

VOTO

Em exame Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Aldo Alves Ferreira, ex-Gestor da Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado do Amapá (Sejusp/AP), no período de 1/1/2007 a 31/12/2010, contra o Acórdão 9.864/2017-TCU-2ª Câmara (peça 26).

2. A Deliberação, que julgou as contas do recorrente irregulares, condenando-o ao pagamento de débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 e no art. 58 da Lei 8.443/1992, foi exarada nos seguintes termos, *verbis*:

“9.1. excluir Marcos Roberto Marques da Silva da relação processual;

9.2. julgar irregulares as contas de Aldo Alves Ferreira;

9.3. condená-lo ao recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional de R\$ 56.600,00 (cinquenta e seis mil e seiscentos reais), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora de 28/12/2007 até a data do pagamento;

9.4. aplicar-lhe multa de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), a ser recolhida aos cofres do 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 15 (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 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos 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. enviar cópia deste acórdão ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Amapá, para as providências cabíveis.”

3. Em breve histórico, importa frisar que a Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça - Senasp/MJ em razão de irregularidades na execução dos Convênios 245 e 307/2007, firmados com o Estado do Amapá, por intermédio de sua Secretaria da Justiça e Segurança Pública-Sejusp/AP. O objetivo das avenças era:

a) **Convênio 245/2007**: promover ações para resgatar e desenvolver a autoestima no ciclo da terceira idade, no valor total de R\$ 54.796,50 (incluída a contrapartida de R\$ 5.400,00);

b) **Convênio 307/2007**: adquirir servidor de banco de dados e software de análise de dados e efetuar capacitação voltada à área de inteligência e análise de informações, no valor total de R\$ 321.960,00 (incluída a contrapartida de R\$ 65.256,16).

4. Citado para apresentar alegações de defesa em relação às irregularidades abaixo descritas por Convênio, o titular da Sejusp/AP, nos anos de 2007 a 2010, Sr. Aldo Alves Ferreira, quedou-se revel.

“a) **no Convênio 245/2007**, da impugnação total das despesas referentes aos valores transferidos (R\$ 49.396,50), em face da falta de envio de documentação exigida para prestação de contas e do não saneamento de impropriedades verificadas; e

b) no **Convênio 307/2007**, da impugnação parcial das despesas (R\$ 56.600,00) pela não apresentação de documentação probatória da realização do Curso de Introdução à Varredura Ambiental e Eletrônica.”

5. A Ministra Ana Arraes, ao analisar o **Convênio 245/2007**, entendeu, com suporte no parecer da Senasp/MJ, que mesmo diante do dano parcial, não havia como estimá-lo. Assim, posicionou-se pela irregularidade das contas do gestor, sem débito, imputando-lhe a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (peça 27, p. 3).

6. Quanto ao **Convênio 307/2007**, a nota fiscal apresentada pela empresa contratada para oferecer o curso foi tida por insuficiente pela Senasp para provar a prestação de serviços. Desse modo, diante da ausência de documentos para fazer prova em contrário, a Ministra Relatora posicionou-se pela irregularidade das contas do responsável, com condenação em débito no valor de R\$ 56.600,00 e multa de R\$ 10.000,00 (peça 27, p. 3).

7. Reitero o exame preliminar de admissibilidade (peça 37), que foi ratificado pelo então Relator, Ministro José Múcio Monteiro (peça 39), no sentido de conhecer do recurso, na forma proposta pela Serur, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 9.864/2017-2ª Câmara.

8. Ao examinar o feito, a Serur delimitou como objeto do recurso definir se (peça 40):

“a) houve citação válida; e

b) cabe a responsabilização do recorrente e a condenação em débito.”

9. Em relação à validade da citação, o recorrente defende que “em nenhum momento recebeu qualquer 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, esclarecendo que o AR anexado ao presente Processo de Tomada de Contas se constata que os Correios não procuraram o Defendente para entregar a intimação/notificação”.

10. Nesse ponto, concordo com a Serur que a alegação supra não pode prosperar. Os documentos acostados aos autos demonstram que os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa foram devidamente observados no âmbito desta Corte de Contas (art. 5º, incisos LIV e LV, da CF/88). Outrossim, foram observados os ditames da Lei 8.443/1992, do Regimento Interno do TCU e da Resolução-TCU 170, de 30/6/2004, no que concerne às comunicações processuais que ocorreram no caso ora analisado.

