

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo sr. Jorge Abissamra, ex-prefeito do município de Ferraz de Vasconcelos/SP, contra o Acórdão 6.835/2017 – 1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial.

2. A tomada de contas especial foi instaurada em razão da não aprovação das contas do Convênio 200/2009, celebrado entre o Ministério da Justiça e o mencionado município (peça 1, p. 17).

3. O convênio, no valor total de R\$ 421.058,65, sendo R\$ 8.421,17 a título de contrapartida, teve por objeto a *“seleção e capacitação de mulheres para a atuação nas comunidades que constituem áreas conflagradas, com vistas à construção e fortalecimento das redes sociais de prevenção e enfrentamento à violência, no âmbito do Programa de Segurança Pública para o Brasil e do Programa de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci”*, com vigência de 31/12/2009 a 31/12/2011.

4. Mediante o acórdão impugnado, o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado em débito pela quantia aproximada de R\$ 412.637,48 e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 64.000,00.

5. Os fundamentos dessa condenação foram assim descritos no voto condutor do acórdão recorrido:

“os recursos do convênio foram integralmente retirados da conta específica do ajuste por meio de transferência eletrônica (TED) para conta corrente desconhecida em 29/6/2010, cerca de dois anos e meio antes do término do mandato do responsável. Tal situação, por si só, já afronta o art. 7º, inciso XIX, da Instrução Normativa-STN 1/1997, regente do ajuste, e a Cláusula Nona do ajuste, que previa que os recursos a ele referentes deveriam ser mantidos exclusivamente na conta específica (peça 1, p. 22), bem como prejudica o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas supostamente por ele custeadas.”

Ressalto que, embora o termo final para a prestação de contas tenha ocorrido após o fim da gestão do defendente, os elementos dos autos evidenciam que na data do término do seu mandato a conta específica do convênio encontrava-se zerada. O prefeito que o sucedeu, após ser notificado pelo órgão concedente, informou não dispor de elementos para prestar contas do referido ajuste, por não ter recebido as informações a ele referentes da gestão anterior, nem ter como rastrear a destinação dada aos recursos em questão. Além disso, comprovou ter adotado as medidas legais cabíveis para resguardar o erário, mediante a instauração de ação de improbidade administrativa.” (Grifou-se).

6. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992, cabe conhecer do recurso e adentrar-lhe o mérito.

II

7. O recorrente argumenta, em síntese, que:

- a) o objeto pactuado foi executado (peça 30, p. 10-13);
- b) a prestação de contas parcial foi encaminhada ao concedente (peça 30, p. 8 e 17-18);
- c) a prestação de contas final caberia ao sucessor do recorrente (peça 30, p. 8-10 e 19-21);
- d) decisão judicial entendeu que não havia débito a ser imputado (peça 30, p. 16-17); e
- e) o concedente deve ser responsabilizado por falhas na fiscalização da execução do objeto pactuado (peça 30, p. 14-15).

8. Quanto ao argumento de que o objeto pactuado foi executado, registro que a forma de comprovar tal assertiva é mediante a regular apresentação da prestação de contas dos recursos repassados.
9. Entretanto, ao contrário do que afirma o recorrente, não foram apresentadas prestações de contas referentes ao convênio em questão. O mero depoimento testemunhal, em processo judicial (ação de improbidade administrativa), não é suficiente para que se conclua que elas efetivamente ocorreram. Isso porque as prestações de contas de recursos repassados mediante convênios são atos formais que devem ser devidamente registrados na forma documental. O próprio juízo perante os quais tais depoimentos foram tomados concluiu que não foi comprovada a apresentação das prestações de contas parciais (peça 30, p. 45).
10. Nessa linha, além de o responsável não apresentar comprovantes da entrega de tais prestações de contas, o órgão repassador em nenhum momento registrou que as tenha recebido quando da instauração da tomada de contas especial.
11. De qualquer forma, mesmo que assim não fosse, observo que, além da execução do objeto pactuado mediante convênios, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que deve ser demonstrado o nexo de causalidade entre os comprovantes de despesas apresentados e os recursos federais repassados (v.g. Acórdãos 55/2005-Plenário, 4.210/2017- 1ª Câmara, 8.800/2016-1ª Câmara e 5.170/2015-1ª Câmara).
12. A razão desse entendimento é evitar que sejam apresentados, a título de prestação de contas, documentos suportados por outros recursos que não aqueles repassados mediante o convênio.
13. Nesse sentido, a não manutenção dos recursos na conta corrente específica do convênio, além de constituir infração ao inciso XIII do art. 30 da Portaria Interministerial 127/2008, impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos repassados e os comprovantes de despesas. (v.g. Acórdãos 6.195/2016-1ª Câmara e 3.287/2017-2ª Câmara).
14. Isso ocorre no presente caso, quando se constata que os recursos transferidos foram integralmente retirados da conta específica do ajuste por meio de transferência eletrônica (TED) em 29/6/2010 (peça 2, p. 92 e 234).
15. A motivação dessa conduta ilícita pode ser explicada por depoimentos colacionados nos autos do processo 0010575-67.2013.4.03.6119 – ação civil de improbidade administrativa (Justiça Federal de São Paulo) – quando foi apontado que *“tinha uma prática do Prefeito que, quando chegava perto de dias de folha de pagamento e quando a Prefeitura não detinha o recurso para fazer a folha de pagamento do funcionalismo público, ele acabava captando dinheiro de convênios para conseguir cumprir com essa obrigação; não sabe dizer se nesse convênio o dinheiro foi usado para essa finalidade.”* (Grifou-se) (peça 30, p. 43).
16. Outrossim, como os recursos foram sacados integralmente cerca de dois anos e meio antes do término do mandato do recorrente, não cabe falar na responsabilização de seu sucessor, mesmo que o prazo para a apresentação das contas vencesse durante sua gestão. A razão para tanto, tal qual destacado no voto condutor do acórdão recorrido, é que a jurisprudência desta Corte é no sentido de considerar afastada a responsabilidade do gestor municipal que não presta contas dos recursos integralmente geridos por seu antecessor, na hipótese de não dispor de condições materiais para fazê-lo (v.g. Acórdãos 3.128/2013 e 2.076/2012 do Plenário e 5.653/2016, 3.912/2016, 663/2015 e 6.517/2014 da 1ª Câmara).
17. Acerca do argumento de que, mediante decisão judicial, foi apontada a inexistência de débito, registro que o mencionado juízo constatou a prática de improbidade administrativa pelo responsável quando este não apresentou as prestações de contas parciais e não manteve os recursos na conta específica do convênio, o que culminou com a aplicação da sanção de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de oito anos (peça 30, p. 46).

18. Efetivamente, não foi imputado débito pelo juízo em razão de as provas testemunhais terem apontado a execução parcial do objeto e não ter sido possível quantificar o valor exato do prejuízo.

19. Acontece que a independência entre as instâncias judicial e administrativa permite que esta Corte emita juízo de valor diverso de determinada instância judicial, exceto quando esta reconhece a negativa do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil), hipótese de que aqui não se trata. Assim, como antes exposto, de acordo com a jurisprudência do TCU, a ausência de nexo de causalidade impõe a condenação em débito do gestor nesta instância administrativa.

20. Finalmente, quanto ao argumento de que o órgão repassador deveria também ser responsabilizado, registro que não vislumbro falha de procedimento por parte do concedente que justificasse tal medida.

21. Em assim sendo, por não terem sido apresentados elementos aptos a reformar a decisão impugnada, cabe negar provimento ao presente recurso de reconsideração.

Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica e a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, os quais incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de julho de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator