

GRUPO II – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 013.756/2016-8.

Natureza: Embargos de Declaração em sede de Recurso de Reconsideração (processo de Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Município de Acopiara-CE.

Responsável: Antônio Almeida Neto (CPF 119.***.***-15).

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinto e com atribuições incorporadas pelo Ministério da Cidadania, CNPJ 05.526.783/0001-65).

Embargante: Antônio Almeida Neto (CPF 119.***.***-15).

Representação legal: Antônio Braga Neto (OAB/CE 17.713) e Ricardo Gomes de Souza Pitombeira (OAB/CE 31.566), representando o Sr. Antônio Almeida Neto (procuração à peça 36).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VERBAS FEDERAIS REPASSADAS A MUNICÍPIO POR DE MEIO CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS EM FACE DA OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO PREFEITO SUCESSOR. CITAÇÃO DO PREFEITO SIGNATÁRIO DO CONVÊNIO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, DÉBITO E MULTA (ACÓRDÃO 5.046/2017-TCU-2ª CÂMARA). RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE NA CITAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ENCAMINHADA PELO SIGNATÁRIO DO AJUSTE APÓS ASSUMIR NOVO MANDATO À FRENTE DA PREFEITURA MUNICIPAL. ACEITE PARCIAL DAS DESPESAS APRESENTADAS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO QUANTO AO MÉRITO, DE MODO A AFASTAR PARTE DO DÉBITO ORIGINALMENTE IMPUTADO AO RECORRENTE. INEXISTÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO A JUSTIFICAR A MANUTENÇÃO DA MULTA APLICADA AO RESPONSÁVEL. SANÇÃO TORNADA INSUBSISTENTE (ACÓRDÃO 6.331/2020-TCU-2ª CÂMARA). EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS EM FACE DESSA ÚLTIMA DECISÃO. INEXISTÊNCIA DE QUAISQUER DOS VÍCIOS ALEGADOS. EMBARGOS CONHECIDOS, PORÉM REJEITADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Antônio Almeida Neto (peça 166) em face do Acórdão 6.331/2020-TCU-2ª Câmara (peça 154), mediante o qual este Tribunal de Contas da União (TCU), sob minha relatoria, decidiu conhecer e dar provimento parcial a Recurso de Reconsideração interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 5.046/2017-TCU-2ª Câmara (peça 22), este relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer Costa.

2. Naquela fase recursal, o débito imputado ao Sr. Antônio Almeida na mencionada deliberação de 2017 foi reduzido do montante original de R\$ 1.707.375,26 para R\$ 164.878,75, afastando-se a multa que lhe havia sido aplicada na decisão condenatória. Foi mantido, de todo modo, o julgamento pela irregularidade das contas desse responsável.
3. Tal encaminhamento decorreu da não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos públicos federais afetos ao Convênio-MDS 36/2009, registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) sob o número 705558 e firmado entre o então existente Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Município de Acopiara-CE quando era prefeito o ora recorrente.
4. O objeto do ajuste envolveu o apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar, por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e que se destinem ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais no referido município, conforme Plano de Trabalho e Termo de Convênio (peça 1, p. 30 a 44 e 98 a 120).
5. Na presente etapa, após tecer breve retrospecto processual (peça 166, p. 1-2) e defender o cabimento de seus Embargos (peça 166, p. 2), o Sr. Antônio Almeida Neto apresenta as seguintes alegações no corpo de seu recurso:

“3 – DO MÉRITO RECURSAL

3.1. OMISSÃO QUANTO À NULIDADE DA CITAÇÃO

Nota-se que houve uma citação através de postagem pelos Correios para a Rua Afonso Pena, 277, Município de Acopiara/CE, endereço comercial do Sr. Antônio Almeida Neto, o qual foi devolvido com o seguinte título, ‘não procurado’.

(...)

Posteriormente, foi feita uma nova notificação, agora com o endereço residencial para a Rua Marechal Deodoro, 300, Acopiara/CE, o qual também foi devolvido com a mesma titularidade:

(...)

EM OUTRO PROCESSO DE TCE, de nº 000.518/2016-6, onde o EMBARGANTE figura como Réu (pelas citações ali acostadas), houve a correta entrega da correspondência em ambos os endereços. (...)

(...)

Assim, causa estranheza o fato do EMBARGANTE não ter recebido nenhuma documentação em ambos os endereços, tendo ainda o Aviso de Recebimento devolvido com a indicação ‘Não Procurado’.

É bem certo que essa grande falha, senão um erro grosseiro dos Correios, ou de quem quer que seja, ocasionou a revelia do Sr. Antônio Almeida Neto nestes autos, quando o mesmo não tomou conhecimento desta Citação por publicação em Edital, gerando para o mesmo um grande prejuízo, pois uma etapa de sua defesa foi suprimida.

Este Tribunal pode até não considerar o prejuízo sofrido, por entender que o contraditório foi restabelecido com a apresentação de Recurso de Reconsideração e apresentação da documentação contígua à peça recursal.

Ocorre que o Acórdão oriundo do Recurso de Reconsideração não possibilita outro Recurso para o EMBARGANTE demonstrar seu inconformismo, perdendo uma etapa técnica, processual e jurídica para devolver a discussão para outro Relator, bem como outra Câmara, que poderiam visualizar sua tese, seus documentos e as solicitações do TERCEIRO INTERESSADO (MUNICÍPIO) como aptas a sanar as supostas irregularidades apontadas.

Todos os demais processos do EMBARGANTE foram levados ao seu conhecimento através de CITAÇÃO nos endereços acima e o presente processo recebeu uma informação estranha dos correios, não concretizando a citação nos mesmos endereços.

Como pode Excelência, uma pessoa que possui outros processos de Tomada de Contas Especiais nessa Corte ser devidamente citado nos outros processos e nesse não?

Ainda assim, é certo que Vossa Excelência pode reverter esse dano causado anulando a citação por edital, retornando o processo à sua fase inicial, RENOVANDO A CITAÇÃO DO EMBARGANTE para se manifestar e apresentar suas alegações de defesa da melhor forma possível, caso queira.

O prejuízo se potencializa na medida em que essa Corte sequer analisou tal pedido, deixando à margem tal pleito, o que é uma cristalina OMISSÃO.

3.2. OBSCURIDADE NA ANÁLISE DO NEXO CAUSAL

No Exame de Mérito que formou a base do Voto condutor do Acórdão ficou consignado que:

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).

(...)

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.

(...)

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.

Veja, Exa., que o auditor informou e V. Exa. ratificou que '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).’

Com efeito, foram consideradas as transferências para a conta da prefeitura, assim como foram considerados os gastos respectivos, a partir dos recursos transferidos para as contas da prefeitura.

Todavia, da primeira conta que foram transferidos os recursos saíram valores para outras contas de acordo com os extratos anexados, mas os extratos destas últimas contas que receberam por último os recursos não foram anexados nos autos, não por MÁ-FÉ, mas simplesmente porquanto já havia a comprovação dos gastos no período de seca, exaustivamente demonstrado pela documentação que dormita nos autos, mormente os decretos de calamidade pública de todas as esferas governamentais.

Tanto é verdade, que no Voto alicerce do Acórdão guerreado restou consignado o seguinte:

15. Destaque-se, por fim, a possível plausibilidade da hipótese de que, na linha de argumentação da defesa, os R\$ 164.878,75 tidos nesta etapa recursal como dano remanescente tenham sido utilizados para o pagamento de despesas emergenciais da prefeitura decorrentes de estado de calamidade pública que assolou, entre outras cidades cearenses, o Município de Acopiara-CE, estado de calamidade este, aliás, reconhecido pelo Governo do Estado do Ceará e pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (peça 121, p. 12-24).

Houve, portanto, o reconhecimento de utilização dos recursos para pagamento de despesas emergenciais, até mesmo do valor sobejante não acatado totalmente no exame de mérito de fls. 136, que no item 31, alínea ‘d’, imputou débito justamente no valor acima especificado, R\$ 164.878,75.

Insofismavelmente, carece melhor esclarecimento tal posicionamento duvidoso, contraditório, pois demonstrada a aplicação do recurso, confirmada a utilização do mesmo com o pagamento de despesas emergenciais, de acordo com a linha de argumentação inicial da defesa, consoante descrito no voto embargado e ao mesmo tempo imputado como débito.

3.3. OMISSÃO NA ANÁLISE DO NEXO CAUSAL

Outro ponto que merece ser aclarado é o item 16 do Exame de Mérito (instrução) de fls. 136, que preconiza:

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.

Tais extratos são devidamente juntados aos autos nesta oportunidade pelo EMBARGANTE (POR ISSO HÁ QUE SE CONSIDERAR QUE A SUPRESSÃO DE UMA DAS ETAPAS DE DEFESA, NO CASO AS ALEGAÇÕES DE DEFESA, POR NULIDADE DA CITAÇÃO, TROUXE PREJUÍZO AO EMBARGANTE), mas poderia ter sido objeto de diligência desta C. Corte de Contas ao Município Interessado, como medida de trazer aos autos a verdade material que se dá a partir de tudo quanto já foi apresentado até o presente momento.

É, pois, cediço que o ônus da prova se inverte para o prestador de contas, que deve comprovar que o fez da melhor forma, comprovar a aplicação integral e legal dos recursos recebidos pelo convênio. Todavia, o próprio Município convenente ingressou nos autos como terceiro interessado, demonstrando que recebeu os recursos do convênio e os utilizou. Logo, seria medida cauta e prudente a intimação do Município de Acopiara para apresentar os referidos extratos faltantes, úteis à demonstração do nexo entre os créditos e as respectivas despesas.

Sem sombra de dúvidas esse Tribunal foi omissos quanto a isso, recaindo para o EMBARGANTE uma responsabilidade que não lhe diz respeito, mas que era possível de ser por ele providenciada,

desde que houvesse uma prévia notificação, ou mais uma etapa recursal/defensória, como seria se tivesse apresentado as alegações de defesa, para somente empós o Recurso de Reconsideração.

Demonstrado está, mais uma vez, o prejuízo sofrido pela nulidade de sua citação e ao mesmo tempo pela omissão deste Tribunal de Contas da União em oportunizá-lo à apresentação dos referidos extratos bancários, elementares para o reconhecimento do nexos entre as despesas realizadas, antes de levar a julgamento a presente Tomada de Contas.

Reitere-se que neste ato o EMBARGANTE junta ao processo os referidos extratos bancários que dirimem toda fragilidade aplicada ao indigitado nexos, requerendo com os mesmos que seja reformada a imputação de débito, uma vez reconhecidos os gastos por parte do Município em despesas emergenciais, julgando, conseqüentemente, as contas do EMBARGANTE regulares.

3.4. OMISSÃO QUANTO AO PEDIDO DE DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS PELO ENTE MUNICIPAL

Não bastassem os pontos acima considerados que precisam ser reanalisados, este Tribunal de Contas da União não apreciou o pedido do Município de Acopiara de restituição dos valores, de forma parcelada, apurados como débito, os quais devem ser ressarcidos aos cofres da União.

Em verdade, o EMBARGANTE espera que com a nova documentação apresentada seja elidido o débito imputado a si.

Ou, quando nada, seja reconhecida a parte dos recursos oriundos do convênio que não foram aplicadas no objeto do mesmo, como sendo utilizada em favor do município entelado para pagamento de despesas emergenciais, conforme já relatado anteriormente, para que possa se proceder a devida restituição pelo ente conveniente ao concedente, de forma parcelada, sanando a omissão quanto ao parcelamento pretendido pelo município.

3.5. DA CONTRADIÇÃO ACERCA DO VALOR DEVIDO

Ad argumentandum tantum, considerando que serão reconhecidas as omissões e contradições acima elencadas, e não restará qualquer valor a título de débito a ser ressarcido pelo EMBARGANTE, este enumera mais uma contradição que é o valor tido como débito a si imputado, que, de acordo com o item 9.1.1 do Acórdão nº 6331/2020 – 2ª Câmara, é de R\$ 164.878,75 (cento e sessenta e quatro mil oitocentos e setenta e oito reais e setenta e cinco centavos), e o valor que o mesmo foi notificado para devolução, de acordo com o OFÍCIO 28659/2020-TCU/SEPROC, de 10.06.2020, é de R\$ 3.307.243,31 (três milhões, trezentos e sete mil duzentos e quarenta e três reais e trinta e um centavos), o que é um verdadeiro DISPARATE, pois atualizado considerando a glosa integral do convênio, como se extrai da página 2 do referido ofício supracitado, peça nº 165.

É indubitável a contradição ora trazida à lume, que precisa ser esclarecida.”

6. Com base nessa argumentação, o Sr. Antônio Almeida Neto assim conclui seus Declaratórios:

“É imperioso trazer à lume tais pontos, julgando procedentes os presentes embargos de declaração, seja pelo documento juntado aos autos, seja pela nulidade não apreciada no voto condutor do Acórdão guerreado, ou por outros pontos levantados, que ferem o princípio do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e, sobretudo, o estado democrático de direito.

Por todo exposto, requer a admissão do presente recurso, ainda que se aplique efeitos infringentes ao mesmo, não só para considerar as omissões e contradições elencadas, mas para julgar REGULARES as contas do EMBARGANTE.”

7. Encontrando-se este TC 013.756/2016-8 pautado para a sessão de 2ª Câmara prevista para hoje (30/3/2021), o embargante fez chegar a meu Gabinete pedido para que a apreciação deste processo seja transferida para data posterior.

É o Relatório.