

**TC - 013.756/2016-8**

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

**Unidade Jurisdicionada:** Município de Acopiara/CE

**Recorrente:** Antônio Almeida Neto (119.697.763-15)

**Advogado:** Ricardo Gomes de Souza Pitombeira (OAB/CE 31.566); procuração à peça 36, p. 2

**Sumário:** Tomada de contas especial. Convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Programa de Aquisição de Alimentos. Omissão no dever de prestar contas. Débito e multa ao prefeito signatário. Recurso de reconsideração. Nulidade da citação. Inocorrência. Prestação de contas encaminhada pelo signatário do ajuste após assumir novo mandato. Aceite parcial das despesas. Petição complementar em nome da municipalidade. Benefício do ente municipal pela utilização dos recursos. Insuficiente comprovação do nexo entre recursos do convênio e despesas alegadas. Incerteza sobre a origem e destino dos recursos restituídos à conta do convênio. Responsabilidade do prefeito signatário do convênio. Provimento parcial.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de petição protocolizada pelo município de Acopiara/CE (peça 121), acompanhada de documentação comprobatória (peças 122-131). A peça foi subscrita pelo Sr. Antônio Almeida Neto, prefeito municipal e ora recorrente, sendo nominada como ‘Alegações de Defesa e Envio de Documentos Complementares’.

2. O signatário da petição figura como responsável no presente processo, por atos havidos quando prefeito no mesmo município durante a gestão 2009-2012. E na condição de responsável, o Sr. Antônio Almeida Neto já apresentara recurso de reconsideração (peças 39-105) contra o Acórdão 5046/2017-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara, o qual foi analisado nesta Secretaria de Recursos - Serur, com proposta de mérito pelo provimento parcial, a fim de reduzir o débito imputado e proporcionalmente a multa (peças 118-120).

3. A documentação agora encaminhada em nome da prefeitura de Acopiara/CE foi recebida no Tribunal quando os autos já se encontravam no Ministério Público/TCU, tramitados pela Serur após a proposta de mérito para o recurso de reconsideração. O parquet especializado pugnou pela conveniência de analisar a nova documentação (peça 132), pois ao menos em tese o seu teor tem o potencial de demonstrar que o valor correspondente ao débito apurado pode ter sido utilizado pelo município, com possíveis reflexos na fixação da responsabilidade pelo dano.

4. Assim, em resumo, o Sr. Antônio Almeida Neto alega que, em 2012, o Estado do Ceará enfrentou dificuldades decorrentes de severa estiagem, quando vários municípios declararam estado de Calamidade Pública, inclusive Acopiara/CE, conforme reportagens jornalísticas (peça 121, p. 3-

5). Entre os documentos juntados pelo alcaide há decretos estaduais de validação da calamidade e portarias emitidas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (peça 121, p. 12-24).

5. Para enfrentar as dificuldades no abastecimento de água, o município utilizou, segundo o prefeito, grande parte de seus recursos próprios, inclusive recursos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, recebidos no âmbito do Convênio-MDS 36/2009, a fim de honrar a folha de pagamento municipal e despesas emergenciais.

6. O prefeito informa as datas e os correspondentes valores que teriam sido transferidos da conta bancária n. 22.681-5, específica do Convênio-MDS 36/2009, para a conta bancária n. 10.136-2 PMA-Tributos, de titularidade do município, ambas no Banco do Brasil, totalizando R\$778.000,00 (peça 121, p. 6-7). Assevera, também, que houve a devolução de R\$ 471.894,53, restando o saldo de R\$306.105,47 **a ser restituído ao erário federal pelo município**. Menciona os Acórdãos 3588/2017, 4063/2018 e 5453/2018, todos da 2ª Câmara, que se amoldariam ao caso.

## ANÁLISE

7. O exame dos documentos complementares trazidos aos autos, em conjunto e em confronto com outros documentos já existentes neste processo, permite agora a elaboração de planilha, juntada à peça 135, a qual possibilita a identificação de dispêndios que comprovam a aplicação de grande parte dos recursos federais, em tela, em despesas relacionadas ao objeto do Convênio 36/2009 (vide §§ 22-29).

8. O Sr. Antônio Almeida Neto informou os valores transferidos da conta específica do Convênio-MDS 36/2009 para a conta da prefeitura e as respectivas datas, bem como os valores posteriormente devolvidos à conta do ajuste, também com as respectivas datas. O extrato da conta do convênio (peça 121, p. 25-30) de fato mostra débitos e créditos nos valores e datas indicados pelo prefeito, e o mesmo se observa em relação à conta da prefeitura (peça 121, p. 31-54).

9. A esse respeito, **analisando o extrato da conta específica do convênio**, de nº 22.681-5 (peça 121, p. 25-30), nota-se que nas linhas com os lançamentos a débito relativos às datas informadas na petição da prefeitura, consta o final ‘10136’ nos números presentes na coluna ‘Documento’, ou seja, s.m.j, esse final seria o número da conta corrente de titularidade do município, destinatária da transferência. No entanto, a mesma circunstância – numeração com final ‘10136’ - se observa apenas em relação às alegadas devoluções de R\$26.000,00 e R\$2.100,00, respectivamente, em 19/09 e 13/11, pois os lançamentos dos demais valores alegadamente devolvidos ao convênio, em 9/11, 10/12 e 28/12, têm número final de documento diverso da conta da prefeitura, ou seja, os recursos seriam provenientes de outras contas.

10. Em adição, **lendo o extrato da conta da prefeitura**, de nº 10.136-2 (peça 121, p. 31-54), observa-se para os lançamentos dos créditos dos valores informados pelo prefeito, nas respectivas datas, que na coluna ‘Documento’ consta o final ‘22681’, ou seja, s.m.j, seria o número da conta específica do Convênio-MDS 36/2009, origem dos recursos. Todavia, essa circunstância é observada apenas para o débito de R\$26.000,00, havido em 19/9 (peça 121, p. 52), inclusive porque os lançamentos para as demais supostas devoluções ao convênio não constam no extrato encaminhado, cuja última data é 28/09/2012 (peça 121, p.53).

11. Ainda, ponto que cabe avaliar é a **correspondência entre os créditos na conta da prefeitura e os pagamentos que teriam sido suportados pelos valores creditados**, todos indicados no próprio recurso (peça 121, p. 6-7). Os R\$330.000,00 transferidos em 10/7/2012 (peça 121, p.26) teriam sido utilizados para pagar um montante de R\$360.000,00, e os lançamentos que compõem esse valor estão de fato no extrato da conta da prefeitura (peça 121, p. 34-35). O mesmo se observa relativamente às despesas pagas alegadamente com as transferências de R\$233.000,00 em 20/7/2012, R\$50.000,00 em 30 e 31/07/2012, R\$75.000,00 em 3/08/2012 e R\$40.000,00 em 3/9/2012, cujos

lançamentos em extrato constam todos à peça 121, e respectivamente às páginas 36-37, 39, 39, 41 e 49.

12. Por sua vez, as peças 122 a 131 trazem documentos comprobatórios das despesas, a exemplo de notas de empenho, fiscais e de pagamento (peça 122, p. 462-465), além de resumos de folhas de pagamento (peça 12, p. 48-91), comprovantes de transferência entre contas bancárias (não necessariamente envolvendo a conta 10.136-2) (peça 122, p. 47 e 140), demonstrativo de despesas do gabinete do prefeito (peça 122, p. 468-469), demonstrativo de conta telefônica (peça 122, p. 470-479 e peça 123, p. 1-12) e de energia elétrica (peça 123, p. 144-148), e recibos de pagamento (peça 131, p. 2 e 5).

13. Assim, haveria que verificar se os comprovantes encaminhados (peças 122-131) correspondem de fato às despesas informadas (peças 121, p. 6-7), cujos débitos se observam nos extratos, como visto. Por exemplo, os comprovantes de pagamento para o Sr. Jean Carlos Almeida Lima, articulador educacional da rede municipal de ensino (peça 122, p. 184-186), poderiam ser enquadrados na despesa de R\$87.000,00 com ‘PMA-MDE - Educação Infantil’, à qual aduz o prefeito, e cujo lançamento em extrato bancário ocorreu em 10/7/2012 (peça 121, p. 35). Inclusive, no documento à peça 122, p. 186, há menção à conta n. 7.921-9, do Banco do Brasil, sendo que esta conta figura ao final do número que aparece na coluna ‘Documento’ para o lançamento daqueles R\$ 87.000,00.

14. Por outro lado, mostra-se de difícil enquadramento, por exemplo, a conta de energia elétrica entre as despesas alegadamente pagas com a transferência de R\$330.000,00 da conta do convênio para a conta da prefeitura em 10/7/2012 (peça 122, p. 182). Portanto, **melhor aproveitaria ao prefeito signatário a organização dos documentos** de despesa separados para cada débito (pagamento) por ele informado na petição - ainda que se identifiquem indícios de efetiva correlação entre alguns comprovantes e os lançamentos nos extratos bancários, como no exemplo acima -, pois os débitos informados dizem respeito a grupos de despesas, com seu respectivo único lançamento em extrato bancário (‘Fundo Municipal de Saúde’, PMA-MDE – Educação Infantil’, Fundo Municipal de Assistência Social’, ‘FPM-INSS e PREV’, entre outros) e não a cada comprovante de despesa agora trazido aos autos.

15. De todo modo, nota-se que as **despesas em que teriam sido utilizados os recursos transferidos para a conta 10.136-2 da prefeitura foram pagas a partir de outras contas**, ou seja, os valores foram inicialmente transferidos para a retrocitada conta e, depois, novamente transferidos para outras contas que teriam suportado as despesas. É o que se depreende da petição em análise, onde são indicadas as contas de destino final dos recursos (peça 121, p. 6-7) visando os pagamentos informados. O mesmo se observa do extrato da conta 10.136-2, o que enfraquece ainda mais o nexo entre recursos originais transferidos ao município pelo Convênio 36/2009 e as despesas alegadamente pagas com tais recursos.

16. Por exemplo, ainda que R\$87.000,00 tenham saído da conta n. 22.681-5 (do convênio) para a conta n. 10.136-2 (da prefeitura) e, posteriormente transferidos desta para a conta 7921-9 a fim de pagar despesas do Fundo Municipal de Saúde, conforme alegado, não consta nos autos o extrato desta última conta, o que impede o estabelecimento do nexo entre os recursos do Convênio-MDS 36/2009 e os comprovantes de despesa.

17. A jurisprudência do TCU é pacífica quanto à **essencialidade do nexo** em comento, especialmente, no caso de convênios, quando se transfere os recursos da correspondente conta bancária específica, ressalvando que é possível comprová-lo por outros meios, conforme os seguintes exemplos extraídos de ‘Jurisprudência Seleccionada’ no sítio/TCU:

Acórdão 8800/2016-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara (Rel. 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 344/2015-TCU-Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues)

A transferência de recursos de convênio de conta específica para outra conta do município impede a perfeita aferição do nexo de causalidade entre as despesas e os recursos federais voluntariamente transferidos ao ente.

Acórdão 1540/2010-TCU-Plenário (Rel. José Múcio Monteiro)

A manutenção dos recursos na conta específica visa garantir a prova do nexo de causalidade entre o dinheiro recebido e o objeto para o qual foi celebrado o convênio, havendo, contudo, possibilidade de comprovação do nexo por outros meios.

18. Questão igualmente relevante diz respeito à **origem dos recursos utilizados para a recomposição da conta específica do Convênio-MDS 36/2009**; se de fato municipal, ou, de outra origem, eventualmente até mesmo federal, especialmente em vista da grave situação financeira porque passava o município, conforme asseverou o Sr. Antônio Almeida Neto. A propósito, nesta instrução já se anotou que apenas as devoluções de R\$26.000,00, em 19/9/2012, e de R\$2.100,00, em 13/11/2012, teriam acontecido com recursos depositados na conta 10.136-2 indicada na petição encaminhada pelo Sr. Antônio Almeida Neto. Ainda assim, não se sabe a precisa origem destes dois montantes (R\$ 26.000,00 e R\$ 2.100,00).

19. Em síntese, o que se constata nestes autos é que R\$ 778.000,00 foram transferidos da conta específica do convênio para a conta da prefeitura de nº 10.136-2 (peça 121, p. 26-53), conforme tabela abaixo:

| <b>Data</b>  | <b>Transf. da conta específica do convênio<br/>p/conta da prefeitura</b> | <b>Peça/página</b> |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 10/07/2012   | 330.000,00                                                               | 121/26             |
| 20/07/2012   | 233.000,00                                                               | 121/26             |
| 30/07/2012   | 50.000,00                                                                | 121/26             |
| 31/07/2012   | 50.000,00                                                                | 121/26             |
| 03/08/2012   | 75.000,00                                                                | 121/27             |
| 03/09/2012   | 40.000,00                                                                | 121/28             |
| <b>Total</b> | <b>778.000,00</b>                                                        |                    |

20. Posteriormente, foram transferidos para a conta específica do ajuste os valores abaixo, não se sabendo exatamente a origem dos mesmos:

| Data       | Transf. para a conta específica do convênio | Peça, página |
|------------|---------------------------------------------|--------------|
| 19/09/2012 | 26.000,00                                   | 121/28       |
| 09/11/2012 | 120.000,00                                  | 121/29       |
| 13/11/2012 | 2.100,00                                    | 121/29       |
| 10/12/2012 | 101.000,00                                  | 121/30       |
| 28/12/2012 | 222.794,53                                  | 121/30       |
| Total      | 471.894,53                                  |              |

21. O recorrente entende que o débito nestes autos seria então de R\$ 306.105,47 (R\$778.000,00 – R\$471.894,53) e que o mesmo seria de responsabilidade da prefeitura. Todavia, tal raciocínio não merece prosperar, tendo em vista, especialmente, como mencionado anteriormente, o rompimento do nexo de causalidade referente à aplicação de parte desses recursos.

22. Consequentemente, como melhor critério para apurar o débito deste processo, deve ser subtraído do montante federal recebido pelo município o valor total cuja aplicação foi comprovada e o valor devolvido pela prefeitura.

23. Em relação ao valor comprovado, a instrução anterior (peça 118) havia considerado R\$ 1.164.252,32, resultado do somatório de relatórios trimestrais apresentados pelo município conveniente e aprovados pelo MDS (peça 1, p. 298).

24. Porém, **desta feita considerar-se-á toda a documentação encaminhada ao órgão concedente a título de prestação de contas em 2017 (peças 42 a 105)**, uma vez que, em tese, detalha as informações dos relatórios trimestrais, cuja natureza é essencialmente declaratória e, portanto, podem conter diferenças para o que foi de fato despendido.

25. Nesse passo, note-se que as contas são compostas principalmente por relatórios (cumprimento do objeto, execução físico-financeira e de receita e despesa), documentos de conciliação bancária, relação de pagamentos e listas de agricultores beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar.

26. Ademais, os documentos comprobatórios do pagamento a cada beneficiário específico incluem, especialmente, notas de empenho, notas fiscais avulsas, documentos de arrecadação de tributos estadual, notas de pagamento, extratos bancários e resumos de lotes contendo os favorecidos e as respectivas ordens bancárias pagas pela instituição financeira. Por exemplo, o Sr. Aparecido Paulino Costa recebeu R\$ 637,80, conforme documentos à peça 77, p. 7-10, figurando também na relação de pagamentos à peça 103, p. 46.

27. Assim, **a documentação comprobatória das despesas (peças 42-102) está organizada no ‘Anexo’ autuado à peça 135, com o valor total de cada peça e, finalmente, o total geral comprovado.** Oportuno anotar que em diversas peças a(s) última(s) página(s) deve(m) ser combinada(s) com a(s) primeira(s) página(s) da peça seguinte para, assim, formar o conjunto probatório relativo ao pagamento de um determinado beneficiário, conforme demonstrado no aludido ‘Anexo’.

28. Ainda, alguns poucos documentos foram desconsiderados, basicamente por sua ilegibilidade (v.g. peça 70, p. 5 e 8), ou, por figurarem em duplicidade (v.g. peça 69, p. 46-47 equivale a p. 48-49; peça 72, p. 40-41 equivale a p. 42-43; peça 75, p. 13-14 equivale a p. 15-16 e peça 102, p. 49 é igual à p. 50 desta mesma peça).

29. Portanto, **em decorrência da análise dos novos elementos trazidos pelo recorrente, além da verificação, sob novo prisma, da documentação que já se encontrava nos autos (peças 42 a 105), será retificada a proposta de mérito formulada anteriormente (peças 118-120), para excluir a proposta de audiência, e considerar como valor devido a importância original de R\$ 1.308.342,30.** O débito fica, então, assim constituído, com encargos a contar do final do mandato do recorrente, em 31/12/2012:

| A              | B                                        | C                                  | A-(B+C)    |
|----------------|------------------------------------------|------------------------------------|------------|
| Valor recebido | Valor comprovado<br>(peças 42-102 e 135) | Valor devolvido<br>(peça 1, p.318) | Débito     |
| 1.707.375,26   | 1.308.342,30                             | 234.154,21                         | 164.878,75 |

30. De qualquer modo, propõe-se seja mantida a responsabilidade do ex-prefeito, ante a não comprovação inequívoca de que os recursos federais resultaram em benefício para a municipalidade, conforme apontado nesta instrução e na anterior desta secretaria.

31. Em resumo, a análise precedente enseja concluir que:

a) a petição juntada aos autos (peça 121) e a documentação comprobatória correlata (peças 122-131) não permitem afirmar que o total dos recursos do Convênio-MDS 36/2009 foi efetivamente utilizado para o pagamento de despesas da Prefeitura Municipal de Acopiara/CE;

b) o suposto nexo de causalidade entre os recursos da referida avença e as despesas municipais alegadas restou prejudicado com a transferência dos recursos da conta específica para a conta da prefeitura e, ainda, desta para outras contas;

c) deve-se abater do débito do recorrente o valor cuja aplicação foi comprovada (R\$1.308.342,30, peças 42-102 e 135) e o valor efetivamente devolvido (R\$ 234.154,21, peça 1, p.318);

d) a responsabilidade pelo débito deve ser atribuída à pessoa física do prefeito municipal signatário do ajuste, eis que não restou suficientemente comprovado que o município se beneficiou de recursos da ordem de R\$ 164.878,75, resultantes da diferença dos cálculos indicados na alínea anterior.

32. Em razão de todo o exposto, submete-se à consideração superior esta análise complementar do recurso de reconsideração interposto por Antônio Almeida Neto contra o Acórdão 5046/2017-TCU-2ª Câmara, para propor, com base nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de reduzir o débito para R\$ 164.878,75, com encargos a contar de 31/12/2012, e proporcionalmente a multa aplicada;

b) dar ciência da deliberação ao recorrente e aos demais interessados.

**TCU/Secretaria de Recursos, em 10/5/2019.**



**Roberto Orind**  
**Auditor Federal de Controle-Externo, mat. 3833-4.**