

GRUPO II – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 018.197/2015-9

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Recorrente: Aldo Alves Ferreira, ex-Secretário de Estado da Justiça e Segurança Pública do Amapá

Unidade: Governo do Estado do Amapá

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTATAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL EM PARTE DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO RESPONSÁVEL QUE GERIU OS RECURSOS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CITAÇÃO VÁLIDA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA AFASTAR A RESPONSABILIDADE DO EX-SECRETÁRIO GESTOR DOS RECURSOS. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Aldo Alves Ferreira, ex-Secretário de Estado da Justiça e Segurança Pública do Amapá, contra o Acórdão 11.851/2016 – 2ª Câmara.

2. Transcrevo, a seguir, instrução elaborada por auditor da Serur (peça 57), que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 58 e 59):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 49) interposto por Aldo Alves Ferreira contra o Acórdão 11.851/2016 – 2ª Câmara.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘9.1 julgar regulares as contas de Marcos Roberto Marques da Silva e dar-lhe quitação plena;

9.2. julgar irregulares as contas de Aldo Alves Ferreira;

9.3. condená-lo ao recolhimento ao Tesouro Nacional de R\$ 147.685,75 (cento e quarenta e sete mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e setenta e cinco centavos), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora de 30/12/2008 até a data do pagamento;

9.4. aplicar-lhe multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com atualização monetária, calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.5. fixar prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.7. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.8. fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada trinta dias, com incidência dos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.9. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Amapá, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992'. (grifos acrescidos)

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial – TCE instaurada pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (Senasp/MJ), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais do Convênio 521/2008 (Siafi 638.447), celebrado entre a Secretaria Nacional de Justiça e o Estado do Amapá, que teve por objeto a cooperação dos partícipes no âmbito da modernização e reaparelhamento da Academia Integrada de Formação e Aperfeiçoamento da Defesa Social do Estado do Amapá, visando garantir uma melhor qualidade do ensino oferecido aos profissionais de segurança pública, por meio do Programa de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci.

2.1. Identificou-se, no âmbito desta Corte, que os recursos foram integralmente aplicados no período de gestão de Aldo Alves Ferreira. Destarte, realizou-se a citação de Aldo Alves Ferreira pela 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 521/2008' e a audiência de Marcos Roberto Marques da Silva, em face da não apresentação da documentação exigida pela Senasp/MJ.

2.2. Após desenvolvimento do processo, entendeu-se inexistir a responsabilidade de Marcos Roberto Marques da Silva, gestor sucessor, e pela ausência de nexo causal de duas despesas executadas na gestão de Aldo Alves Ferreira, conforme deixou assentado o voto do acórdão recorrido (peça 37, p. 3-4), **verbis**:

'22. Do confronto da 'Conciliação Bancária e Relação de Pagamentos' com os documentos fiscais apresentados, constatei a inexistência de nexo causal apenas em relação aos seguintes débitos:

(i) R\$ 84.000,00, em 26/11/2009, alegadamente resultado do somatório da NF 019244 (emitente Cefa 3 – Comércio e Prest. Serviços Ltda., R\$ 69.500,00) e da NF 3386 (emitente Office Master Com. e Prest. Serviços Ltda., R\$ 14.500,00);

(ii) R\$ 63.165,12, em 21/7/2010, e R\$ 520,63, em 10/8/2010, alegadamente utilizados para quitação da NF 000054, emitida pela M.L.T. Costa ME, no valor de R\$ 63.685,75.

23. Não me parece razoável supor, sem comprovação adicional, que: (i) tenha sido emitida uma única ordem bancária para quitação de débitos com dois credores distintos; (ii) um único documento fiscal tenha sido quitado por meio de duas ordens bancárias distintas, emitidas com um interregno de 20 dias entre elas, mormente quando se constata que o documento fiscal não foi datado.

24. Tenho, portanto, que o nexo causal – salvo a apresentação de eventual documentação complementar - inexistiu apenas em despesas que montaram a R\$ 147.685,75 (R\$ 84.000,00 + R\$ 63.165,12 + R\$ 520,63): essa é a parcela do convênio que deve ser impugnada; esse é o valor do débito a ser imputado ao responsável Aldo Alves Ferreira'.

2.3. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido nas peças 52-53, ratificado pelo Relator com a suspensão dos efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido (despacho de peça 55).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) não houve citação válida do recorrente o que, com fulcro nos princípios do contraditório e da ampla defesa, impõe a declaração de nulidade do acórdão recorrido

b) os argumentos trazidos pelo ex-gestor, ainda que desprovidos de documentação comprobatória, são relevantes e ensejariam a adoção de medidas saneadoras para confirmação ou afastamento da responsabilidade do recorrente.

5. Do cerceamento do direito de defesa do recorrente.

5.1. O recorrente aduz em suas razões recursais que 'não recebeu nenhuma intimação/citação referente ao caso, nem citação pelo Diário Oficial da União, e nem pessoalmente, para que pudesse se defender, o que caracteriza cerceamento de defesa'.

5.2. Afirma que tal fato pode ter ocorrido pois no local onde reside 'no Estado do Ceará os Correios não atendem satisfatoriamente', de toda forma, não recebeu 'as publicações dos Diários Oficiais', uma vez 'sempre que o nome do Defendente sai publicado nos respectivos Diários da Justiça e/ou Diário Oficial da União, o mesmo é notificado por uma empresa particular que presta serviços à advocacia e que acompanha o nome do Defendente'.

Análise:

5.3. De acordo com o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU. O artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com Aviso de Recebimento (AR) que comprove a entrega no endereço do destinatário.

5.4. Nesse sentido, o entendimento desta Corte é de que as comunicações processuais realizadas pelo TCU não exigem entrega pessoal ao destinatário, bastando que o Aviso de Recebimento seja recebido no endereço da parte constante da base de dados da Receita Federal (v.g Acórdãos 1.008/2016 – Plenário; 6.791/2013, 3.648/2013 – ambos da 2ª Câmara).

5.5. O comando do RI-TCU é reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução – TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

5.6. Nos termos da Resolução/TCU 170, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é que se verificará nos autos a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte. Também não há que se falar em aplicação subsidiária das disposições contidas no Código de Processo Civil, pois a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional e a validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os Acórdãos 14/2007 – 1ª Câmara, 3.300/2007 – 1ª Câmara, 48/2007 – 2ª Câmara e 338/2007 – Plenário. O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau).

5.7. Assim, em primeiro lugar deve-se examinar se ouve no processo a citação por meio de AR, via correios, para somente depois de afastada a citação por esta via se passar a analisar outros elementos.

5.8. No caso concreto, verifica-se que a citação (peça 20, p. 1 – Pesquisa de endereço, peça 21 – Ofício de Citação e peça 31 – Aviso de Recebimento – AR) no endereço constante da base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil foi devolvida. Por isso, buscou-se conforme demonstra às peças 25-26 outros meios para atender às normas emanadas por Corte e, foi o recorrente citado no endereço informado como constante da base de dados do Departamento de Polícia Federal (peças 28 e 29).

5.9. Logo, **a priori**, e sem demonstração em contrário, a citação estaria correta, nos termos da Resolução/TCU 170. Contudo, a presunção de validade da citação, nos moldes acima discutido, não é absoluta, podendo o responsável fazer prova em contrário e demonstrar a invalidade da citação.

5.10. Assim dispôs o voto condutor do Acórdão 999/2014 – 1ª Câmara, **verbis**:

'1. A consulta à base de dados do Sistema CPF, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, fornece uma presunção com bom grau de segurança a respeito da identificação do domicílio de pessoas que devam ser convocadas, primariamente pela via postal, para apresentarem defesa nos processos deste Corte de Contas.

2. É possível, entretanto, que haja mudança de endereço ainda não captada pelos registros do sistema, que então deixa, nesses casos, de constituir uma referência adequada para a citação do responsável.

3. Tal situação excepcional foi comprovada pelo ex-prefeito de Ilhéus/BA [...], que estava com residência em Salvador/BA quando as tentativas de citação pelos Correios foram feitas, todas, porém, dirigidas ao endereço anterior.

[...]

6. Assim, o Tribunal deve dar provimento ao recurso, a fim de tornar nulo o Acórdão 4.924/2013 – 1ª Câmara e permitir ao responsável [...] nova citação’.

5.11. Dessa forma, entende-se que a citação que seria válida, feita com base em dados obtidos do Sistema CPF, da Receita Federal retornou ao remetente (peça 31), e embora esforços tenham sido adotados pela unidade técnica, de fato, não há evidências que o recorrente tenha tomado ciência das imputações feitas a ele para que apresentasse defesa antes do julgamento.

5.12. Tanto é assim que uma vez cientificado acerca da deliberação do **decisum** condenatório, no endereço obtido do Sistema CPF, da Receita Federal (peças 39-41), o recorrente, tempestivamente, interpôs o devido recurso de reconsideração.

5.13. No presente caso, entende-se que não houve citação válida, pois a notificação supostamente válida foi realizada em local diverso do qual residia o recorrente, conforme mostram os documentos ora trazidos aos autos. A comprovação de endereço diverso do qual reside o recorrente é suficiente para tornar nula a citação nos termos em que foi realizada.

5.14. De toda forma, a nulidade poderia não ser declarada quando o Tribunal puder decidir no mérito a favor da parte a quem aproveitaria a declaração de nulidade, nos termos do parágrafo único do art. 171, do RI-TCU, **verbis**:

‘Art. 171. Nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada.

Parágrafo único. Quando puder decidir do mérito a favor da parte a quem aproveitaria a declaração de nulidade, o Tribunal não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta’.

5.15. Logo, entende-se que dois são os desdobramentos possíveis submetidos à consideração superior.

5.16. A um, se na apreciação do mérito do recurso, após a diligência proposta em item subsequente desta instrução, houver suficiência dos documentos para elidir a responsabilidade do recorrente, a aventada nulidade não necessitaria ser declarada, nos termos do art. 171, do RI-TCU.

5.17. A dois, declarar desde já a nulidade e retornar os autos ao relator **a quo** para providências necessárias.

5.18. Em que pese se analisar os argumentos de mérito do ex-gestor, desde já se propõe a declaração de nulidade do acórdão recorrido por ausência de citação válida.

6. Dos argumentos trazidos pelo ex-gestor e da ausência de documentação comprobatória.

6.1. Defende-se no recurso que o recorrente não deve ser responsabilizado pelo débito fundado nos seguintes argumentos:

a) o recorrente foi Secretário Especial de desenvolvimento Social da Defesa Social do Estado do Amapá até 10/9/2010 e respondia interinamente pela Secretaria de Justiça e Segurança Pública. Em virtude das atribuições do primeiro cargo viajava muito para fora do Estado, fazendo com que, em diversos momentos, o Governador nomeasse, por decreto, outros responsáveis para responderem pela Secretaria;

b) o responsável pela elaboração e montagem da prestação de contas era o Coordenador de Programas e Projetos José Mariano Bruno (nomeação efetuada na Secretaria de Segurança Pública, conforme consta da Lei 1.335/2009) e pelo Gerente do Núcleo Jairo Emanuel Amoras Collares, os quais deveriam ser chamados aos autos para prestar esclarecimentos sobre o recorrido;

c) presta esclarecimentos acerca do INQ/STJ 681 e de bloqueios de verbas federais pela Justiça Federal, para alegar a legalidade de sua atuação, sem qualquer dolo, culpa ou má-fé, não tendo qualquer participação em suposta irregularidade;

d) todos os atos, embora houvesse aparente autonomia administrativa e financeira da Secretaria, eram comunicados e efetuados diretamente pelo Governador do Estado (à época dos fatos, o Sr. Antônio Waldez Góes da Silva) em conjunto com os Secretários de Gestão e Orçamento (Sr. Haroldo Vitor de Azevedo) e o Sub Secretário Financeiro (Sr. Armando Ferreira do Amaral Filho), e depois do mês de abril de 2010, pelo Vice-Governador que assumiu a titularidade (Sr. Pedro Paulo Dias de Carvalho), e pelo Secretário de Gestão e Orçamento (Sebastião Rosa Máximo);

e) a Secretaria de Segurança somente fazia o processo de licitação e o processo para pagamento/desembolso, ‘mas não efetuava nenhum pagamento, pois era impedida pelo Governo do Estado de utilizar o cartão de pagamento e respectiva senha fornecida pelo Governo Federal’; os pagamentos eram negociados com o credor diretamente pelo Governo do Estado que ‘somente pagava a quem interessava a eles (Governo), e mesmo assim depois da análise do processo na Secretaria de Gestão e Orçamento, onde a grande maioria dos fornecedores ou prestadores de serviços nem chegaram a receber o que lhes era devido’;

f) não pode ser responsabilizado sozinho sem que se ouça todos os responsáveis envolvidos do pagamento, desde os servidores da Coordenação Administrativo-Financeira como os Assessores Jurídicos que deram pareceres favoráveis aos pagamentos. Cita decisões judiciais (REsp/STJ 1.038.777), no sentido de que nem todo ato administrativo é ilegal e aduz que não há nenhum ato por ele praticado que tenha maculado a boa gestão dos recursos federais.

Análise:

6.2. O recorrente foi responsabilizado especificamente pela ausência de nexo causal dos pagamentos descritos nos itens 22 a 24 do voto condutor do acórdão recorrido, quais sejam:

(i) R\$ 84.000,00, em 26/11/2009, alegadamente resultado do somatório da NF 019244 (emitente Cefa 3 – Comércio e Prest. Serviços Ltda., R\$ 69.500,00) e da NF 3386 (emitente Office Master Com. e Prest. Serviços Ltda., R\$ 14.500,00);

(ii) R\$ 63.165,12, em 21/7/2010, e R\$ 520,63, em 10/8/2010, alegadamente utilizados para quitação da NF 000054, emitida pela M.L.T. Costa ME, no valor de R\$ 63.685,75.

6.3. Concluiu o relator não parecer ‘razoável supor, sem comprovação adicional, que: (i) tenha sido emitida uma única ordem bancária para quitação de débitos com dois credores distintos; (ii) um único documento fiscal tenha sido quitado por meio de duas ordens bancárias distintas, emitidas com um interregno de 20 dias entre elas, mormente quando se constata que o documento fiscal não foi datado’.

6.4. Uma vez lembrados os fundamentos da condenação, examina-se as alegações do recurso.

6.5. Os argumentos do ex-gestor poderiam ser acatados, desde que se pudesse verificar por meio de documentação idônea (processo de pagamento constituído, cheque da conta corrente específica emitido que comprovasse o pagamento por outra autoridade, datas de emissão dos documentos e autoridades responsáveis pela documentação) o seguinte:

a) que o recorrente não teria praticado qualquer ato, seja porque não poderia não ser o interino da pasta no momento da execução das despesas (conforme alegado, existiram outros gestores no período de execução do convênio), seja porque sequer tinha conhecimento do ocorrido, processo de pagamento correspondente às NF 019244 (emitente Cefa 3 – Comércio e Prest. Serviços Ltda., R\$ 69.500,00), NF 3386 (emitente Office Master Com. e Prest. Serviços Ltda., R\$ 14.500,00) e, NF 000054, emitida pela M.L.T. Costa ME;

b) que não teria autorizado o pagamento e(ou) emitido ordem ou cheque para quitação das despesas acima descritas.

6.6. O ex-gestor alega, mas não junta qualquer elemento que possa elidir sua responsabilidade, não colaciona documentação a demonstrar, por exemplo, que no momento da elaboração do processo

de pagamento não tenha ordenado ou praticado qualquer ato ou mesmo autorizado o andamento do processo, nem tampouco, traz cópias de cheques da conta específica do convênio.

6.7. *De toda forma, é relevante o argumento do ex-gestor de que todos os pagamentos não estavam sob sua responsabilidade. A presente TCE refere-se a convênio, especificamente ao Convênio Siafi 638.447. A norma que rege a celebração, execução e prestação de contas destes pactos exige a abertura de conta corrente específica; logo, a movimentação dos recursos do convênio e os pagamentos efetuados tiveram origem nesta conta específica.*

6.8. *Dessa forma, ainda que o recorrente não tenha trazido aos autos documentação comprobatória de suas alegações, nada impede que seja realizada diligência ao Banco do Brasil e solicitado: (a) quem detinha autorização para movimentar a conta específica, (b) bem como o extrato bancário e as cópias dos cheques emitidos. A partir destes documentos será possível verificar quem, efetivamente, ordenava e autorizava os pagamentos.*

6.9. *Ademais, entende-se oportuno diligenciar à Secretaria de Justiça e Segurança Pública para que apresente toda documentação referente aos seguintes processos de pagamentos:*

(i) das NF 019244 (emitente Cefa 3 – Comércio e Prest. Serviços Ltda., R\$ 69.500,00) e da NF 3386 (emitente Office Master Com. e Prest. Serviços Ltda., R\$ 14.500,00);

(ii), da NF 000054, emitida pela M.L.T. Costa ME, R\$ 63.165,12, em 21/7/2010, e R\$ 520,63, em 10/8/2010 que teria sido adimplido em conjunto com a mencionada NF 000054, totalizando o valor de R\$ 63.685,75;

6.10. *É pertinente lembrar que a conta corrente específica do Convênio Siafi 638.447 é a CC 6326-6, Agência 3575-0, Banco do Brasil, conforme demonstra a Ordem Bancária de transferência dos recursos federais (peça 14, p.7) e extrato da conta (peça 10, p. 15).*

CONCLUSÃO

7. *Das análises anteriores, conclui-se que:*

a) não houve citação válida do recorrente o que, com fulcro nos princípios do contraditório e da ampla defesa, impõe a declaração de nulidade do acórdão recorrido;

b) os argumentos trazidos pelo ex-gestor, ainda que desprovidos de documentação comprobatória, são relevantes e ensejariam a adoção de medidas saneadoras para confirmação ou afastamento da responsabilidade do recorrente

7.1. *Com base nessas conclusões, propõe-se o provimento do recurso e declarar a nulidade do acórdão, ante a ausência de citação válida.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. *Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, caput, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento para anular o acórdão recorrido, em função da ausência de citação válida do responsável, restituindo os autos ao Relator da decisão impugnada, para as providências necessárias ao saneamento e novo julgamento do processo;

b) dar conhecimento às partes e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida.”

3. O representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, em seu parecer à peça 60, manifestou-se de acordo com a proposta da Serur.

É o relatório.