



**TC 030.877/2013-6**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial - TCE

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Alto Salto/CE

**Responsáveis:** Adelmo Queiroz de Aquino, CPF 024.704.543-87, ex-prefeito municipal, Alberto Magno Ribeiro, CPF 812.397.504-04, ex-secretário de Finanças do município e Edilson Santiago de Oliveira, CPF 235.081.593-53, ex-secretário de Administração.

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por determinação do Tribunal com base no Acórdão 1197/2013 –TCU -2ª Câmara, alterado pelos Acórdãos 3570/2013 e 5878/2013, todos da 2ª Câmara, para apurar possíveis irregularidade na execução dos Convênios CV PGE n. 94/2005 e Convênio n.º0055/2006 (Siafi n.º 555568 e 589798, respectivamente; itens 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1197/2013 – 2ª Câmara) celebrados com o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS. De acordo com os fatos levantados, houve diversos saque de recursos em espécie diretamente da c/c dos convênios, sem identificação do credor, em infringência ao art. 20 da IN/STN 1/97 c/c o art. 44 do Decreto 93.872/86, o que indicou quebra do nexo de causalidade entre a utilização dos recursos federais repassados e as despesas realizadas.

2. As irregularidades tiveram sua origem em representação oriunda da Secex-CE (TC 011.922/2008-0) após o recebimento de denúncia realizada junto à Ouvidoria deste Tribunal, que culminou em inspeção na sede da municipalidade visando verificar a regular aplicação dos convênios federais celebrados pelo município.

## HISTÓRICO

3. A inspeção, como mencionado, teve como escopo a descentralização de recursos federais para o município no período compreendido entre dez/2005 a set/2009, tendo sido selecionado um total de 38 ajustes para análise, dos 57 existentes.

4. Finalizado o trabalho de análise documental, visita in loco e tendo em vista a extensão das irregularidades detectadas (Convênio 626407/2008 – TP 2008.051602; 563.346 – TP 001/2006; 0453/06, 1922/06, 0455/06, 318/05 e 2441/05 – TP 004/2006/SEOB; 1013/2007 – Convite 2008.01.09.01; 352/2007 – TP 012/2007; 1001/2008 – Proc. inexigibilidade 2008.05.16.04; 5613/2005 – TP 002/06; 0214579-09, 0200682-76, 0202347-41 e 0198177-95 – TP 006/2006/SEOB; CR 0212936-82 e 0212933-59 – TP 007/2007/SEOB; 94/2005; 0055/2006), propôs a equipe fossem os autos convertidos em TCE, para fins de citação e audiência dos diversos responsáveis arrolados (Peça 25, 6-37). Em síntese, foram encontradas irregularidades relacionadas a: saques em espécie da c/c da maioria dos convênios analisados, comprovação de despesa mediante nota fiscal em cópia, pagamentos de credor não identificado em c/c, emissão de parecer jurídico padronizado, inexistência da realização de cotações de preços em relação a algumas licitações, inexigibilidade de despesas sem amparo legal, cotações de preços juntos a empresas revendedoras de veículos ao invés de concessionárias de veículos novos, fracionamento e pagamento antecipado de despesa pública, direcionamento de licitação pública e indício de cometimento de crime tipificado no art. 90 da Lei de licitações relacionado com a prática de conluio entre participantes de licitação pública.

5. Adicionalmente, devido à gravidade da principal situação detectada – número substancial de saques em espécie da maioria das c/c dos convênios, supostamente por parte do prefeito e do secretário de finanças do município - sugeriu-se preliminarmente fosse o relatório de auditoria encaminhado ao representante do Ministério Público Federal com vistas ao aprofundamento das questões tidas como passíveis de ações na órbita do *Parquet* e emissão de alertas às autoridades municipais envolvidas (Peça 25, p. 23-28).

6. Em observância a esta declaração da equipe de auditoria, em despacho a diretora substituta sugeriu que fosse realizada diligência ao Banco do Brasil visando confirmar a autoria das assinaturas contidas nos cheques coletados pela equipe (Peça 25, p. 38-40). Em resposta, a autoridade financeira confirmou a assertiva da equipe e incluiu entre os responsáveis o nome do secretário de administração, Sr. Edilson Santiago Oliveira (Peça 25, p. 42).

7. Feitos os ajustes na proposta inicial, para a inclusão na citação deste último responsável, deu-se prosseguindo à instrução nos moldes sugeridos (Peça 25, p. 46-52), com a aquiescência da Titular da Unidade (Peça 27, p. 2).

8. Não obstante a proposta de conversão imediata dos autos em TCE, optou o Ministro-Relator chamar em audiência os responsáveis para manifestarem-se quanto às conclusões da unidade técnica e propostas de citações e audiências consignadas nos subitens 6.1 a 6.5 do relatório de auditoria (Peça 27, p. 3), razão pela qual foram efetivadas as comunicações processuais de praxe (Peça 27, p. 4-13).

9. Apresentadas as alegações de defesa dos interessados (Peça 27, p. 14-26; p. 36-48; Peça 29, p. 16-28), encontra-se o exame das justificativas de defesa junto à Peça 31, p. 3-24. De acordo com o referido exame, posteriormente referendado pelos representantes da SECEX-CE, refutaram-se as alegações produzidas na sua integralidade, propondo-se em função disto ratificação da proposta inicial, isto é, conversão dos autos em TCE, objetivando a citação e audiência dos envolvidos. Ademais, considerando que tampouco houve o comparecimento integral dos responsáveis aos autos, o exame propugnou pela revelia dos membros da CPL, sugeriu-se multa ao prefeito e membros da CPL, remessa do relatório ao Ministério Público Federal - à vista da notícia de crime nele contida - e emissão dos alertas anteriormente consignados (Peça 31, p. 18-24).

10. Em apreciação à peça produzida, o Tribunal ratificou, na sua essência, a proposição endossada pela Secex-CE, nos moldes a seguir reproduzidos (Acórdão 1197/2013-TCU-2ª Câmara):

9.1 conhecer do documento de fls. 30/34 do v. Principal da lavra da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará como representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, VI, e parágrafo único do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 1º, inciso I e II, e art. 47 da Lei n.º 8.443, de 1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno e o art. 43 da Resolução TCU n.º 191, de 2006, e promover a citação do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, solidariamente com o Sr. Alberto Magno Ribeiro e com o Sr. Edilson Santiago de Oliveira, para, no prazo de quinze dias contados a partir da ciência, apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres dos órgãos mencionados abaixo as quantias devidas, atualizadas monetariamente nos termos da legislação vigente, a partir da data especificada até a data do efetivo recolhimento:

9.2.1 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 160/2008 (Siafi n.º 626.407/2008) celebrado entre o Município de Alto Santo e o Ministério do Turismo, referentes à Tomada de Preços n.º 2008.051602, em virtude da falta de comprovação dos pagamentos às atrações regionais e locais contratadas, agravada pela constatação de que os recursos foram sacados da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor, ferindo o art. 20 da IN/STN n.º 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, e que houve a emissão de um único documento fiscal, em desacordo com a técnica contábil vigente,

situações que indicam a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais transferidos e despesas realizadas, conforme relacionado:

<b>Cheque</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Data</b>
850001	48.245,00	15/7/2008
850002	24.080,00	22/7/2008
850003	12.320,00	23/7/2008
850004	38.280,00	25/7/2008
850005	17.500,00	25/7/2008

9.2.2 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 571/2006 (Siafi n.º 563.346), celebrado entre o Município de Alto Santo e a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, referentes à Tomada de Preços n.º 001/2006, face ao saque de recursos da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor, ferindo o art. 20 da IN/STN n.º 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, o que indica a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados e despesas realizadas, conforme relacionado:

<b>Cheque</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Data</b>
850003	11.139,18	19/6/2008
850004	12.000,00	25/6/2008
850005	47.084,00	27/6/2008
850006	17.185,00	3/7/2008
850009	13.060,00	28/10/2008

9.2.3 despesas irregulares realizadas na execução dos convênios n.º 0453/06, 1922/06, 0455/06, 318/05 e 2441/05 (respectivamente, Siafi n.º 575.472, 569.408, 561.854, 555.751 e 555.750), celebrados entre o Município de Alto Santo e a Fundação Nacional de Saúde no Distrito Federal, face ao saque de recursos das contas próprias dos convênios em espécie, sem identificação do credor, ferindo o art. 20 da IN/STN n.º 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, que indica a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados e despesas realizadas, conforme relacionado:

<b>Cheque</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Data</b>
850005	70.000,00	14/8/2007
850007	70.000,00	17/8/2007

9.2.4 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 1001/2008 (Siafi n.º 629788) celebrado entre o Município de Alto Santo e o Ministério do Turismo, da ordem de R\$ 102.900,00, face à falta de comprovação dos pagamentos às atrações regionais e locais contratadas, agravada pelo saque de recursos da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor, ferindo o art. 20 da IN/STN n.º 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, o que indica a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados dessas despesas;

9.2.5 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio CV PGE n.º 94/2005 (Siafi n.º 555568) celebrado entre o Município de Alto Santo e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, face ao saque de recursos da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor, contrariando o art. 20 da IN/STN 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, o que indica a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados e despesas realizadas, conforme relacionado:



<b>Cheque</b>	<b>Valor</b>	<b>Data</b>
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	1º/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	1º/11/2006
850022	65.453,10	23/11/2006
850024/25	25.859,90 Prejudicado. Não fornecido pelo Banco do Brasil S.A.	24/11/2006

9.2.6 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio Dnocs n.º 0055/2006 (Siafi n.º 589798) celebrado entre o Município de Alto Santo e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, face ao saque de recursos da conta corrente própria do convênio em espécie, sem identificação do credor, contrariando o art. 20 da IN/STN n.º 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, que indica a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados e despesas realizadas, conforme relacionado;

<b>Cheque</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Data</b>
850002	30.000,00	17/7/2007
850003	41.174,33	19/7/2007
850004	30.512,20	24/7/2007
850005	44.505,44	1º/8/2007
850006	50.400,00	24/8/2007
850007	16.099,30	24/8/2007
850008	41.583,50	27/8/2007
850009	30.000,00	4/10/2007
850010	23.350,00	9/10/2007
850013	30.000,00	11/10/2007
850014	15.000,00	16/10/2007
850015	28.910,00	18/10/2007
850016	12.000,00	24/10/2007
850017	16.000,00	14/11/2007
850018	20.000,00	16/11/2007
850019	20.000,00	16/11/2007
850020	16.450,00	30/11/2007
850021	40.000,00	30/11/2007

850022	15.500,00	20/12/2007
850024	47.000,00	31/1/2008
850025	15.000,00	31/1/2008
850027	7.356,00	31/1/2008
850028	11.000,00	11/2/2008
850029	10.000,00	5/5/2008
850032	131.500,00	11/6/2008
850033	61.618,73	18/6/2008
850034	15.000,00	7/7/2008
850035	40.190,00	31/7/2008
850037	35.000,00	1º/8/2008

9.2.7 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 1013/2007 (Siafi n.º 619397) celebrado entre o Município de Alto Santo e o Ministério do Turismo, face à apresentação de nota fiscal inidônea (n.º 00007), em cópia, no valor de R\$ 75.099,00, para a comprovação da realização de serviços, sendo que o cheque utilizado para pagamento do serviço (n.º 850001, de 11/3/2008) não permite inferir se os valores por ele representados foram destinados à empresa licitante, pois não houve a aposição de seu nome no cheque, conforme comprova cópia deste existente no processo de pagamento;

9.2.8 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 352/2007 (Siafi n.º 594111) celebrado com o Ministério do Turismo, face à falta de comprovação dos pagamentos efetuados às atrações nacionais, regionais e locais, não obstante terem sido apresentados fotos do evento à equipe, estas por si não têm o condão de comprovar a contratação das atrações, como estabelecidas no programa de trabalho, eventual superfaturamento na contratação realizada (art. 25, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993), muito menos o pagamento dos valores previstos, que totalizam a quantia de R\$ 146.588,72, sendo contratação de atrações nacionais – R\$ 57.398,72; R\$ 59.460,00 e R\$ 29.730,00; e

9.2.9 despesas irregulares realizadas na execução do Convênio n.º 5613/2005, TP n.º 002/06 celebrado entre o Município de Alto Santo e Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, no valor de R\$ 96.224,00, referente ao montante descentralizado por parte da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde para compra de cinco unidades móveis, tendo em vista que a comprovação dos serviços prestados foi feita mediante documento inidôneo, em cópia, e os valores foram depositados em conta corrente imprópria (Banco do Brasil, agência 2194-6, c/c 18.193-5);

9.3 aplicar, individualmente, ao Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, à Sra. Elenice Pereira de Oliveira, à Sra. Maria de Fátima Alves de Oliveira e à Sra. Socorro Alves Lima a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, §2º, e 268, inciso II, do RI/TCU, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, seu recolhimento aos cofres do 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;

9.4 autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas 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 o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5 alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6 autorizar, desde logo, caso não sejam atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial dos valores acima, na forma da legislação em vigor;

9.7 alertar a Prefeitura Municipal de Alto Santo (CE) de que deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do LDI (lucros e despesas indiretas) e dos respectivos percentuais praticados, conforme determina o item 9.1.3 do Acórdão n.º 325/2007-Plenário;

9.8 alertar o Ministério do Turismo, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde e a Fundação Nacional de Saúde das irregularidades verificadas na execução dos convênios mencionados nos itens anteriores e de que estará sujeito às consequências legais o responsável pelo descumprimento dos dispositivos constantes do Capítulo V da Portaria Interministerial n.º 507, de 24 de novembro de 2011, e dos arts. 23 a 25 da IN/STN n.º 1, de 15 de janeiro de 1997, que versam, entre outras matérias, sobre o acompanhamento da execução dos convênios firmados por este órgãos;

9.9 encaminhar cópias deste Acórdão, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto que o fundamentam, e do Relatório de Fiscalização de fls. 56-78, v. Principal, ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; à Procuradoria da República no Estado do Ceará, à Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, e aos órgãos relacionados no item 9.8.

11. Ante à presente deliberação, os presentes autos se referem à medida contida no item 9.2.5 e 9.2.6 do acórdão, o qual determinou a apuração dos pagamentos em espécie concernentes à execução dos CV PGE n. 94/2005 e Convênio n.º0055/2006 (Siafi n.º 555568 e 589798, respectivamente; itens 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1197/2013 – 2ª Câmara), celebrados entre o Município de Alto Santo e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

## **ANÁLISE**

12. Nos moldes determinados pelo Acórdão 1197/2013 –TCU -2ª Câmara, alterado pelos Acórdãos 3570/2013 e 5878/2013, todos da 2ª Câmara, foram expedidos os ofícios citatórios aos Srs. Adelmo Queiroz de Aquino (ex-prefeito) (Peça 37), Alberto Magno Ribeiro (ex-secretário de finanças) (Peça 38) e Edilson Santiago de Oliveira (ex-secretário de administração) (Peça 36). Embora todas as correspondências tenham sido devidamente recebidas, conforme ARs anexados nos autos (Peças 39-41), somente o ex-prefeito apresentou alegações de defesa para análise (Peça 44).

13. De antemão, com fundamento no art. 12, § 3º da LO-TCU, os Srs. Alberto Magno Ribeiro, CPF 812.397.504-04, ex-secretário de finanças do município e Edilson Santiago de Oliveira, CPF 235.081.593-53, ex-secretário de Administração, devem ser considerados revéis, visto não terem apresentado alegações de defesa, devendo em razão disto dar-se prosseguimento aos autos na situação em que se encontram. Válido destacar que também na fase inicial do processo, também foi revel o Sr. Alberto Magno Ribeiro (Peça 31, p. 3).

14. A despeito da aplicação da revelia, devem ser considerados, no entanto, os elementos já constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel. Deve-se observar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

15. Assim, independente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo Princípio da Verdade Material (Acórdãos 1.128/2011-TCU-Plenário, 1.737/2011-TCU Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1.732/2009-TCU-2ª Câmara, 1.308/2008-TCU-2ª Câmara e 2.117/2008-TCU-1ª Câmara). Considerando que os fatos imputados aos ex-

secretários e ao prefeito são homogêneos, o exame da documentação existente será feita em conjunto, por força do princípio da economia processual, após a reprodução das argumentações trazidas pelo ex-gestor.

16. Quanto ao ex-prefeito, alegou este inicialmente a tempestividade das alegações produzidas. Segundo ele, as despesas tidas como ilegais, na verdade são regulares, vez que se encontram acompanhadas de documento fiscal idôneo, as datas constantes dos desembolsos são coincidentes com aquelas apostas nos recibos e a obra se encontra em funcionamento, como se observa das fotos anexas. Caso se persista pela irregularidade da execução do convênio, defende a imposição de multa ao invés do ressarcimento do erário, pois entende não ter havido prejuízo ao erário, já que a obra teria sido realizada. Em razão disto, seria improcedente o ressarcimento dos valores apontados, entendimento este ratificado por administrativistas pátrios, como Maria Sylvia Di Pietro, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves. Argumenta pela possibilidade da existência de enriquecimento sem causa do erário pelo simples fato de que os pagamentos foram feitos em espécie ao invés de serem nominativos ao credor. Defende que, à despeito de qualquer ilegalidade na contratação, deve ser realizada a devida contraprestação ao credor e, uma vez realizada esta, restaria absurdamente ilícito cobrar do gestor o retorno do valor pago aos cofres públicos, pois assim, no final das contas, quem estaria custeando as obras seria o administrador público. Ademais, pede seja a presente TCE considerada improcedente.

17. Comparando os atuais argumentos com os inicialmente apresentados na fase de audiência determinada pelo Ministro-relator (Peça 31, p. 7), vê-se que o gestor não inovou em relação às alegações produzidas, exceto em relação ter conhecimento da proibição dos saques constantes na IN STN 01/97 e que os saques eram operados devido à recusa de os fornecedores em receber cheques nominativos, ainda mais de outro município, vez que neste não havia agência bancária. No mais, a defesa pugnou pela regularidade das despesas realizadas, ante a apresentação de declarações, fotografias e notas fiscais.

18. Embora o ex-gestor tenha buscado fundamentar a regularidade da despesa ante a existência de lastros idôneos de execução da despesa e a efetiva realização da obra, interpretação realizada com base na jurisprudência consolidada do Tribunal conduz a outro entendimento. O cerne da questão reside nos saques indevidos da c/c dos convênios analisados, os quais não foram objeto de justificativas por parte do responsável, além das iniciativas colacionadas e devidamente rechaçadas por falta de plausibilidade.

19. Logo, quaisquer saques somente devem ser efetuados para liquidar as despesas respectivas. Outras ações distintas destas são tidas por ilegais, irregulares, vez que há quebra do liame que vincula o pagamento ao devido credor, não se podendo mais averiguar se efetivamente foi este o beneficiário daquele, consoante remansosa jurisprudência do TCU (Acórdãos 2464/2013, Plenário; 2831/2009, 2ª Câmara; 3455/2007, 1ª Câmara; 6788/2011, 2ª Câmara; 3384/2011, 2ª Câmara), a exemplo da seguinte:

Acórdão 6788/2011, 2ª. Câmara, TCU. [[Tomada de contas especial. Responsabilidade. O saque de recursos de convênio diretamente no caixa impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos transferidos e as despesas supostamente relacionadas com o instrumento. A falta de cumprimento da execução do objeto, aliada à constatação inequívoca de que a empresa contratada pela conveniente recebeu os recursos atinentes ao ajuste leva à responsabilização solidária entre a pessoa jurídica e o gestor municipal. A gravidade da conduta do gestor, ao sacar os recursos federais 'na boca do caixa', viabiliza a sua apenação também com a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/92. Contas irregulares. Débito solidário. Multa do art. 57 da Lei 8.443/92 ao gestor e à empresa. Multa do art. 58, inc. II, ao gestor.]]

20. Merece destaque também a doutrina sobre a matéria. Na obra intitulada “Obras Públicas – Comentários à Jurisprudência do TCU”, da lavra do Eminentíssimo Ministro Emérito do TCU Valmir Campelo e do Auditor Federal Rafael Jardim Cavalcante (Editora Forum, 2ª Edição, p. 178-179),

consta a lição sobre o tema “CONVÊNIOS – COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO” nos termos seguintes, *in verbis*:

Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano (art. 8º da Lei 8.443/92 e art. 10, §6º, do Decreto 6.170/2007).

No caso de transferência voluntária realizada pela União via convênio, ao conveniente compete a demonstração da boa e regular aplicação de recursos públicos, realizada por meio da tempestiva prestação de contas a ser apreciada pelo órgão federal concedente. O ônus da prova é do responsável pela gestão dos recursos repassados.

Não basta a apresentação individual de nota fiscal, extrato do convênio, fotografias e medições. Faz-se necessário demonstrar o nexo de causalidade entre a movimentação da conta específica do convênio e cada uma das medições e pagamentos realizados. É imprescindível que se confirme a relação dos débitos da conta única do convênio com cada pagamento e medição efetuada; ou seja, se o objeto conveniado foi realmente executado com o dinheiro obtido por meio do dinheiro transferido.

Os recursos serão repassados diretamente para uma conta única específica, por meio dos quais serão efetuados todos os pagamentos para a consecução do objeto. No caso de obra pública, o valor de cada medição (em sua maioria mensais), deve corresponder ao valor da nota fiscal, que, por sua vez, deve apresentar números idênticos em cada débito no extrato da conta de convênio. O saque na "boca do caixa", portanto, impede que se comprove essa relação direta de medições e movimentações bancárias, o que pode repercutir na sua condenação em débito e aplicação de multa aos responsáveis, nos termos dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/92.

21. O Acórdão reproduzido na aludida obra, como exemplo, é idêntico ao caso em tela, *in verbis* (p. 181 do livro “Obras Públicas – Comentários à Jurisprudência do TCU”):

Acórdão 1168/2010 – TCU – Plenário

Ministro Relator: Benjamin Zymler

Trecho da Ementa:

1. O saque em espécie de recursos da conta específica do convênio impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos conveniados e a despesa efetuada e justifica a condenação em débito do gestor, com aplicação de multa.

22. O saque em espécie dos recursos da conta do convênio torna impossível acompanhar a movimentação financeira do convênio: não há qualquer indício seguro sobre qual o destino que lhes foi dado. Não há, então, como presumir que tenham sido utilizados em benefício do município, nem como afastar acima de qualquer dúvida a possibilidade de desvio ou locupletamento do gestor municipal.

23. Tem-se assim, a impossibilidade de reconhecimento do nexo de causalidade entre as ações supostamente executadas e os recursos federais transferidos ao Município.

24. 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. É que o objeto pode ter sido construído/adquirido com recursos outros que não os valores oriundos do convênio, que permaneceriam sem a devida comprovação da destinação que lhes foi dada. A jurisprudência desta Corte tem-se orientado no sentido de que o saque em espécie dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito, face à impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada (Acórdãos nºs

227/1999-TCU-Plenário, 39/2002, 53/2007, 264/2007, todos da 1ª Câmara, e 701/2008-TCU-2ª Câmara).

25. Não se trata, pois, da certificação de que o credor recebeu com base nas “exatas cédulas” provenientes da instituição financeira, como aduziu o responsável. Mas, em sentido contrário, estabelecer garantias mínimas de que este somente utilizaria os valores conveniados, diga-se de passagem - de natureza vinculada - para quitar as dívidas geradas em função das obrigações contratadas. Daí que quaisquer desembolsos em espécie das c/c bancárias não possuem razão de ser, mais ainda quando sabia irregular (Peça 31, p. 7, item 13), visto que cabe ao contratado quitar as verbas perante os seus prepostos, ao invés da Administração, a quem deve, somente, repassar pelas vias oficiais os valores que são devidos.

26. Neste sentido, em havendo tal forma de proceder, prescinde a apresentação de documentos fiscais, recibos, fotografias, declarações de terceiros, ou mesmo a comprovação de que a obra foi realizada, dado que o vínculo entre os pagamentos ocorridos e o credor respectivo foi invalidado na origem. Isto quer dizer que tais elementos não têm o condão de reparar situação pretérita, dada a função secundária que assumiram no conjunto probatório, embora guardem a importância que lhe são intrínseca. Novamente, válido valer-se de entendimento jurisprudencial do Tribunal:

Acórdão 2686/2009, 2ª. Câmara: [Recurso de reconsideração. Tomada de contas especial. Convênio. Funasa. Elementos e razões insuficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos. Fotografia e abaixo-assinado.]

(...)

9. No que diz respeito ao abaixo-assinado, firmado por supostos moradores do povoado de Santa Tereza, cabe assinalar que o art. 368 do Código de Processo Civil ' de aplicação subsidiária nesta Corte ' estabelece que 'as declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato'.

Acórdão TCU 1108/2006, 1ª Câmara: [Tomada de Contas Especial. Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto. Omissão na prestação de contas dos recursos repassados à prefeitura municipal. Construção de uma quadra de cidadania para fins de atividades sociais e esportivas em município. Processual. Prova. Invalidez das fotografias como meio de prova. Contas irregulares.]

(...)

5. [...] a utilização de fotografias como meio de prova vem sendo rejeitada pelo Tribunal. Apresento, a esse respeito, trecho do relatório que fundamentou o Acórdão nº 5.961/2009-2ª Câmara, em processo da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti: "6. Quanto às fotos apresentadas, não há como prestigiá-las, tendo em vista que não prestariam a confirmar o correto emprego dos recursos públicos federais, em razão da impossibilidade de correlacionar as edificações retratadas com os dispêndios realizados. Essas fotos, também, não dariam ensejo à identificação do objeto do convênio. Poderiam ser quaisquer edificações. Prova cabal da conclusão do objeto conveniado seria efetivada, de outra banda, com a apresentação de termos emitidos pela entidade concedente, após vistoria in loco. Na esteira de consolidado entendimento desta Corte, inadmissíveis, portanto, fotografias como prova de regular execução de convênio:

[...]

27. Por fim, em que pese o entendimento acerca de que a interpretação do TCU pela decisão de ressarcimento dos valores indevidamente sacados das c/c dos convênios culminaria pelo enriquecimento sem causa da Administração (art. 37, inc. II da CF/88), resulta em novo equívoco

por parte do ex-gestor. A tese do enriquecimento sem causa funda-se na pressuposição da apropriação indevida de algo que pertence por direito a terceiro, em torno de um ambiente de legalidade. No caso, não se avizinha a primeira, tampouco a segunda hipótese.

28. Primeiro, porque o que se defende é a devolução de valores pertencentes à União e não ao ex-gestor, porquanto a relação jurídica existente entre os signatários do ajuste é de mera confiança dos valores confiados, devendo as quantias serem revertidas *in totum* à origem em caso de malversação. Segundo, válido lembrar que a conduta do ex-prefeito e dos seus secretários, longe estão de enquadrarem-se como regular, dada a forma como foi praticada: de forma sucessiva, generalizada e continuada. A movimentação de quantias significativas denota que operavam como se proprietários fossem, ao invés de meros administradores, não se preocupando sequer em justificar a natureza das ações praticadas. Válido destacar que a conduta dos responsáveis se operou tanto em relação ao convênio sob análise, como em referência a diversos outros ajustes (Convênios n.º 160/2008, n.º 571/2006).

29. Dada a abrangência da atuação, a conduta dos responsáveis sinaliza pela ocorrência de ação dolosa referente à quebra da relação conveniada celebrada entre a União e o Município, na medida em que de maneira intencional os agentes envolvidos infringiram regra obrigatória de controle dos recursos (art. 20 da IN/STN 1/97 c/c o art. 44 do Decreto 93.872/86) afastando de *per si* a tese da boa fé alegada pelos interessados inicialmente. Em razão disto, o exame da atuação dos responsáveis não deve se limitar, pois, aos saques realizados. A isto, deve se sopesar o volume das quantias sacadas que impõe a exata extensão do desejo da burla e afasta o benefício da dúvida do erro porventura cometido (vide valores dos cheques sacados em espécie transcritos no acórdão acima).

30. Tais variáveis, em seu conjunto, convalidam a negação, portanto, da aplicação da boa fé aos gestores, e vão de encontro à preservação do ambiente legal na operação realizada, além impedir a configuração do ato jurídico perfeito na sua essência. Em assim sendo, não há de se perquirir comprovação acerca de enriquecimento ilícito por parte da Administração, mas correção do ato inquinado de ilegal, decorrente de ação dolosa por parte de agentes públicos, cabendo em razão disto a devolução dos valores contestados. Ante o exposto, impõe-se a rejeição das alegações produzidas pelo Sr. Adelmo Queiroz de Aquino.

31. De igual, os elementos constantes nos autos não são capazes de elidir as irregularidades imputadas também aos ex-secretários Alberto Magno Ribeiro e Edilson Santiago de Oliveira; logo, o débito apurado também a eles persiste.

## CONCLUSÃO

32. Os autos tratam especificamente de TCE em desfavor de ex-prefeito e ex-secretários do Município de Alto Santo-CE em razão de deliberação dos itens 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1197/2013 –TCU -2ª Câmara, alterado pelos Acórdãos 3570/2013 e 5878/2013, todos da 2ª Câmara, o qual determinou a apuração de pagamentos em espécie concernentes à execução dos convênios n.º CV PGE n. 94/2005 e Convênio n.º0055/2006 (Siafi n.º555568 e 589798, respectivamente). Perante os presentes ajustes foi identificado a ocorrência de diversos saques em espécie, cujas operações não foram justificadas pelas autoridades que as realizaram (ex-prefeito, secretário de finanças e de administração). Devidamente citados, o primeiro não apresentou argumentos/provas cabais, limitando-se a defender a legalidade da operação, vez que apresentou como fundamento da despesa realizada documentos fiscais, enfatizando, adicionalmente, que a ótica defendida pelo TCU pela devolução dos valores sacados indevidamente seria o mesmo que considerar enriquecimento sem causa. Rejeitaram-se todos os argumentos apresentados pelo ex-gestor. Defendeu-se que os saques quebraram o nexo causal entre os pagamentos efetuados e as despesas realizadas e, em razão disto, os documentos apresentados para justificar as despesas assumiram papel secundário no conjunto

probatório, não tendo o condão de refazer o liame rompido. Em que pese à tese do enriquecimento ilícito, a mesma também foi rejeitada vez que os atos se operaram em ambiente de ilegalidade (declarou-se conhecer da ilegalidade do ato), além do que os valores requisitados de devolução não pertenciam a quem os administrou, mas à União. Destacou-se que a conduta dos envolvidos, além de intencional, foi produzida de forma sucessiva, generalizada e continuada, maculando assim a execução de vários convênios e não somente o analisado. Em razão disto, pugnou-se pela rejeição integral alegações de defesa e manutenção das irregularidades em relação ao ex-prefeito, igualmente extensíveis aos ex-secretários, visto os elementos constantes dos autos serem robustos também em referência a estes responsáveis.

## **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

33. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar débito, multa e aperfeiçoamento da gestão de risco e de controles internos.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

34. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao E. Ministro-relator, André de Carvalho:

I – rejeitar as alegações de defesa apresentada pelo Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, CPF 024.704.543-87 e considerar revéis, com fundamento no art. 12, § 3º da LO-TCU, os Srs. Alberto Magno Ribeiro, CPF 812.397.504-04, ex-secretário de Finanças do município e Edilson Santiago de Oliveira, CPF 235.081.593-53;

II – julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, “c” e 19, caput, da Lei 8.443/93, as presentes contas e em débito os responsáveis solidários, Srs. Francisco 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, ex-secretários de Finanças e de Administração, respectivamente, do município, ao pagamento dos valores abaixo descritos, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a contar das respectivas ocorrências, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, nos termos do artigo 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada Lei, face ao saque de recursos das contas próprias dos convênios em espécie, sem identificação do credor, ferindo o art. 20 da IN/STN n.º 1/1997 c/c o art. 44 do Decreto n.º 93.872/1986, que indica a quebra do nexo de causalidade entre a utilização de recursos federais repassados e despesas realizadas, conforme relacionado:

### **Convênio CV PGE n.º 94/2005 (Siafi n.º 555568)**

<b>Cheque</b>	<b>Valor</b>	<b>Data</b>
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 Brasil S.A.	24/11/2006

Valor atualizado: R\$ 1.544.598,02 em 21/5/2014

Convênio Dnocs n.º 0055/2006 (Siafi n.º 589798)

<b>Cheque</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Data</b>
850002	30.000,00	17/7/2007
850003	41.174,33	19/7/2007
850004	30.512,20	24/7/2007
850005	44.505,44	1/8/2007
850006	50.400,00	24/8/2007
850007	16.099,30	24/8/2007
850008	41.583,50	27/8/2007
850009	30.000,00	4/10/2007
850010	23.350,00	9/10/2007
850013	30.000,00	11/10/2007
850014	15.000,00	16/10/2007
850015	28.910,00	18/10/2007
850016	12.000,00	24/10/2007
850017	16.000,00	14/11/2007
850018	20.000,00	16/11/2007
850019	20.000,00	16/11/2007
850020	16.450,00	30/11/2007
850021	40.000,00	30/11/2007
850022	15.500,00	20/12/2007
850024	47.000,00	31/1/2008
850025	15.000,00	31/1/2008
850027	7.356,00	31/1/2008
850028	11.000,00	11/2/2008
850029	10.000,00	5/5/2008
850032	131.500,00	11/6/2008
850033	61.618,73	18/6/2008



850034	15.000,00	7/7/2008
850035	40.190,00	31/7/2008
850037	35.000,00	1/8/2008

Valor atualizado: R\$ 1.286.137,14 em 21/5/2014

III - aplicar aos responsáveis acima elencados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/93 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o 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 Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

V) autorizar o pagamento das dívida em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, 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 de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

VI) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex/CE, 1ª. Divisão Técnica,  
em 27 de março de 2014.

*(Assinado eletronicamente)*  
ROBERTO Sérgio do Nascimento  
AUGC – Mat. 3039-2