

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, ex-prefeito do Município de Cumaru-PE, contra o Acórdão 11.933/2016-Segunda Câmara (Peça 35), que julgou irregulares as contas do ex-gestor, em decorrência de omissão no dever de prestar contas e da inexecução do Convênio 24/2010, que tinha como objeto a “construção de dois barracões industriais” no referido município.

2. O recurso deve ser conhecido ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992.

3. Em sede recursal, o recorrente apresenta argumentos e informações visando a desconstituir a condenação que lhe foi imposta, que são os seguintes, em apertada síntese:

a) o débito não lhe pode ser imputado, nem pode ser considerado responsável solidário ao município de Cumaru-PE, pois o este foi o único beneficiário dos recursos oriundos do Convênio 24/2010, uma vez que a totalidade dos valores do ajuste foram destinados a pagar as despesas correntes do ente municipal;

b) não há embargo algum quanto à obrigatoriedade de o município ter que aplicar os recursos do convênio no objeto especificado no ajuste. Não havendo, portanto, lide sobre a devolução dos recursos à concedente uma vez que não logrou êxito na construção dos barracões;

c) apresenta relatório (peça 44, p.25-29), elaborado pelo contador do município, o qual justifica o uso dos R\$ 300.000,00, os quais teriam sido transferidos da conta do Convênio 24/2010 (Siafi746542) para a conta de despesas correntes do município 4022-3 - PREF MUN DIVERSOS;

d) o saldo de R\$ 0,00 apresentado na conta de despesas correntes do município, nos dias 3 e 4 de outubro de 2012, demonstraria o uso exclusivo dos recursos conveniados nas despesas municipais. Justifica que, neste período, todos os lançamentos de saída de valores da conta corrente 4022-3 foram para a quitação de despesas da prefeitura. Apresenta, ainda, comprovantes contábeis para 3 lançamentos do extrato bancário, que totalizam R\$ 306.904,76, que seriam referentes a realização dos pagamentos dos servidores e dos créditos consignados;

e) informa, por fim, que teria agido sob estado de necessidade quando efetivou a transferência dos recursos conveniados para conta de despesas correntes do município e que em associação à crise financeira dos municípios desde de 2011, houve a queda contínua do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o rebaixamento do coeficiente da cidade junto aos parâmetros que definem a repartição do FPM. Este último fato, levou o município a ajuizar ação para a recondução do coeficiente ao índice anterior, o qual foi restabelecido em 2015. Deste modo, entre 2011 e 2015, o recorrente afirma que o município de Cumaru teve de gerenciar as despesas ordinárias diante de um quadro de decréscimos de receitas, o que o forçou a usar os recursos conveniados para honrar os compromissos da prefeitura.

4. A análise efetuada pela Secretaria de Recursos (Serur) conclui que os argumentos apresentados na peça recursal não são suficientes para elidir as ocorrências apontadas nos autos, que fundamentaram a condenação imposta pelo Tribunal, sendo, por conseguinte, incapazes de alterar a deliberação recorrida, uma vez que:

a) a Decisão Normativa TCU 57/2004 estabelece que, quando comprovado que houve benefício do ente federado, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o ente público ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou lhe cominar multa, entretanto, a transferência dos recursos da conta do convênio para contas da prefeitura, torna impossível acompanhar a movimentação financeira da avença. O nexo de causalidade resta prejudicado, uma vez que não há qualquer indício seguro sobre qual o destino que lhes foi dado aos recursos;

b) não se sustenta o argumento de que a inexistência de saldo em conta entre os dias 3 e 4 de outubro de 2012 permitiria constatar o nexo de causalidade entre as transferências e as despesas

municipais, pois ao analisar os registros de aplicação e de resgate de fundo de investimento restou evidenciado o saldo positivo de R\$ 114.588,49 e não de R\$ 0,00 conforme alegado pelo recorrente;

c) constatou-se que o volume total de entradas e saídas da conta corrente da prefeitura foi de R\$ 1.496.303,17. Deste total, é sabido, pelas informações presentes nos autos, que R\$ 250.000,00 e R\$ 50.000,00, originaram-se da transferência da conta do Convênio 24/2010, objeto de análise desta Tomada de Contas Especial (TCE) (Peça 44, p. 27 e p.31), e que, no presente recurso, o responsável justifica com relatórios contábeis e documentos comprobatórios o correspondente a R\$ 303.816,28, oriundos de três lançamentos do extrato bancário (Peça 44, pp. 25 a 69). Assim, ao substituir este valor do montante total movimentado no período de 3 e 4 de outubro de 2012, restariam R\$ 1.189.398,41 que saíram da conta corrente 4022-3 e que não foram justificados como valores contábeis movimentados em benefício do município de Cumaru-PE;

d) tendo em vista que os recursos financeiros do convênio (dinheiro) são bens “fungíveis (...) que podem substituir-se por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade” (art. 85 do Código Civil de 2002), não há como afirmar que os R\$ 300.000,00, advindos da conta específica do Convênio 24/2010, foram usados nos três lançamentos destacados pelo recorrente (R\$ 303.816,28). E mesmo que, futuramente, fosse justificado contabilmente o montante de R\$ 1.189.398,41 (parágrafo 33) ainda teria o saldo residual positivo de R\$ 114.588,49, o qual foi transferido para a conta de investimentos e se juntou a outros valores e movimentações diversas;

e) também são questionáveis os valores supostamente justificados contabilmente para o pagamento da folha de pagamento dos servidores, que totalizariam R\$ 249.691,50, uma vez que foram transferidos para a conta 4025-8, sobre a qual não se tem informações de suas transações e saldos, impossibilitando, novamente, o nexo causalidade pretendido pelo recorrente;

f) a retirada indevida de recursos de conta específica de convênio impossibilita, em regra, a comprovação do nexo de causalidade entre os valores transferidos à conta municipal e eventuais débitos decorrentes de despesas cuja legitimidade a recorrente pretende justificar. A dificuldade no estabelecimento de tal vínculo ocorre pelo fato de a conta destinatária possuir movimentação financeira e registros contábeis independentes.

5. Na sequência, a Serur informa que, além dos valores de R\$ 250.000,00 e R\$ 50.000,00 transferidos à Municipalidade por meio do convênio ora analisado, houve outras transferências de R\$ 200.000,00 e de R\$ 100.000,00 registradas na conta 4022-3 PREF MUN DIVERSOS, no dia 3 de outubro de 2012, provenientes do Convênio 19/2010, SIAFI 746460, que também é objeto de TCE nesta Corte, apreciada por meio do Acórdão TCU 2929/2017- 2ª Câmara, objeto de recurso já conhecido, mas ainda pendente de apreciação. No mérito, observa-se que no referido recurso não são apresentados relatórios ou lançamentos contábeis para justificar o nexo de causalidade dos R\$ 300.000,00 oriundos do Convênio 19/2010, repassados para construção de dois galpões, pelo mesmo concedente, nos mesmos termos e datas do Convênio 24/2010, objeto do presente recurso.

6. E, por fim, assegura que a alegação de que os atos irregulares foram cometidos em decorrência do agravamento da crise financeira vivenciada pelas cidades brasileiras e da queda do FPM não é suficiente para livrar o recorrente da responsabilidade pelo dano causado, pois é esperado do homem comum uma conduta proba, mesmo nos casos em que esteja submetido a situações adversas. As dificuldades alegadas pelo responsável, associadas ao saldo positivo de R\$ 114.588,49 (parágrafo 30) e movimentação de R\$ 1.189.398,41 sem justificativa contábil de uso pelo município de Cumaru-PE (parágrafo 33), são fatos que desconstituem o argumento de estado de necessidade alegado pelo recorrente.

7. Dada a consistência da análise empreendida pela Serur e acolhida pelo Ministério Público junto a esta Casa, endosso as conclusões contidas na instrução e respectivos pareceres de Peças 59 a 61 e, nesse particular, incluo as análises empreendidas e os fundamentos adotados entre as minhas razões de decidir no presente caso, sem prejuízo das considerações a seguir aduzidas.

8. De fato, os argumentos apresentados em sede recursal não são suficientes para alterar o juízo de mérito adotado na deliberação **a quo**, visto serem desprovidas de elementos de convicção conforme demonstrado em itens precedentes do Voto.

9. Observa-se dos elementos acostados aos autos que o recorrente, na fase de apresentação de alegação de defesa, reportou dificuldades enfrentadas para executar o objeto do convênio, descritas no parágrafo 3, da instrução transcrita no Relatório precedente e informou, ainda, que os recursos recebidos pela prefeitura teriam sido utilizados integralmente para o pagamento de despesas correntes do município.

10. Entretanto, o que se evidenciou nos autos foi que os recursos foram transferidos para a conta do município em 3/10/2012 (Peça 27, p. 10-11), antes mesmo de ser finalizado o processo licitatório iniciado em 2011. Assim, houve a conclusão de que a ilegalidade cometida pelo gestor antecedeu os alegados percalços enfrentados durante a fase de contratação dos serviços, o que reforçou a gravidade da conduta adotada e levou este Tribunal a julgar irregulares as suas contas, imputando-lhe o débito apurado nos autos e aplicando multa no valor de R\$ 140.000,00.

11. Mesmo agora em sede recursal, o Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior não logrou demonstrar que os recursos foram, pelo menos, utilizados em benefício do município (desvio de finalidade).

12. Assim, na linha preconizada pelas unidades instrutoras, defendo que o Recurso de Reconsideração deve ser conhecido e, no mérito, negado provimento para manter, em seus exatos termos, a deliberação contida no Acórdão 11.933/2016-Segunda Câmara.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à Segunda Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2017.

AROLDO CEDRAZ

Relator