

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 018.536/2014-0

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

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Aurora do Tocantins - TO

Recorrente: Dional Vieira de Sena (335.910.751-91)

Representação legal: Dayana da Silva Alves (6738/OAB-TO) e outros, representando Dional Vieira de Sena.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO, MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração, interposto por Dional Vieira de Sena, na condição de prefeito do Município de Aurora do Tocantins/TO nas gestões de 2005-2008 e 2009-2012, contra o Acórdão 3.431/2015-TCU-2ª Câmara, por meio do qual suas contas especiais foram julgadas irregulares em face da sua omissão em prestar contas dos recursos recebidos no âmbito do Convênio 702.617/2008, celebrado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA –, no valor histórico de R\$ 64.879,18, objetivando “apoiar a realização do projeto de 7 km de melhoramento de estradas vicinais com revestimento primário na região de Lages”, conforme a seguir transcrito:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Dional Vieira de Sena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea a, e 19, caput, da Lei n. 8.443/1992;

9.2. condenar o Responsável acima mencionado ao pagamento da quantia de R\$ 64.879,18 (sessenta e quatro mil, oitocentos e setenta e nove reais e dezoito centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados desde 03/09/2009 até o dia da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento do débito aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos da legislação em vigor;

9.3. aplicar ao Responsável a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, com fundamento no art. 209, § 7º, do

Regimento Interno/TCU, bem como ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para ciência.

2. Irresignado, o gestor interpôs recurso de reconsideração, cujo exame preliminar de admissibilidade concluiu por seu conhecimento, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão recorrido.
3. A seguir, transcreve-se o exame de mérito do recurso, constante na instrução à peça 71, cujas propostas contaram com a anuência dos dirigentes da Unidade Técnica (peças 72/73).

“EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) responde apenas o município pelos recursos transferidos pelo gestor da conta específica para uma das contas da municipalidade;
- b) a decisão recorrida atenta contra os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

5. Da responsabilidade exclusiva do município pela transferência dos recursos da conta específica para uma das contas da municipalidade.

5.1. Requer, no mérito, que “a decisão do acórdão, a qual determina a aplicação da multa imposta ao Recorrente e ressarcimento do valor de repasse do Convênio atualizado e corrigido, transferindo-o para o Município, já que o mesmo foi devidamente aplicado no interesse público da administração municipal”, com base nos seguintes argumentos (págs. 3-4 da Peça 63):

a) informa que as finanças municipais foram afetadas pelos “problemas deixados pela gestão anterior, e agregados a diminuição dos repasses pelo FPM”, o que, segundo o recorrente, não permitiu ao Município “arcar e honrar com todos os seus compromissos”. Coloca que tentou junto ao MAPA prorrogar o Convênio “no intuito de conseguir outro Convênio para a complementação das obras das estradas vicinais”;

b) relata que por “não conseguir satisfazer o objeto do Convênio naquele momento, haja vista a impossibilidade dada à pequena quantia disponibilizada do recurso, e a impossibilidade da Prefeitura de arcar com seus compromissos financeiros, especialmente no que trata da folha de pagamento de servidores, o Senhor Dional, agindo de boa-fé e com a melhor das intenções, cumpriu em satisfazer os interesses públicos e necessidades administrativas do Município”;

c) apresenta como prestação de contas quadro demonstrativo e extratos bancários para explicar que o valor parcial do Convênio foi transferido, em 18/9/2009, para a conta corrente do FPM do Município no Banco do Brasil e “desta, na mesma data, para a conta corrente da folha de pagamento nº 530.001-0 da agência 0603 do BRADESCO, através de dois TEDs de igual valor de R\$ 34.990,00, conforme extrato” (págs. 7 e 19-26 da Peça 63).

Análise:

5.2. De plano, esclareça-se, inicialmente, que o recorrente foi condenado em débito e em multa, em primeira instância administrativa, por ter afrontado a Constituição Federal, as normas legais e o Convênio 702.617, por ele firmado, no qual era taxativamente vedada a utilização, “ainda que em caráter emergencial” (ênfase acrescida), dos recursos do Ajuste “para finalidade diversa da estabelecida no instrumento” (Cláusula Sexta- Da Execução à pág. 11 da Peça 63). Fato que não é

negado pelo recorrente, pelo contrário, ele o comprova e assume que transferiu os valores ao seu encargo para conta diversa do Ajuste.

5.3. Destaca-se, ainda, no que tange à apuração do eventual beneficiamento do Ente municipal, o que, por consectário lógico, poderia gerar a responsabilização solidária da municipalidade, que a jurisprudência assente desta Corte de Contas é a de que somente em casos excepcionais, se estende aos entes federados (estados, municípios e distrito federal) a responsabilidade pelo ressarcimento ao Erário de prejuízos apurados em processos de TCE, isto é, na hipótese de comprovação de que estes foram beneficiados em razão das irregularidades apuradas, e mesmo, neste caso, solidariamente ao gestor.

5.4. Ressalte-se, que naquelas circunstâncias fáticas em que fique notoriamente comprovado o benefício do ente federado, a responsabilidade do gestor não será afastada, por conseguinte, ainda que fosse aceita a tese da defesa, sua responsabilidade seria mantida.

5.5. É essa a orientação inserta na Decisão Normativa - TCU 57/2004, a qual regulamenta a possibilidade de responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou das entidades de sua administração, conforme artigos 1º e 3º do citado *decisum*.

5.6. O entendimento jurisprudencial emanado por esta Corte de Contas tem a finalidade de evitar que os municípios daquela localidade, os quais já foram vilipendiados por seu ex-prefeito, sejam duplamente aviltados, já que ao se condenar solidariamente o município por rubrica que fora mal versada por quem ocupou a cadeira de Chefe do Executivo Municipal, estar-se-ia condenando, novamente, aqueles cidadãos de bem que nele habitam.

5.7. Destarte, em respeito ao princípio da verdade material, para firmar convicção de entendimento contrário ao que está se expondo, seria necessário asseverar que tais recursos foram efetivamente utilizados para o pagamento da folha municipal ou para outra finalidade que houvesse beneficiado o Município.

5.8. Insta ressaltar que o fato dos valores terem sido transferidos para uma conta da municipalidade e, em seguida, ser repassado para outra conta do ente federado, sem ser utilizado diretamente da conta específica do Ajuste. Além da apresentação dos extratos parciais das contas envolvidas, em particular, aquele referente à última conta que abrange apenas 7 dias de setembro de 2009, de 18 a 25/9/2009, sequer estabelece o devido nexo causal entre os recursos federais e as referidas despesas alegadas, uma vez que, primordialmente, não se tem como afirmar quais valores transitaram na conta do Banco Bradesco. Logo, os documentos apresentados não permitem uma análise esmerada dos meandros que tomaram os recursos públicos (págs. 21 e 23-25 da Peça 63).

5.9. Logo, não há como precisar quanto de recurso haveria nelas, nem se pode afirmar que nelas não haviam outros recursos de origem municipal, estadual ou federal, alguns sendo usados para o referido pagamento e outros para a utilização em outras finalidades, mesmo porque, a fonte dos recursos foi apontada nos lançamentos como cota parte do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, caracterizando nova transgressão legal.

5.10. Note-se, outrossim, que diferente do que alega a defesa, os recursos entraram na conta do Ajuste por meio de duas ordens bancárias creditadas em 8/9/2009 e foram transferidos praticamente de forma imediata em 18/9/2009, 10 dias após o repasse dos recursos federais, o que demonstra que o recorrente não tinha a menor intenção de utilizá-los no fim a que se destinavam (pág. 19 da Peça 63).

5.11. Objetiva que, além do descontrole administrativo de supostas “gestões anteriores”, deparou-se com demandas judiciais, sobre as quais, pondera-se, não apresenta qualquer meio de prova, as quais teriam lhe imposto a utilização de todos os valores a sua disposição naquele momento para o pagamento de pessoal, fatos que não justificam o uso irresponsável dos recursos públicos, independentemente, de serem para pessoal “da saúde e educação” ou da área administrativa.

5.12. No entanto, a realidade dos fatos não corresponde as alegações apresentadas, note-se que o recorrente ocupou a chefia do poder executivo municipal, em duas gestões, mandatos de 2005-2008 e 2009-2012, e as transferências ocorreram em seu segundo mandato, no ano de 2009. Logo, o recorrente era seu próprio antecessor, o que atesta de forma cabal que houve tempo suficiente para que o Chefe do Executivo Municipal tomasse conhecimento dos meandros da Administração Pública Municipal, o que demonstra que a premência que, já não se configuraria em justificativa para afrontar as leis orçamentárias, sequer existiu.

5.13. Cabe esclarecer que a lei não se dobra as necessidades momentâneas e efêmeras dos gestores, se assim o fosse os milhares de municípios brasileiros poderiam utilizar os recursos federais, transferidos por meio de convênio ou outros ajustes, ao bel prazer de seus mandatários, pois bastaria, como entende equivocadamente a defesa, “agir de boa-fé e com a melhor das intenções para “satisfazer os interesses públicos e necessidades administrativas do Município”. Afirmativa que não encontra qualquer respaldo na realidade, na doutrina ou na jurisprudência.

5.14. Por consectário, se adotada a teoria do recorrente, a União poderia abrir mão de todos os seus recursos, pois o que é dela, na visão da defesa, é receita dos municípios. Pode-se, inclusive, deixar de ser feita, por lei, a divisão de valores a serem repassados por meio do Fundo de Participação dos Municípios, por ser desnecessário tal procedimento.

5.15. Destarte, os documentos apresentados não fazem prova de que os recursos desviados foram utilizados em proveito do Município, muito pelo contrário, não permitem, minimamente, que se estabeleça a menor ligação entre eles, pois se consubstanciam em extratos parciais de contas correntes da municipalidade desacompanhados de documentação comprobatória conexa.

5.16. Em verdade, os documentos desconexos ora colacionados reafirmam a convicção de que estes podem ter sido usados para comprovar os gastos do período em mais de uma esfera de fiscalização das contas públicas, seja, por exemplo, para ser apresentado ao Tribunal de Contas dos Municípios-TCM para fins de prestação de contas da gestão do recorrente, e, duplamente se utilizar deles para tentar comprovar o destino dos recursos federais ao apresentar as contas de convênio federal junto ao TCU.

6. Da proporcionalidade e da razoabilidade da multa.

6.1. Entende que a multa prevista no art. 57 da LOTCU é facultativa e só pode ser aplicada nos casos de “descumprimento injustificado”, o que, segundo a defesa, não teria ficado comprovado. Requer a observação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (págs. 4-5 da Peça 63).

Análise:

6.2. Pode-se esclarecer a defesa que a sanção de multa aplicada ao recorrente, cujo valor foi de R\$ 9.000,00, teve por fundamento o art. 57 da Lei 8.443/1992. Normativo que se amolda com perfeição ao caso concreto, onde houve o julgamento em débito do responsável.

6.3. Insta ressaltar que o dano ao Erário, o prejuízo à Administração Pública e à sociedade brasileira, apurados e quantificados não foram afastados, tão pouco justificados, uma vez que está sendo cobrado o total dos recursos repassados pela União por não ter sido sequer iniciado o Convênio.

6.4. Multa, esta, que será valorada em até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário. Portanto, à luz deste dispositivo e considerando que o débito imputado perfaz o montante de R\$ 118.459,19, em 6/5/2015, conforme demonstrativo de débito à Peça 40, o valor aplicado de R\$ 9.000,00 corresponde a menos de 7,6 % do valor máximo retrocitado.

6.5. Logo, a referida conduta foi punida com um valor muito próximo do limite mínimo aplicável consignado na legislação. O que, por sua vez, se encontra dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei Orgânica do TCU e, por consectário lógico, dentro dos propósitos dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo legal e regimentalmente embasado.

6.6. Verifica-se, sobremaneira, que a dosimetria aplicada se mostra bastante razoável e proporcional a gravidade apontada, bem como foi devidamente individualizada na pessoa da recorrente. Além de se inserir perfeitamente na margem discricionária legalmente conferida a esta Casa para a realização efetiva do controle externo no âmbito da administração pública federal

CONCLUSÃO

7. Da análise anterior, conclui-se que:

a) no caso concreto, os documentos apresentados não fazem prova de que os recursos desviados foram utilizados em proveito do Município, muito pelo contrário, não permitem, minimamente, que se estabeleça a menor ligação entre eles, pois se consubstanciam em extratos parciais de contas correntes da municipalidade desacompanhada de documentação comprobatória conexa;

b) a multa aplicada no valor de R\$ 9.000,00 corresponde a menos de 7,6% do valor máximo estipulado no *caput* do art. 57 da Lei 8.443/1992. O que, por sua vez, se encontra dentro dos parâmetros estabelecidos pelo RI/TCU e, por consectário lógico, dentro dos propósitos dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo legal e regimentalmente embasado.

7.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 3.431/2015-TCU-2ª Câmara, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Dional Vieira de Sena (CPF: 335.910.751-91) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento ao recorrente, aos órgãos/entidades interessados, à Procuradoria da República no Estado de Tocantins e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento da deliberação que vier a ser proferida.”

3. O Ministério Público diverge do encaminhamento proposto pela Serur pelas razões expostas no parecer da ilustre Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, a seguir transcrito (peça 74):

“Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor Dional Vieira de Sena, ex-Prefeito do Município de Aurora do Tocantins/TO (2005/2008 e 2009/2012), contra o Acórdão n.º 3.431/2015 – 2.ª Câmara, por meio do qual o TCU julgou irregulares as suas contas especiais em face da sua omissão em prestar contas dos recursos recebidos no âmbito do Convênio n.º 702.617/2008, celebrado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA –, no valor histórico de R\$ 64.879,18, objetivando “apoiar a realização do projeto de 7 km de melhoramento de estradas vicinais com revestimento primário na região de Lages” (peça n.º 1, pp. 4/22).

2. Nesta oportunidade, a Serur propõe o conhecimento do expediente recursal, para, no mérito, negar-lhe provimento, sob a compreensão de que não restou comprovada a aplicação dos recursos em benefício da municipalidade, como alegado pelo Recorrente (peças n.ºs 71, 72 e 73).

3. Com as devidas vênias, conquanto o Responsável reconheça a não execução do objeto pactuado, os novos elementos por ele trazidos aos autos demonstram, satisfatoriamente, a destinação dos valores em prol da municipalidade, incidindo na espécie o art. 3.º da Decisão Normativa n.º 57/2004, que autoriza a Corte de Contas a imputar débito ao ente federado, sem prejuízo de se manter a sanção aplicada ao gestor, em face do descumprimento das normas conveniais.

4. A propósito, com relação ao nexo de causalidade entre o dinheiro federal e o benefício à municipalidade, ainda que os recursos tenham transitado por outras duas contas bancárias da Prefeitura, é possível extrair a sua destinação pública para pagamento do funcionalismo municipal, conforme se depreende da análise mais atenta dos extratos bancários juntados às pp. 19/26 da peça n.º 63.
5. Com efeito, os recursos federais foram depositados na conta específica em 08/09/2009, em duas parcelas de R\$ 32.439,49 e R\$ 32.439,69, atingindo o valor ajustado no convênio (peça n.º 63, p. 19). No dia 18/09/2009, o valor de R\$ 64.870,00 foi transferido para a conta FPM junto ao Banco do Brasil (a diferença a menor de R\$ 9,18 foi utilizada para pagamento de tarifas bancárias e saldo remanescente em conta), a qual se encontrava com saldo de apenas R\$ 65,81 (peça n.º 63, pp. 19/21).
6. Nesse mesmo dia, já na conta do FPM, houve duas transferências eletrônicas em valores próximos aos do ajuste (de R\$ 34.990,00 cada), os quais foram realocados à conta mantida pela Prefeitura junto ao Banco Bradesco (peça n.º 63, pp. 23/24), cujo saldo existente naquele dia era também inexpressivo (R\$ 16,12, peça n.º 63, p. 23).
7. À esse montante transferido à conta do Bradesco – proveniente do convênio em tela – se somaram outras TEDs oriundas de diversas contas municipais (no valor total de R\$ 53.488,50), gerando um saldo disponível no dia 18/09/2009 de cerca de R\$ 123.000,00. Por sua vez, ainda nesse dia, a referida conta apresentou vários lançamentos como débitos com a descrição “pagamento func”, perfazendo o valor de R\$ 105.510,00 (peça n.º 63, pp. 24/25), associado a outro pagamento denominado “repassse consig”, no valor de R\$ 12.189,37, totalizando cerca de R\$ 117.700,00 de dispêndios nesse dia 18/09/2009.
8. Como se depreende do exame das movimentações bancárias feitas pelo Município no dia 18/09/2009, o Ente Municipal tinha compromissos com o pagamento de funcionalismo local em montante superior à sua capacidade financeira no momento (e até mesmo ao valor do ajuste), visto que possuía saldo quase irrisório na conta junto ao Bradesco para o adimplemento de suas obrigações.
9. Houve, portanto, uma nítida utilização dos recursos oriundos do presente ajuste para pagamento da folha de salários (associado a valores de outras contas municipais), haja vista que todas as transferências bancárias ocorreram no dia 18/09/2009, os dispêndios também ocorreram nesta data e, ainda, as contas pelas quais o recurso federal transitou tinham saldos inexpressivos, o que possibilita estabelecer com razoável grau de certeza a sua destinação e, com isso, firmar o nexo de causalidade entre o dinheiro da avença e a sua respectiva aplicação pelo Responsável, qual seja, o pagamento do funcionalismo público.
10. Em hipótese dessa natureza, na qual foi identificado pagamento de folha de salários da Prefeitura, em dissonância com o objeto pactuado, o eminente Ministro Benjamim Zymler afirmou em seu Voto que, “caracterizado o desvio de finalidade, é pacífico o entendimento desta Corte de que cabe ao ente conveniente beneficiário dos recursos a restituição dos valores devidos” (Acórdão n.º 5.680/2010 – 2ª. Câmara).
11. Nesse contexto, por compreendermos que a destinação conferida aos recursos públicos provenientes do Convênio se deu em benefício da população, com o pagamento de folha de salários do funcionalismo local, consideramos indevida a condenação do ex-Prefeito ao pagamento do débito, na linha jurisprudencial adotada pelo TCU (v. g. Acórdãos n.ºs 7.503/2013 e 3.894/2014, ambos da 2ª. Câmara).
12. É o caso, portanto, de se dar provimento parcial ao Recurso manejado pelo Senhor Dional Vieira de Sena, com vistas a excluir o débito que lhe foi imputado, sem prejuízo de se manter o julgamento pela irregularidade de suas contas, alterando-se o fundamento da multa aplicada para o art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, e promovendo-se a readequação do seu valor à gravidade da conduta por ele praticada.
13. Quanto ao débito remanescente, de responsabilidade do Município, sugere-se que, após o julgamento do presente Recurso, os autos desta TCE retornem ao Relator *a quo*, a quem compete presidir a instrução processual, para que Sua Excelência adote as providências que julgar pertinentes.

14. Com esteio nas considerações *supra*, esta representante do Ministério Público se manifesta pelo conhecimento do Recurso de Reconsideração, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, excluindo-se o débito que foi imputado ao Senhor Dional Vieira de Sena por meio do Acórdão n.º 3.431/2015 – 2.ª Câmara, bem como para que seja alterado o fundamento da multa aplicada para o art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, com consequente readequação do seu valor à gravidade da conduta praticada pelo responsável, e, finalmente, com o retorno do feito ao Relator *a quo*, para as providências que julgar cabíveis.”

É o Relatório.