11. No que concerne à responsabilização do recorrente e a sua condenação em débito, os argumentos recursais foram assim sintetizados pela Serur (peça 40), *litteris*:

“a) o Governador do Estado do Amapá, juntamente com seu Secretário de Orçamento e Gestão, era quem comandava, assinava e pagava os convênios (relaciona os agentes responsáveis por pagamentos no Estado do Amapá – peça 33, p. 10);

b) as notificações da Senasp/MJ para correção e informação dos dados que faltavam foram dirigidas aos Secretários que o sucederam e recebidas por eles, haja vista que foi Secretário Especial de Desenvolvimento Social da Defesa Social do Estado do Amapá no período de 9/7/2007 a 10/9/2010 (e não no período informado no Relatório do TCU), e interinamente respondia pela Sejusp/AP quando se encontrava no Estado do Amapá, pois não havia um titular no cargo. Tais sucessores se omitiram na correção das falhas e no atendimento às solicitações da Senasp/MJ, mesmo contando com os servidores encarregados pela prestação de contas, que continuaram após a sua saída (lista os ofícios da Senasp e relaciona os nomes de servidores e secretários – peça 33, p. 4-5 e 8-9);

c) não restou demonstrado que tenha participado ou agido com dolo, culpa ou má-fé; não tomou conhecimento ou teve ciência de irregularidades praticadas pelos funcionários responsáveis pelos setores competentes da Secretaria de Segurança Pública, os quais foram nomeados pelo Governador e por indicação político-partidária;

d) nenhuma licitação ocorreu na Secretaria sem antes ter a aprovação da Senasp/MJ; agiu de acordo com manifestações de órgãos técnicos da Secretaria e dos pareceres jurídicos, sendo que nenhum parecer demonstrou que houve qualquer irregularidade. Cita voto do Ministro Albino Zavascki, do STJ (RESp 1.038.777) para ilustrar que “não é todo ato ilegal – e no caso presente nem sequer ilegalidade ocorreu – que pode ser reputado como ato de improbidade administrativa”;

e) ao cobrar a restituição do valor integral ou parcial do convênio, o TCU não está em sintonia com decisões do STF que têm se manifestado no sentido de que “havendo a prestação do serviço, ainda que decorrente de contratação ilegal, a condenação em ressarcimento do dano é considerada indevida, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública” (RESp 728.341/SP);

f) na Sejusp/AP há a prática de distribuir os bens entregues nos locais onde há necessidade, sem que haja preocupação em pegar pelo menos os recibos de despesas, razão pela qual qualquer gestor, mesmo que interinamente, acaba ficando refém de tais irregularidades, pois não consegue comprovar as despesas. Ademais, como não ficava o tempo todo à disposição da Secretaria de Segurança Pública, necessitava confiar no trabalho dos servidores comissionados para que não ocorressem problemas como o do presente caso;

g) a Justiça Federal determinou o bloqueio de valores financeiros e de bens no montante de R\$ 6 milhões por suspeitas de irregularidades e não prestação de contas de convênios da Secretaria de Segurança Pública;

h) não se pode desprezar a manifestação do MP/TCU que, em relação ao Convênio 307/2007, reconheceu que “consta dos autos a nota fiscal dos serviços impugnados (peça 3, pp. 179-180), com expressa referência ao convênio, a descrição dos serviços realizados e o atesto de recebimento por dois servidores da Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado do Amapá. Não havendo qualquer indício de falsidade na aludida prova, mostra-se inadequada a presunção de inexecução dos serviços fundada na ausência de documentos não previstos no termo de convênio, razão pela qual não deve subsistir o referido débito” (transcreve parecer do MP/TCU à peça 25).”

12. Nesse ponto é importante frisar que os Termos de Convênio e os Planos de Trabalho acostados aos autos [(peça 3, p. 3 e 67); (peça 3, p. 33 e 53); (peça 5, p. 3 e 77, p. 19 e 93); (peça 5, p. 51 e 73)] demonstram que o Sr. Aldo Alves Ferreira respondia, mesmo que interinamente, pela Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública.

13. Embora as prestações de contas tenham sido apresentadas (peça 3, p. 119; peça 5, p. 153), mesmo com as informações complementares apresentadas pelos gestores sucessores do recorrente, muitas pendências apontadas pelo Concedente não foram saneadas. Assim, não vejo como afastar a responsabilidade do recorrente pelas irregularidades perpetradas.

14. Ao mesmo tempo, não posso deixar de levar em consideração as ponderações traçadas pelo MP/TCU (peça 43) no sentido de que há uma Nota Fiscal acostada aos autos (peça 3, p. 179-180) que comprova a regularidade da despesa em relação a qual houve impugnação parcial das contas, no valor de R\$ 56.600,00 (despesa associada ao **Convênio 307/2007**). Como não há elementos nos autos que comprovem que o curso pago por meio da Nota Fiscal aqui colocada não foi realizado e tendo em conta que também não há qualquer ressalva em relação à validade do documento fiscal que atesta a

execução da despesa, não entendo cabível imputar débito ao responsável no valor de R\$ 56.600,00. Concorro, pois, nesse ponto, com o posicionamento da Ilustre Procuradora-Geral do MP/TCU.

15. É importante lembrar que o MP/TCU, em seu primeiro Parecer nos autos (peça 25), posicionou-se pela ausência de pressupostos de constituição da presente Tomada de Contas Especial, dada a inexistência do dano apontado pelo órgão concedente. Com isso, propôs o arquivamento do feito com base no art. 212 do RITCU.

16. Embora esse entendimento não tenha sido adotado pela Relatora do feito, Ministra Ana Arraes, tem-se que em relação ao **Convênio 245/2007** ela levou em consideração em seu Voto que não havia meios de determinar o dano parcial, razão pela qual apenas julgou irregulares as contas do responsável e aplicou-lhe a multa do art. 58, inciso I da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00. No que concerne ao **Convênio 307/2007**, entendeu que a ausência de informações sobre a efetiva prestação do Curso de Introdução à Varredura Ambiental e Eletrônica configurou débito para o gestor no valor de R\$ 56.600,00, com a aplicação da multa do art. 57, no valor de R\$ 10.000,00.

17. Entendo, tal como o MP/TCU, que muito embora o responsável não tenha trazido aos autos documentos novos capazes de afastar as irregularidades/falhas constatadas nas prestações de contas, diante do efeito devolutivo do Recurso de Reconsideração, é cabível que o Órgão Ministerial reafirme o entendimento outrora adotado com relação ao débito remanescente nos autos, qual seja: R\$ 56.600,00 (relativo ao **Convênio 307/2007**).

18. O MP/TCU assevera que a “documentação requisitada à conveniente para comprovar a efetiva execução do curso previsto no âmbito do Convênio 307/2007, bastante específica, não estava relacionada, no termo de ajuste, dentre aquela exigida na prestação de contas (peça 3, p. 45); ii) consta dos autos a nota fiscal do valor impugnado (peça 3, pp. 179-180), com expressa referência ao convênio, a descrição dos serviços realizados e o atesto de recebimento por dois servidores da Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado do Amapá, contra a qual inexistente qualquer indício de falsidade.”

19. Ora, se há uma nota fiscal idônea a comprovar a execução da despesa questionada e se há solicitação de documentos para compor a Prestação de Contas que não estavam presentes entre os exigidos no Termo de Ajuste, imputar débito ao gestor configura-se, a meu ver, uma decisão que não se coaduna com os elementos de prova constantes dos autos.

20. Por essa razão, embora acolha o posicionamento do MP/TCU quanto à necessidade de afastamento do débito outrora imputado ao responsável, entendo que o mérito das contas deve ser o mesmo, com a imputação da multa prevista no artigo 58, inciso I da Lei 8.443/92.

21. Embora o *Parquet* defenda a inexistência de prejuízo nos autos e considere as impropriedades cometidas nas prestações de contas como formais, não posso desconsiderar que no que diz respeito ao **Convênio 245/2007** constou no parecer MJ/SENASP/CGAPSP 216/2013 (peça 5, p. 137/47) que não restou comprovada a execução da maior parte das metas físicas previstas, nos seguintes termos:

“Dos documentos apresentados não foi possível identificar o cumprimento das metas previstas no plano de trabalho e projeto básico aprovados:

- Realizar 30 oficinas de capacitação profissional para 180 idosos em atividades práticas [não comprovado];
- Contribuir no processo de alfabetização de 50 idosos por ano [não comprovado];
- Envolver 160 idosos em atividades artístico-culturais, bem com atividades desportivas inter-geracionais [comprovadas as atividades desportivas com 46 pessoas];
- Realizar cinco noites de vivências [não comprovado];

- Realizar palestras de prevenção de violência contra idosos [não comprovado].”

22. Diante dessas constatações, a Senasp em seu Parecer consignou que muitas despesas constantes da relação de pagamentos conferiam com os documentos comprobatórios correspondentes, e com os extratos bancários da conta específica (peça 5, p. 109/117). Nesse cenário, mesmo com dano parcial aos cofres públicos, não houve como estimá-lo precisamente, o que requer a manutenção da irregularidade das contas, com a imputação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do TCU, só que em valor mais reduzido do que o colocado na decisão ora recorrida, visto que pelo que se vê houve comprovação da execução de grande parte dos serviços previstos nas avenças outrora firmadas.

23. Com as vênias de estilo por divergir da Unidade Técnica e parcialmente do Ministério Público junto ao TCU, manifesto-me pelo conhecimento do presente Recurso de Reconsideração para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a manter a irregularidade das contas do Senhor Aldo Alves Ferreira e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do TCU, com o afastamento do débito.

24. Diante das considerações aqui alinhadas, Voto por que esta Segunda Câmara adote a Deliberação que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de novembro de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator