

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 019.769/2015-6

Natureza(s): Recurso de reconsideração em tomada de contas especial
Órgão/Entidade: Município de Alto Santo/CE
Recorrente: Adelmo Queiroz de Aquino (024.704.543-87)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CHEQUES NOMINAIS À PREFEITURA. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO ENTRE RECURSOS GERIDOS E DESPESAS. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo sr. Adelmo Queiroz de Aquino, ex-Prefeito do Município de Alto Santo/CE, contra o Acórdão 6.521/2016 – 1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial instaurada em razão da ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução do objeto do Convênio 71/2007, celebrado entre o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs e o mencionado município (peça 24).

2. O convênio, no valor de R\$ 1.030.000,00, sendo R\$ 30.000,00 a título de contrapartida, teve por objeto a construção de uma passagem molhada sobre o Rio Jaguaribe para atender a comunidade de Caraúba e de um açude público na comunidade de Armador, com vigência de 31/12/2007 a 8/12/2009 (peça 1, p. 78 e 118).

3. Mediante o acórdão recorrido, o sr. Adelmo Queiroz de Aquino teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado em débito pela quantia aproximada de R\$ 946.000,00 e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 150.000,00.

4. Os fundamentos do acórdão foram assim colocados em seu voto condutor:

“5. Nesse sentido, o artigo 20 da Instrução Normativa 1/1997, com redação alterada pela Instrução Normativa STN 1/2004, dispõe textualmente o que segue:

“Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.”

6. Dessa obrigação o ex-Prefeito não se desincumbiu, pois, conforme consta do Relatório precedente, todos os cheques utilizados na movimentação da conta corrente específica do convênio foram nominais à Prefeitura, impedindo que se identificasse o credor e, portanto, o estabelecimento do nexo de causalidade entre o gasto dos recursos recebidos por força do ajuste em questão e a execução do objeto nele pactuado.

7. A responsabilidade do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino decorre do fato de ter assumido a obrigação de executar o convênio em nome do Município e de ter assinado os cheques ora impugnados, contrariando a norma acima transcrita.”

5. Depois de propor o conhecimento do recurso, a unidade técnica assim se manifestou quanto ao mérito:

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...

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...

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).

...

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

11. Delimitação dos recursos

11.1. Constitui objeto do recurso de Adelmo Queiroz de Aquino definir se a emissão de cheques nominais ao município conveniente 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 Seleccionada’, 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 Seleccionada’; 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)

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 Seleccionada’ 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 comprova 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 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 15^a 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 nexos entre o que fora transferido ao município conveniente 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 nexos 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 15^a Vara da Seção Judiciária do Estado do Ceará e aos demais interessados da decisão que vier a ser proferida.”
5. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a unidade técnica.
É o relatório.