Santo/CE, e Edilson Santiago de Oliveira (peça 67), ex-secretário de administração, em face do Acórdão 11534/2016-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 força de determinações contidas nos itens 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão nº 1.197/2013 – TCU - 2ª Câmara, para apurar possíveis irregularidades na execução dos Convênios CV PGE nº 94/2005 e Convênio nº 0055/2006, celebrados com o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, 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 do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, 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 CV PGE n.º 94/2005 (Siafi n.º 555568)

Cheque	Valor	Data
850002	57.818,66	3/7/2006
850001	82.977,86	4/7/2006
850003	137.938,00	5/7/2006
850004	26.810,00	7/7/2006
850005	37.806,00	19/7/2006
850006	59.308,00	21/7/2006
850007	41.291,66	2/8/2006
850008	40.000,00	4/8/2006
850009	37.987,62	28/8/2006
850010	149.239,55	30/8/2006
850011	30.000,00	1/9/2006
850012	55.345,07	11/9/2006
850013	40.480,67	14/9/2006
850014	18.000,00	19/9/2006
850017	28.064,00	21/9/2006
850018	13.000,00	22/9/2006
850019	17.800,00	26/9/2006
850020	23.776,00	5/10/2006
850021	26.085,36	1/11/2006
850022	65.453,10	23/11/2006
850024/25	25.859,90 Prejudicado. Não fornecido pelo Banco do	24/11/2006

	Brasil S.A.	
--	-------------	--

- 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° 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco 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° 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 9.2.5 (Convênio 94/2005, Siafi 555568) e 9.2.6 (Convênio 55/2006, Siafi 589798) 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 de recursos federais transferidos a municipalidade mediante os supramencionados ajustes, 'pelo fato dos recursos terem sido sacados em espécie da c/c dos convênios, sem identificação do credor' (peça 56, item 6 do voto condutor proferido pelo Exmo. Ministro Raimundo Carreiro).*
4. *A Segunda Câmara acolheu a proposta do relator a quo (peça 58) e, por meio do Acórdão 11534/2016, julgou irregulares as contas de Adelmo Queiroz de Aquino, Edilson Santiago de Oliveira e Alberto Magno Ribeiro, condenando-os, solidariamente, pela totalidade de recursos repassados ao Município de Alto Santo/CE por meio do **Convênio 94/2005**, Siafi 555568, bem como imputou-lhes multas individuais do art. 57 da Lei 8.443, de 1992.*
5. *No curso do processo, apurou-se que a Segunda Câmara já tinha julgado o TC 017.256/2013-5 que analisou a aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio 55/2006, razão pela qual os valores referentes a esse ajuste foram excluídos destes autos.*
6. *Nesta oportunidade, examina-se os recursos de reconsideração interpostos por Adelmo Queiroz de Aquino (peça 65) e Edilson Santiago de Oliveira (peça 67).*
7. *Ressalta-se que o responsável Alberto Magno Ribeiro não ingressou com recurso de reconsideração, não obstante ter sido pessoalmente notificado (peças 60 e 70).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. *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 71-72).*
9. *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 74).*

EXAME TÉCNICO

10. *Constitui objeto do presente recurso definir se os saques em espécie dos recursos da conta corrente própria do convênio inviabilizou o estabelecimento do nexo de causalidade.*
11. *As peças recursais são, basicamente, idênticas, razões pelas quais serão analisadas em conjunto.*

Execução financeira - Nexo de causalidade

12. *Os recorrentes defendem a absoluta inexistência de obrigação de ressarcimento ao erário, com base nos seguintes argumentos (peça 65 e 67):*
 - 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) *o objeto do Convênio 94/2005 fora integralmente realizado, sendo que as diversas fotografias das passagens molhadas nas localidades de Recanto e Bom Jesus comprovam que as obras*

foram construídas e encontram-se em pleno funcionamento, razões pelas quais os valores foram devidamente pagos aos credores; e

h) admitir a imputação de débito seria o mesmo que admitir enriquecimento sem causa do erário.

13. 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

14. 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.

15. Nesse sentido, foram constituídos os TC's 030.874/2013-0, 030.874/2013-0 e o TC 030.878/2013-6 que encontram-se pendentes de julgamento.

16. A irregularidade da presente TCE é a não aprovação da prestação de contas do Convênio 94/2005, com a impugnação total dos recursos federais transferidos por meio referido ajuste.

17. 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 houve saque de recursos da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor, fato este que contrariou o art. 20 da IN/STN 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986 e, sobretudo, indicou a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados e despesas realizada (vide citação – peça 36).

18. 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.

19. 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).

20. 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.

21. O lastro da responsabilização dos responsáveis está no fato de que Adelmo Queiroz de Aquino, então na qualidade de prefeito municipal de Alto Santo/CE, e Edilson Santiago de Oliveira, então secretário de administração, assinaram os 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).

22. 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.

23. *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'.*

24. *Com efeito, observa-se que a movimentação dos recursos, por meio de saques em espécies, 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 do Convênio 94/2005. Logo, suas alegações são improcedentes, inclusive a de enriquecimento sem causa da Administração Pública.*

25. *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).*

26. *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 acrescentados)

27. *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’.

28. *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

29. *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.*

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. *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 11534/2016-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”.*

É o relatório.