

VOTO

Aprecio o recurso de reconsideração interposto por Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, ex-prefeito do município de Cumaru/PE, contra o Acórdão 2.929/2017-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas por omissão no dever de prestar contas e inexecução do objeto do Convênio 19/2010 (Siafi 746.460), destinado à construção de dois barracões industriais naquela localidade.

2. Em juízo de admissibilidade, ratifico a minha manifestação preliminar (peça 69). Uma vez atendidos os pressupostos aplicáveis à espécie, na forma regimental, conheço do recurso.

3. Como tese central, o recorrente sustenta que não se beneficiou dos recursos do convênio, uma vez que esses teriam sido utilizados para pagamento de despesas correntes, transferidos para outras contas de titularidade da municipalidade. Logo, a seu ver, a condenação deveria recair sobre o ente federativo.

4. No mérito, acolho integralmente os fundamentos constantes da instrução da Secretaria de Recursos (Serur), os quais adoto como razões de decidir.

5. A transferência de recursos federais de conta específica de convênio ou instrumento congênere para contas outras de titularidade do conveniente – no caso, de ente supranacional – não conduz à conclusão sobre a ocorrência de desvio de finalidade. Em verdade, tal procedimento inviabiliza a demonstração denexo de causalidade entre os recursos financeiros transferidos e gastos de toda ordem em benefício do ente público, salvo em situações excepcionalíssimas. Neste ponto, assiste integral razão à posição da Serur, retratada neste trecho:

32. Portanto, esforço aritmético desenvolvido nos parágrafos anteriores tem o propósito de demonstrar que 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 pretende a recorrente justificar. A dificuldade no estabelecimento de tal vínculo ocorre pelo fato de a conta destinatária possuir movimentação financeira e registros contábeis independentes.

6. Conforme também demonstrou a unidade técnica, a jurisprudência do TCU tem se inclinado nesse sentido, recentemente. Trago, para elucidar a tese que ora defendo, trecho do voto condutor do Acórdão 5.766/2015-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler):

18. Como bem registrou a Serur, os extratos bancários insertos à peça 36 indicam tão somente a ocorrência das transferências alegadas pelos recorrentes, mas as movimentações efetuadas a partir de então não garantem que os recursos foram aplicados em ações de saúde, o que poderia caracterizar desvio não de objeto, mas de finalidade.

19. Ao meu ver, **não se presta como evidência de desvio de objeto a mera transferência de valores para outra conta corrente de titularidade do ente federado, pois há incerteza quanto ao efetivo destino dado a estes valores**. Logo, remanesce a responsabilidade dos recorrentes. (grifei)

7. A Serur informa haver conexão direta deste feito com o TC 009.077/2015-4 (rel. Min. Aroldo Cedraz), também em fase recursal, que trata de tomada de contas especial de outro convênio com características idênticas ao referenciado neste processo (construção de dois barracões industriais), e propõe que sejam unificadas as relatorias.

8. Deixo de acompanhar essa proposta considerando a recente prolação do Acórdão 10.126/2017-TCU-2ª Câmara, que apreciou recurso de reconsideração interposto Eduardo Gonçalves Tabosa Junior contra o Acórdão 2.929/2017-TCU-2ª Câmara.

9. Naquela ocasião, o responsável juntou documentos visando a comprovar a sua tese recursal calcada no beneficiamento do município com os recursos federais oriundos de ambos os convênios. A

conclusão do Tribunal foi pela ausência denexo de causalidade apta a comprovar a ocorrência de gastos municipais com a verba pública. Valem para este julgamento os mesmos fundamentos exarados no voto condutor daquela *decisum*:

(...)

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 nexode casualidade 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 nexode 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 Cumarú-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 nexode causalidade pretendido pelo recorrente;

f) a retirada indevida de recursos de conta específica de convênio impossibilita, em regra, a comprovação do nexode 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).
(...)

Ante o exposto, em consonância com o parecer da Serur – com o qual concordou do Ministério Público junto ao TCU –, VOTO por negar provimento ao recurso, nos termos da minuta de acórdão que submeto à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de abril de 2018.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator