

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

- Trata-se de Embargos de Declaração opostos contra o Acórdão 7.235/2017 – 2ª Câmara.
2. O acórdão vergastado foi proferido nos autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo – MTur contra o Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, ex-prefeito de Alto Santo/CE, em vista da não aprovação da prestação de contas, devido ao não encaminhamento de documentos complementares referentes ao Convênio 700.728/2008, que tinha por escopo incentivar o turismo mediante apoio à realização do evento intitulado “Altofolia no Município de Alto Santo/CE”.
 3. Naquela assentada, esta Câmara decidiu: a) julgar irregulares as contas do Sr. Adelmo Queiroz de Aquino; b) condená-lo ao ressarcimento da quantia integral recebida (R\$ 200.000,00); c) e aplicar-lhe a multa proporcional ao prejuízo no valor de R\$ 32.000,00.
 4. Inconformado com o Acórdão n. 7.235/2017 – 2ª Câmara, o Sr. Adelmo Queiroz de Aquino manejou Embargos de Declaração, alegando omissão, obscuridade e contradição no julgado (peça 42).
 5. Acerca da admissibilidade do recurso, tendo em vista que foram invocados os vícios de contradição, omissão e obscuridade na decisão precitada e igualmente foram preenchidos os demais requisitos estabelecidos no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, entendo que os Declaratórios devem ser conhecidos.
 6. O recorrente aduz que: a) a deliberação foi omissa ao não se pronunciar sobre a existência de menção ao convênio na “nota fiscal representativa e que lastreou o pagamento com cheque nominal à entidade beneficiária”; b) o fato de o convênio ter sido executado não foi levado em consideração pelo Tribunal, o que configura enriquecimento sem causa e revela obscuridade no julgado; c) há contradição no **decisum**, porquanto foi atribuída “responsabilidade solidária” capitulada no art. 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, mas o adequado seria fundamentar a ocorrência direcionada ao ora embargante na alínea b do mesmo dispositivo legal, uma vez que a emissão de cheque nominal à beneficiária caracteriza infração à norma legal, não cabendo “responsabilidade solidária do agente público”.
 7. Do teor das razões recursais trazidas ao descortino do Tribunal, creio que os Declaratórios em exame devem ser improvidos pelos motivos adiante expostos.
 8. Rememora-se que por meio do Acórdão ora atacado, esta Câmara acolheu proposta de minha lavra que, em essência, constatou não haver, na documentação apresentada pelo ex-prefeito, elementos suficientes para estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo MTur e o objeto executado. Para melhor compreensão da matéria, reproduzo parte do voto que impulsionou a decisão combatida:

“10. Compulsando os autos, verifico que a Nota Técnica de Análise 0005/2011 (peça 1, p. 188-198) do MTur contempla registros acerca da ausência/incorrekções de documentos. Os preenchidos indevidamente foram o Relatório de Cumprimento do Objeto e o Relatório de Execução Físico-Financeira.

11. Os faltantes na prestação de contas, cuja apresentação seria necessária para fins de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à municipalidade, são (peça 1, p. 188-198): a) fotografia, filmagem e/ou material de divulgação pós-evento (publicação em jornais, revistas ou reportagens televisivas) que demonstrem a realização do evento e a utilização da logomarca do MTur; b) foto de cada **show**/apresentação, filmagem e/ou material de divulgação pós-evento (publicação em jornais, revistas ou reportagens televisivas) que comprovem a realização de cada apresentação; c) fotografia e/ou filmagem dos banheiros químicos e da locação do Trio Elétrico, ambos listados no Plano de Trabalho; d) declarações de recebimento do material, explicitando a quantidade de unidades, com o

nome legível, assinatura e CPF de quem recebeu, apesar de encaminhadas amostras de folder e de cartaz fora das especificações do plano de trabalho; e) exemplar de cada anúncio em jornal de grande circulação, constando o nome e a logomarca do MTur; f) cópia do anúncio em mídia gravada (formato de áudio), constando o nome e a logomarca do MTur e comprovante de veiculação na rádio contendo a programação prevista e o mapa de veiculação, com o valor e o atesto do convenente; g) declaração individual de cada prestador de serviço com RG (Registro Geral) e CPF, discriminando a função exercida detalhada, o valor contratado e o período de execução, referente à organização completa e cerimonial; h) amostra de camisa acompanhada da declaração de recebimento do material, especificando a quantidade de unidades, com o nome legível, assinatura e CPF de quem recebeu; i) declaração individual de cada prestador de serviço com RG e CPF, especificando a função exercida detalhada, o valor contratado e o período de execução, referente a carro de som para chamadas em cidades circunvizinhas; j) declarações do convenente atestando: a realização do evento, a exibição do vídeo institucional do MTur e a gratuidade ou não do evento; k) declaração de autoridade local, que não seja o convenente, atestando a realização do evento.

12. O responsável trouxe aos autos seus elementos de defesa sustentando, em essência, que a documentação enviada ao concedente e a acostada ao processo (anexa à sua defesa) comprova o bom e regular emprego das verbas públicas na finalidade pactuada. Assevera que o objeto do convênio foi executado, mas admite impropriedades formais que não justificam a desaprovação das contas.

13. As alegações oferecidas pelo ex-alcaide estão na contramão do acervo probatório coligido aos autos, nos termos do que foi mencionado nos itens 10 e 11 acima.

14. Ao contrário do que afirma o ex-prefeito, a documentação apresentada não é suficiente para estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo MTur e o objeto executado, pois, apesar de constar o extrato bancário da conta específica dos recursos (peça 7, p. 34-43), a nota fiscal referente aos serviços prestados (peça 7, p. 45) e o contrato de prestação desses serviços (peça 7, p. 54-58), a diligência efetuada ao Banco do Brasil comprovou que os cheques debitados na conta corrente do ajuste estavam nominais à prefeitura de Alto Santo, e não à sociedade empresária Ideal Eventos, empresa que supostamente realizou a festividade de que trata o Convênio 700.728/2008.

15. Ou seja, os cheques 850001, no valor de R\$ 205.000,00 (peça 15, p. 7-8), e 850002, de R\$ 5.000,00 (peça 15, p. 9-10), utilizados para o pagamento dos serviços não foram emitidos à prestadora dos serviços (peça 7, p. 45-46), mas destinados à prefeitura de Alto Santo.

16. Ocorre que a emissão de cheques nominais à entidade beneficiária dos recursos impede a comprovação de nexo causal entre as verbas transferidas e as despesas realizadas. Essa matéria é assentada nesta Casa de Contas, consoante os excertos colhidos da ferramenta de pesquisa ‘Jurisprudência Seleccionada’ disponível no sítio do TCU (<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/pesquisa/jurisprudencia-seleccionada>), **verbis**:

‘A emissão de cheques nominais à própria entidade beneficiária de recursos de convênio e o saque em espécie impedem a comprovação do nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas, além de configurar prática vedada pelos normativos.’ (Acórdão 3.005/2016 – Plenário, Rel. Min. Subst. Augusto Sherman).

‘Não é possível se estabelecer nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados com recursos de convênio e obra executada quando os cheques são emitidos em favor do próprio convenente e endossados e sacados nos caixas da instituição bancária, com as notas fiscais sem nenhuma referência ao convênio.’ (Acórdão 1.385/2008 – Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

‘A movimentação dos recursos transferidos à conta bancária específica do convênio por meio de cheque nominal à prefeitura, e não à empresa contratada, impossibilita o estabelecimento do nexo de causalidade entre origens e aplicações dos recursos, não elidindo essa irregularidade o fato de a conta específica ter sido aberta em agência bancária situada em outro município. O desconto do cheque se dá no interesse privado da contratada, não cabendo ao gestor deslocar-se ao município vizinho para sacar o dinheiro, com uso do cheque, e efetuar o pagamento em espécie.’ (Acórdão 4.626/2016 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Augusto Sherman).

(...)

17. De ressaltar que é obrigação dos gestores públicos, decorrente do ordenamento jurídico, comprovar a execução do objeto pactuado, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma adequada, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida.

18. A emissão de cártula nominal à prefeitura impede a constatação desse liame de causalidade. Logo, percebe-se que o ex-alcaide não se desincumbiu do ônus de comprovar a boa e regular aplicação das quantias federais transferidas, a teor das disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.”

9. Como se percebe da transcrição acima, o Sr. Adelmo Queiroz de Aquino teve suas contas julgadas irregulares por não comprovar a esta Corte que o montante de recursos repassado por força do Convênio 700.728/2008 foi empregado no objeto executado, ante a ausência de liame de causalidade, conforme bem frisado na decisão atacada.

10. Rememorado o contexto fático e jurídico no qual foi proferida a decisão atacada, passo ao exame das razões recursais oferecidas pelo interessado.

11. Aduz o embargante que a deliberação foi omissa ao não se pronunciar sobre a existência de menção ao convênio na nota fiscal “representativa e que lastreou o pagamento com cheque nominal à entidade beneficiária”.

12. Pela parte do voto acima reproduzido percebe-se que os documentos enviados pelo ora recorrente foram examinados, mas considerados insuficientes para estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo concedente e seu efetivo emprego no objeto acordado.

Transcrevo novamente o trecho de referência:

“14. Ao contrário do que afirma o ex-prefeito, a documentação apresentada não é suficiente para estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo MTur e o objeto executado, pois, apesar de constar o extrato bancário da conta específica dos recursos (peça 7, p. 34-43), a nota fiscal referentes aos serviços prestados (peça 7, p. 45) e o contrato de prestação desses serviços (peça 7, p. 54-58), a diligência efetuada ao Banco do Brasil comprovou que os cheques debitados na conta corrente do ajuste estavam nominais à prefeitura de Alto Santo, e não à sociedade empresária Ideal Eventos, empresa que supostamente realizou a festividade de que trata o Convênio 700.728/2008.”

13. Mesmo que o voto destacasse de forma expressa a menção ao convênio na nota fiscal no julgado, esse fato, por si só, não afastaria a irregularidade do rompimento do nexo de causalidade verificada nos autos em face da emissão de cártula nominal à prefeitura.

14. Afirma ainda que não foi levada em consideração pelo Tribunal a execução do convênio e, por consequência, imputar débito ao embargante configuraria enriquecimento sem causa. Novamente não merece acolhida a assertiva do recorrente, porque a prestação de contas deve demonstrar não só a execução do objeto pactuado na avença, mas também o nexo de causalidade, por meio do vínculo estrito entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto avençado, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, e, por conseguinte, haverá imposição de ressarcimento do dano causado ao

erário.

15. Noutras palavras, é imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que o objeto do convênio foi efetivamente executado com os valores recebidos. Tal desiderato ocorre mediante inequívoca comprovação da existência de nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste. Ou seja, é necessário que, de posse dos documentos apresentados para comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, o que não ocorreu nestes autos.

16. Assere também o recorrente que houve contradição na decisão vergastada, porquanto lhe foi atribuída “responsabilidade solidária” sob o fundamento do art. 16, inciso III, alínea **c**, da Lei 8.443/1992, mas o adequado seria capitular possível apenação na alínea **b** do mesmo dispositivo legal, haja vista que a emissão de cédula nominal à beneficiária (prefeitura) caracteriza infração à norma legal, não cabendo “responsabilidade solidária do agente público”.

17. Novamente não deve ser acolhida a tese do embargante. Reitera-se que o ex-prefeito teve suas contas julgadas irregulares por causar prejuízo ao erário, pois, sendo a prefeitura de Alto Santo/CE a beneficiária de cheques nominais, tornou-se inviável a identificação do efetivo recebedor dos recursos e, por conseguinte, a definição do nexo de causalidade entre os repasses e a execução do objeto do convênio. Logo, a situação fática se subsume exatamente ao disposto no art. 16, inciso III, alínea **c**, da Lei 8.443/1992, o qual disciplina que as contas serão julgadas irregulares quando ocorrer “dano ao erário decorrente de ato ilegítimo ou antieconômico”.

18. Ainda que se possa cogitar que a emissão de cédula nominal à beneficiária caracterizaria infração à norma legal, não se trata de ação isolada e sem qualquer consequência. Ao revés, essa irregularidade está associada ao prejuízo causado ao erário pelo ex-alcaide, conforme amplamente comprovado nos autos, razão pela qual a fundamentação fixada no acordo recorrido está condizente com ordenamento jurídico e reflete a situação fática delineada nos autos.

19. Quanto à afirmação de que não cabe responsabilidade solidária do agente público, ao contrário do que suscita o embargante, não houve responsabilidade solidária nos autos, mas responsabilidade exclusiva e individual do ex-prefeito.

20. De ressaltar que, em hipóteses dessa natureza (não comprovação de liame de causalidade), a presunção de responsabilidade pela ocorrência é dirigida ao gestor, a quem compete demonstrar a boa e regular aplicação das verbas, a teor do bloco normativo formado pelas disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

21. Como se percebe, as assertivas trazidas ao descortino do Tribunal pelo defendente não devem prosperar.

22. Por fim, vale registrar o desacerto da via recursal eleita pelo embargante para manifestar sua irrisignação contra os dispositivos veiculados na deliberação recorrida, porquanto os embargos não se prestam à alteração do mérito das decisões atacadas, haja vista que têm por finalidade aclarar ou corrigir os defeitos da deliberação vergastada, nos termos do art. 34, **caput**, da Lei 8.443/1992.

23. No caso dos autos, o defendente procura fazer valer seu desiderato na via estreita dos Embargos de Declaração, buscando rediscutir o mérito de matéria já assentada por este Colegiado à luz do que seria mais favorável aos seus interesses. Tal desígnio não deve ocorrer por meio da espécie recursal dos embargos para a pretensão de reformar o Acórdão combatido.

24. Nessa linha tem sido a jurisprudência deste Tribunal (v. g.: Acórdãos 2.635/2015, rel. min. Bruno Dantas, 291/2015, rel. min. Walton Alencar Rodrigues, ambos do Plenário), bem como do Supremo Tribunal Federal (v. g.: RE 327376/PR, DJ 12/06/2002, AI 423108 AgR-ED/DF, DJ 18/02/2005; AI 455611 AgR-ED/RS, DJ 18/02/2005; AI 488470 AgR-ED/RS, DJ 18/02/2005). A exemplo, reproduzo trecho de decisão monocrática exarada pelo Ministro Carlos Velloso no RE 327376/DF:

“Não cabe, por outro lado, em sede de embargos de declaração, rediscutir a matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância (...). Inviável, portanto, o RE, nego-lhe seguimento.”

25. Dessa forma, não há guarida no meio processual escolhido pelo defendente para revolver o mérito de questões já examinadas pelo Tribunal, cabendo ao irresignado com o teor da deliberação emitida se valer das vias recursais adequadas para provocar a reapreciação da matéria por esta Casa de Contas.

Nessas condições, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala de Sessões, em 10 de outubro de 2017.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator