

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame os Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz contra o Acórdão 597/2019 – 2ª Câmara, prolatado na sessão do dia 05/02/2019, o qual, no que interessa ao deslinde deste feito, tratou de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Esporte em nome do mencionado gestor, ex-Prefeito do Município de Cascavel/CE, no período de 2009/2012, em razão da falta de apresentação da documentação exigida para a prestação de contas do Convênio 61.202/2010 (Siafi 738419), cujo objeto era o desenvolvimento de atividades recreativas e de lazer, em um núcleo para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e portadores de deficiência.

2. Preliminarmente, cumpre conhecer dos presentes Embargos de Declaração, eis que foram opostos de forma tempestiva e em alinhamento aos preceitos cabíveis à espécie, insculpidos no art. 287 do Regimento Interno/TCU.

3. Quanto ao mérito, como tenho sustentado, os Embargos de Declaração são, em regra, recurso integrativo, que objetivam extirpar da decisão embargada o vício da omissão, entendida como “(...) aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida.” (STJ, Edcl Resp 351490, DJ 23/9/2002).

4. Elpidio Donizetti, in Curso Didático de Direito Processual Civil, Del Rey, 6ª Ed., Belo Horizonte, 2005, pág. 319, assevera que os “Embargos de Declaração podem ser conceituados como o recurso que visa ao esclarecimento ou à integração de uma sentença ou Acórdão.”, destacando, ainda, que: “três são as hipóteses de cabimento dos embargos de declaração: obscuridade, contradição ou omissão.” (pág. 320).

5. No presente caso, o embargante aponta omissões no **decisum** recorrido, aduzindo, em síntese: a) a deliberação guerreada deixou de considerar a farta documentação acostada aos autos (notas de empenho, notas fiscais e comprovantes de depósito) que comprovaria o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos e; b) a condenação em débito no valor integral da verba federal repassada, ou seja, R\$ 177.964,00 (cento e setenta e sete mil novecentos e sessenta e quatro reais), foi equivocada por não ter sido abatido o saldo remanescente que foi devolvido, no valor de R\$ 96.753,23 (noventa e três mil setecentos e cinquenta e três reais e vinte e três centavos), diretamente para a União Federal, consoante documentação comprobatória anexada ao processo.

6. No mérito, antecipo que não ocorreram as omissões suscitadas pelo embargante pelas razões que passo a expor a seguir.

7. Fazem parte da fundamentação do Acórdão 597/2019 – 2ª Câmara, a Proposta de Deliberação e o Relatório que o precederam (peças 55 e 56, respectivamente). Na Proposta de Deliberação (peça 55), deixei registrado no parágrafo sete que adotava as análises do dirigente da unidade técnica e do MP/TCU, transcritas no Relatório, como minhas razões de decidir.

8. Especificamente no tocante ao questionamento quanto à necessidade de realização de diligência ao Banco do Brasil e à Superintendência da Polícia Federal para obtenção de informações acerca da movimentação bancária da conta corrente do Convênio 61.202/2010 e do andamento do Inquérito Policial 0464/2012-4/SR/DPF/CE, que trata das mesmas irregularidades abordadas nestes autos, destaco que tanto na Proposta de Deliberação quanto no Relatório supramencionados constou o posicionamento de que não cabe a esta Corte de Contas determinar a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa.

9. Adentrando a argumentação contida nos Embargos de Declaração, cumpre destacar que o arcabouço probatório trazido aos autos, tanto na documentação remetida ao meu gabinete a título de novos elementos, em 17/04/2018, com mais de 800 páginas que constituem as peças 43 a 48 destes autos, já analisada no âmbito da deliberação guerreada, quanto em sede recursal (peças 63 e 64), não contempla demonstrativos de movimentação bancária da conta corrente do Convênio 61.202/2010

capazes de comprovar que os débitos existentes foram efetuados estritamente para pagamento das alegadas despesas com fornecedores/prestadores de serviços.

10. Nesse sentido, transcrevo apenas a análise relativa ao assunto em questão, efetuada na Proposta de Deliberação que embasou o **decisum** combatido, de forma a demonstrar que não houve a omissão suscitada:

“9. Na análise desses novos elementos acostados aos autos, o que se observa é que há vários relatórios acompanhados de registros fotográficos que detalham as atividades supostamente desenvolvidas (artes, artesanato, atletismo, cine vídeo, dança regional, futebol de campo, futsal, ginástica, jogos lúdicos e voleibol), e que contemplam as listas de frequência com os nomes dos participantes e a discriminação dos agentes sociais responsáveis por cada atividade, bem como especificação do material de consumo e material permanente que teria sido adquirido, dentre outros papéis que demonstrariam a implementação do objeto pactuado, qual seja: ‘o desenvolvimento de atividades recreativas e de lazer, por 12 meses, em 2 (dois) núcleos, para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e portadores de deficiência, Município de Cascavel/CE’ (peça 46 p. 117) .

(...)

12. Adentrando à análise de mérito, **observou-se, no caso concreto que ora se examina, movimentação financeira atípica nos extratos bancários anexados aos autos, visto que todos os pagamentos foram efetuados com débitos na conta corrente, sem utilização de cheques nominativos, mas por outros meios, sem identificação dos favorecidos, consoante demonstrado na tabela abaixo** (peças 18, pp. 93-120, e 19, pp. 1-57):

Data	Natureza	Documento	Valor (R\$)
29.6.2011	Aviso de Débito	102064	25.228,62
6.7.2011	Aviso de Débito	102070	11.685,12
15.7.2011	Emissão de DOC	738419	1.180,00
22.7.2011	Transferência de saldo	102073	7.478,92
2.8.2011	Aviso de Débito	102076	19.450,22
19.9.2011	Aviso de Débito	102094	10.320,00
25.10.2011	Aviso de Débito	102101	10.320,00
9.11.2011	Aviso de Débito	102105	10.320,00
7.12.2011	Transferência de saldo	102113	10.320,00
12.12.2011	Aviso de Débito	102117	12.067,76
12.01.2012	Transferências de saldo	102132	10.320,00
8.2.2012	Aviso de Débito	102139	10.320,00
27.3.2012	Transferência on-line	550700000018037	10.320,00

13. Diante desse contexto, é importante ressaltar que para o responsável demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, não basta que o objeto pactuado tenha sido realizado, é necessário comprovar que a sua execução foi efetuada com utilização dos recursos federais repassados para a finalidade a que se destinavam.

14. Noutras palavras, a execução física da avença, por si só, não confere regularidade aos gastos efetuados. **É preciso atestar que as ações foram custeadas com recursos do ajuste, em escorreita execução financeira, sob pena de não se confirmar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida.**

15. Nesse sentido, transcrevo os seguintes enunciados colhidos da ferramenta de pesquisa do TCU ‘Jurisprudência Seleccionada’:

Acórdão 1.189/2008 – 1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo

‘A simples realização do objeto não é suficiente para garantir a regularidade das contas, sendo essencial que seja comprovado o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e o objeto conveniado.’

‘O gestor deve provar a boa e regular aplicação dos recursos federais e, não o fazendo, há presunção de dano, obrigando o gestor a restituir os valores aos cofres públicos.’

Acórdão 1.276/2015 – Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro

‘A comprovação da execução do objeto deve ser acompanhada da demonstração de compatibilidade entre os recursos públicos envolvidos e os gastos efetuados. A presunção de legitimidade do ato administrativo que atesta os gastos é afastada diante da ausência do conjunto probatório das despesas exigido por lei.’

Acórdão 3.223/2017 – 2ª Câmara, de minha relatoria

‘A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra.’

16. Em síntese, em tema de convênio, deve ser evidenciada a execução física, a financeira e o nexo de causalidade entre uma e outra.

17. Assim, ainda que fosse comprovada a execução do objeto, **não há como afirmar que houve boa e regular aplicação dos recursos repassados por força do Convênio 61.202/2010 (Siafi 738419), nem que todo o valor transferido foi aplicado na finalidade preceituada, haja vista a falta de correspondência entre débitos e despesas.**

18. **Importante consignar que a transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta ou emissão de cheques nominais à própria entidade ou a outrem, que não seja o fornecedor, impede o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e objeto avençado.** Sem a demonstração de que tais valores foram utilizados na consecução do objeto, não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

19. São diversos os julgados desta Corte neste sentido, entre eles os Acórdãos 8.955/2017-Segunda Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro); 3.287/2017 – Segunda Câmara (minha relatoria); Acórdão 4.626/2016 – Primeira Câmara (Rel. Min. Subst. Augusto Sherman); 3.005/2016 – Plenário (Rel. Min. Subst. Augusto Sherman) 3.384/2011 – Segunda Câmara (Rel. Min. Subst. André Luís de Carvalho); 4.443/2014 – Primeira Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro) e 771/2010 – Plenário (Rel. Min. Subst. Augusto Sherman). Por oportuno, cito os enunciados dos seguintes precedentes:

Acórdão 8.955/2017 – Segunda Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro

‘Os pagamentos efetuados mediante transferência ou débito autorizado, em que não seja possível a identificação do beneficiário, não comprovam a boa e regular aplicação dos recursos transferidos pela União mediante convênio.’

Acórdão 3.005/2016 – Plenário, Relator Ministro Subst. Augusto Sherman

‘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.’

‘O gestor deve provar a boa e regular aplicação dos recursos federais e, não o fazendo, há presunção de dano, obrigando o gestor a restituir os valores aos cofres públicos.’

Acórdão 3.384/2011 – Segunda Câmara, Relator Ministro Subst. André Luís de Carvalho

‘A movimentação financeira irregular impede a formação de nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos mediante convênio e a execução do objeto, comprovada por meio de saques em espécie, transferências para conta corrente estranha ao ajuste, pagamentos de despesas mediante suprimento de fundos sem a

devida comprovação fiscal e pagamentos mediante cheques a empresas que não constam ou divergem das empresas informadas na prestação de contas.’

20. Na linha da jurisprudência desta Corte de Contas, os elementos constantes dos autos não são capazes de demonstrar a boa e regular utilização dos recursos públicos repassados ao Município de Cascavel/CE. Repiso que é obrigação dos gestores públicos, decorrente do ordenamento jurídico, comprovar, por meio de documentação idônea, de forma adequada, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida, o que não ocorreu neste caso, visto que houve débitos e transferência de recursos sem identificação do credor e não localização de nota fiscal referente a débito realizado.”

(grifos acrescidos)

11. A jurisprudência recente deste Tribunal não destoa do acima asseverado, porquanto reconhece, de forma expressa, a necessidade de apresentação de documentação bancária capaz de rastrear a movimentação de recursos e comprovar o nexo de causalidade entre os débitos em conta corrente efetuados e o pagamento das despesas especificadas nas notas fiscais, conforme demonstra o trecho, a seguir transcrito, do Voto proferido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues que embasou o Acórdão 3347/2019 – 1ª Câmara:

“A então Secex-SC reavaliou os termos da citação, na instrução, peça 13, e verificou que os documentos apresentados na prestação de contas não permitiam estabelecer o nexo de casualidade entre os recursos repassados e a parcela do objeto executado, pelas razões a seguir:

- a) valor total das notas fiscais apresentadas na prestação de contas (R\$ 144.230,50) inferior aos valores de débitos constantes nos extratos bancários e incompatível com a relação de pagamentos informada;
- b) a nota fiscal 160 não foi encaminhada na prestação de contas do Convênio 1.117/2005, e a operação utilizada para o suposto pagamento dessa nota não identifica o credor dos recursos;
- c) a nota fiscal 165 (peça 3, p. 399) foi paga por meio da operação bancária saque contra recibo, modalidade não permitida pela Instrução Normativa STN 1/97, art. 20, que rege o ajuste, e condenada pela jurisprudência majoritária desta Casa;
- d) na operação “transferência de saldo” para o pagamento do valor de R\$ 29.514,00, não há como identificar o credor dos recursos;
- e) não há informação, nos extratos bancários apresentados, sobre o pagamento do valor de R\$ 128,27, realizado em 19/11/2011;
- f) a nota fiscal 300 (peça 3, p. 389) foi paga, em parte, com cheques, cujas cópias não constam dos autos, não havendo informação do destinatário destes recursos;
- g) não é possível identificar, nos extratos bancários apresentados, o pagamento dos valores de R\$ 33.040,27 e R\$ 8.047,73, ambos realizados em 19/11/2011.

[...]

Alinho-me às conclusões da unidade técnica e ao encaminhamento que contou com a anuência do MP/TCU. Incorporo as análises transcritas no relatório que acompanha este voto às minhas razões de decidir.

De fato, a obrigação de movimentar os recursos da conta específica do convênio somente ‘mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificado sua destinação e, no caso de pagamento, o credor’ está expressa no art. 20 da Instrução Normativa STN 1/97, regulamento aplicável ao caso.

Os saques em espécie da conta específica do convênio e as transferências sem indicação do credor dos recursos transferidos impedem o estabelecimento de nexo entre a movimentação bancária e os dispêndios efetuados. Ensejam a irregularidade das contas do gestor, sujeitando-o a responder pelo valor integral repassado.

A comprovação do nexa causal é imprescindível para que se ateste o cumprimento do objeto do convênio, ainda que haja elementos que apontem que o objeto foi executado parcialmente, conforme já pacificado na jurisprudência do TCU.”

(grifos acrescidos)

12. Retornando ao caso concreto que ora se analisa, na documentação encaminhada pelo embargante não há comprovantes bancários especificando os dados dos beneficiários dos débitos efetuados e das transferências realizadas na conta corrente específica do convênio, há apenas vários ofícios da Secretaria de Finanças do Município de Cascavel/CE solicitando a liberação de recursos, supostamente para pagamento dos fornecedores/prestadores de serviços, sem qualquer comprovação de que as retiradas de numerário foram efetivamente realizadas conforme as especificações contidas nesses ofícios.

13. Cumpre destacar, ainda, que esse procedimento representa afronta ao art. 20 da IN STN 1/1997, com a redação dada pela IN/STN 1/2004, a seguir transcrito:

“Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, **devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.**”

(grifos acrescidos)

14. Por fim, no tocante à mencionada omissão quanto à desconsideração do saldo remanescente que foi devolvido, no valor de R\$ 96.753,23 (noventa e três mil setecentos e cinquenta e três reais e vinte e três centavos), transcrevo a seguir o subitem 9.1 do Acórdão 597/2019 – 2ª Câmara que demonstra que tal saldo foi devidamente considerado por esta Corte de Contas:

“9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 177.964,00 (cento e setenta e sete mil, novecentos e sessenta e quatro reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 04/01/2011, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, **abatendo-se, na oportunidade, o valor de R\$ 96.753,23 (noventa e seis mil, setecentos e cinquenta e três reais e vinte e três centavos), já ressarcido em 06/06/2012, nos termos do Enunciado 128 da Súmula de Jurisprudência do TCU;**”

(grifos acrescidos)

15. Dessarte, inexistem as omissões arguidas no Acórdão 597/2019 – 2ª Câmara, cabendo conhecer dos presentes Embargos de Declaração para, no mérito, negar-lhes provimento, sem prejuízo de cientificar o embargante desta deliberação.

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

Com essas breves considerações, manifesto-me por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 14 de maio de 2019.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator