

TC 008.588/2015-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Cascavel/CE

Responsável: Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF: 310.971.540-68)

Interessado em sustentação oral: não há

Procurador: Alanna Castelo Branco Alencar, OAB/CE 6.854 e Lyanna Magalhães Castelo Branco, OAB/CE 17.841

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Esporte, em desfavor do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, ex-Prefeito Municipal de Cascavel/CE, em razão de irregularidades na documentação exigida para a prestação de contas do Convênio 61202/2010 (Siafi 738419), celebrado com a Prefeitura Municipal de Cascavel/CE, destinado ao desenvolvimento de atividades recreativas e de lazer para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e portadores de deficiência, no valor de R\$ 194.044,00, sendo R\$ 177.964,00 a título de recursos federais e R\$ 16.080,00 mediante contrapartida municipal (peça 1, p. 113).

HISTÓRICO

2. Os recursos foram repassados em parcela única, mediante as ordens bancárias 2010OB805571, no valor de R\$ 164.866,00 e 2010OB805570, no valor de e R\$ 13.098,00, ambas emitidas em 31/12/2010 (peça 1, p. 241 a 243), depositadas em c/c do Banco do Brasil em 4/1/2011 (Ag. 1039-1, c/c 33.523-1) (peça 1, p. 245).

3. O ajuste vigeu no período de 30/6/2010 a 1/3/2012 (peça 1, p. 147) e previa a apresentação da prestação de contas até 30 dias, a contar do término da vigência, conforme cláusula terceira do termo do convênio (peça 1, p. 113).

4. Em 12/4/2011, a Coordenadoria de Monitoramento e Acompanhamento do Ministério do Esporte encaminhou o Ofício 220/2011/DPSEL/SNDEL/ME ao ex-Prefeito Municipal de Cascavel, Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, informando da ausência de documentos que integravam a execução do objeto pactuado e que a falta do envio de tais informações implicaria na impossibilidade de emissão de parecer favorável quando da análise da prestação de contas (peça 1, p. 161), reiterando-se, posteriormente, por meio do Ofício 307/2011 – DPSEL/SNDEL/ME (peça 1, p. 163 a 165)

5. Em 14/5/2012, encaminhou-se o Ofício 747/2012/DGI/SE/ME ao Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, informando que a prestação de contas do Convênio 61202/2010 deveria ser registrada no SICONV – Sistema de Gestão de Convênio e Contratos de Repasse, no prazo máximo de dez dias a contar do aviso de recebimento.

6. Por meio da determinação contida no Acórdão 891/2014-TCU-Primeira Câmara, encaminhou-se o Ofício 0540/2014-TCU/SECEx-CE ao Ministério do Esporte para que verificasse a regularidade da execução dos recursos públicos repassados por meio do Convênio 61202/2010, bem como a regularidade de determinadas compras realizadas, e encaminhasse a este Tribunal as informações sobre as conclusões e providências pertinentes (peça 1, p. 343). Em resposta, o Ministério do Esporte informou a esta Secex/CE que as informações solicitadas estavam condicionadas à análise da prestação de contas do Convênio e que, após a emissão do Parecer

Técnico de Cumprimento do Objeto, poderiam ser disponibilizadas tais informações ao TCU (peça 1, p. 345).

7. Em 20/6/2014, a Coordenação Geral de Prestação de Contas - CGPCO emitiu o Parecer Financeiro 105/2014-CPREC/CGPCO/DGI/SE/ME (peça 2, p. 60 a 68) sugerindo a aprovação parcial da prestação de contas, aprovando o valor de R\$ 96.753,23 (recurso federal devolvido ao erário em 6/6/2012, conforme peça 1, p. 283) e reprovando o valor de R\$ 81.210,77, com base nos documentos de prestação de contas inseridos no SICONV. Além disso, propôs a adoção de providências para a instauração de tomada de contas especial tendo como responsáveis solidários o ex-Prefeito e gestor dos recursos, Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, a prefeitura do município de Cascavel/CE e a prefeita sucessora, Sra. Francisca Ivonete Mateus Pereira, pois não promoveu qualquer medida saneadora para reversão do dano apurado, conforme disposto na Súmula 230 do TCU.

8. À luz do art. 17 da Lei 8.429/92, a atual administração da Prefeitura do município de Cascavel/CE ajuizou Ação Ordinária de Impropriedade Administrativa contra o ex-prefeito Décio Paulo Bonilha Munhoz junto ao Ministério Federal (peça 2, p. 120 a 128).

9. Em 17/10/2014, por meio do Relatório do Tomador de Contas Especial – TCE 048/2014 (peça 2, p. 146 a 156), concluiu-se pela ocorrência de prejuízo ao Erário, oriundo da ausência da inserção no SINCOV de documentação complementar da prestação de contas do Convênio 61202/2010. Quanto à quantificação do dano, concluiu-se que totalizava R\$ 81.210,77, a valor original, sob responsabilidade do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, ex-Prefeito Municipal de Cascavel/CE. O referido valor foi registrado na conta “Diversos Responsáveis”, conforme Nota de Lançamento 2014NL000608 (peça 2, p. 138).

10. A Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, por meio do Certificado de Auditoria, certificou a irregularidade das contas tratadas no processo, em face ao exame que foi procedido no Relatório de Auditoria 385/2015, o qual concluiu que a responsabilidade do dano causado ao erário era do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, apurando-se como débito o valor de R\$ 143.910,58, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora no período de 4/1/2011 a 25/2/2015 (peça 2, p. 170 a 172).

11. Da mesma forma, o Parecer do dirigente do órgão de controle interno concluiu pela irregularidade das presentes contas, remetendo os autos ao Ministro de Estado Supervisor, para colhimento do pronunciamento de que trata o art. 52 da Lei 8.443/92, com posterior remessa ao Tribunal de Contas da União (peça 2, p. 175).

12. No Pronunciamento Ministerial, o Ministro de Estado do Esporte atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União da Presidência da República, relativas ao processo de Tomada de Contas Especial, cuja opinião foi pela irregularidade das contas, encaminhando os autos ao TCU, na forma prevista pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, para fins de julgamento (peça 2, p. 182).

13. Por meio do Ofício 053/2015/AECI/GM-ME, a assessoria especial de controle interno do Ministério do Esporte encaminhou os presentes autos a esta Secretaria de Controle Externo – Secex/CE para as providências cabíveis (peça 1, p.1).

16. Em exame técnico, o auditor destacou o dever legal de prestar contas, consoante dispositivos legais assinalados (art. 93 do Decreto Lei 200/67, art. 145 do Decreto 93.872/86 e art. 70 da CF/88) e, de acordo com entendimento consolidado deste Tribunal, que a sua omissão caracteriza irregularidade grave (Acórdãos 46/2005 e 903/2005 da 1ª Câmara; e Acórdão 162/2004, 129/2004, 94/2004, 61/2004, 66/2005, 197/2005, 366/2005, 623/2005 e 1.129/2005, todos da 2ª Câmara).

17. Assinalou que, embora o ex-Prefeito tenha apresentado a prestação de contas, inseriu no SICONV apenas parte da documentação destinada à prestação de contas, o que impossibilitou o exame por parte da área técnica da execução física do convênio.

18. Em razão disso, destacou que, por meio do Parecer Financeiro 105/2014-CPREC/CGPCO/DGI/SE/ME (peça 2, p. 60 a 68) da Coordenação Geral de Prestação de Contas – CGPCO, foi considerada aprovada a parcela devolvida ao erário, na ordem de R\$ 96.753,23 (peça 1, p. 283), e em débito o montante residual de R\$ 81.210,77.

19. O exame concluiu que os objetivos do convênio não foram atingidos, vez que não tiveram boa e regular aplicação e que o total dos recursos transferidos, no valor de R\$ 177.964,00, deveriam ser devolvidos, abatendo-se desta quantia o valor de R\$ 96.753,23, razão pela qual deveria ser citado o Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, ex-Prefeito Municipal.

20. Em relação à prefeita sucessora, Sra. Francisca Ivonete Mateus Pereira, consignou-se que a gestora adotou as medidas legais visando ao resguardo do erário, promovendo a Ação Ordinária de Impropriedade Administrativa contra o ex-prefeito (peça 2, p. 120 a 128), estando a conduta amoldada ao teor da Súmula 230 do TCU.

21. A proposta de citação teve a aquiescência do Diretor Substituto da 1ª. DT (peça 5) e do Titular da Secex/CE (peça 6).

EXAME TÉCNICO

21. Regularmente citado (Ofício TCU 1289 de 10/6/2015, peça 7), o responsável apresentou suas alegações de defesa junto às peças 15-20.

22. Em suas preliminares de defesa, alegou ilegitimidade passiva, visto que no Município vigia a descentralização dos atos administrativos, objeto da Lei Municipal 1088/2012, que teria embasado a prática de atos pelos secretários/servidores municipais por ele nominados (Macell Fernandes Franco, Heberon Santiago de Souza, Lerson Fernando dos Santos Maia, Evilásio Martins Vieira, Antônio Clementino dos Santos Filho, Nívea Maria Gondim de Lima e Liduína Ferreira dos Santos) que teriam assumido também a condição de ordenadores de despesa (peça 15, p. 1-2).

23. Defendeu tal prática como base para execução do princípio da segregação de função. Segundo ele, “as funções são preparadas de modo a permitir que cada um possa responder por seus atos, na medida de suas responsabilidades, sendo próprio mesmo, do exercício do cargo público ou função pública, que o agente responda por seus atos, administrativa, civil e criminalmente” (peça 15, p. 2). Em função disto, entende que ele não poderia responder por atos de que não participou.

24. Ainda na esteira da responsabilidade dos atos praticados por delegação, trouxe à colação entendimento do STF (AP 447/RS, Relator Min. Carlos Ayres Brito, Julgamento 18/2/2009, Tribunal Pleno, DJE 099, de 29/5/2009), no sentido de que a mera subordinação hierárquica dos secretários não pode significar a automática responsabilização criminal do prefeito. Ainda de acordo com o Tribunal Supremo, haveria que se comprovar o vínculo subjetivo ou psicológico entre o Prefeito e o Secretário para a caracterização do concurso de pessoas (peça 15, p. 3).

25. No mérito, declarou que os recursos foram devidamente aplicados, conforme se comprova dos documentos apresentados e ainda do DVD que atestaria as ações da Secretaria de Educação na execução do projeto (peça 15, p. 4 e peças 16-20).

26. Ao final, declarou terem sido dirimidos os questionamentos suscitados, solicitando que fosse reconhecida a falta de responsabilidade de sua parte e arquivado os presentes autos.

27. Consoante descrição contida na peça 1, p. 11, o objeto do convênio consistia no funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer, com atividades sistemáticas e eventos,

para todas as faixas etárias e pessoas com deficiências. As atividades deveriam ser realizadas por 12 meses, em 2 (dois) núcleos, atendendo a 800 pessoas (peça 1, p. 47).

28. Asseverou-se que as contas foram rejeitadas em virtude da falta de documentação que deveria ser apresentada pelo responsável para balizar o exame por parte do órgão concedente. Compulsando os autos, nota-se que a autoridade concedente, por diversas oportunidades, solicitou regularização das pendências relativas à execução do convênio, tendo o esforço sido considerado infrutífero, consoante pareceres emitidos (peça 1, p. 167; p. 189; p. 197-199; p. 201-203 e p. 211).

29. Não obstante, o responsável enviou para análise extensa documentação com vista a corroborar a execução do convênio (peças 15 a 28): licitações realizadas, nota fiscais, pagamentos, lista dos bens tombados, relatório fotográfico, extratos bancários e relação de supostos beneficiários das ações desenvolvidas. Tal documentação se contradiz aos pareceres emitidos acima dirigidos ao responsável visando à regularização das pendências à época da execução do ajuste (peça 1, p. 167; p. 189; p. 197-199; p. 201-203 e p. 211).

30. Em suas alegações de defesa, asseverou o responsável ilegitimidade passiva face à delegação de competência ao seu secretariado. Nesse sentido, entende este Tribunal que a responsabilidade primária pela gestão das finanças públicas municipais cabe ao prefeito municipal. Muito – e de certa forma compreensível e até aconselhável – os serviços devem ser descentralizados, o que não implica a desoneração da responsabilidade inerente aos cargos ocupados, daí porque os atos de delegação não eximem o agente delegante de vir a ser sancionado. De acordo com a jurisprudência consolidada (Acórdão 296/2011 2ª Câmara, 1190/2009-Plenário, 1715/2008-Plenário, 3765/2011 1ª Câmara, 2603/2011-Plenário), há responsabilidade solidária entre os gestores públicos e os efetivos responsáveis pelos atos praticados, eis que os primeiros têm o dever de selecionar bem os seus prepostos e, uma vez eleitos (*culpa in eligendo*), a responsabilidade sob eles não cessa, devendo o delegante supervisionar-lhes os atos praticados, sob pena de responder com eles (*culpa in vigilando*). Portanto, não se entendem aplicáveis ao presente caso os entendimentos colacionados do STF e TCU pelo responsável.

31. Quanto ao rol probatório (item 29 acima), impende destacar que a documentação não veio acompanhada dos esclarecimentos devidos. Apresentou-se como meros gastos públicos de autorizações realizadas, à semelhança dos gastos com materiais de consumo constante da peça 15, p. 12-16. Portanto, desconexos e pouco capazes de evidenciar as ações que deveriam ser desenvolvidas em comparação com aquelas que não foram realizadas, como é caso das cifras representativas das ações cujos valores retornaram ao erário (peça 1, p. 283).

32. Ainda em análise perfunctória, observou-se perante os extratos bancários movimentação anormal, visto que todos os pagamentos foram efetuados contra a conta corrente do convênio mediante diversos meios, e não cheques nominativos, consoante quadro 01 abaixo (peça 18, p. 93-120; peça 19, p. 1-57):

Quadro 01: Extrato da Conta Corrente do Convênio 61202/2010

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

Data	Natureza	Documento	Valor (R\$)
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 <i>on line</i>	550700000018037	10.320,00

Fonte: elaboração própria

33. Entende-se por oportuno indagar à instituição financeira que razões levaram a movimentação dos recursos conveniados que não através de cheque nominativo, como observado no quadro acima. Ademais, solicitar do Banco do Brasil os nomes dos beneficiários das transferências acima indicadas, acompanhados das fitas de caixa e das guias de depósito dos destinatários nos momentos em que as transações ocorreram (grifo nosso).

34. Válido lembrar sobre o assunto que o Tribunal entende necessária a movimentação de recursos da conta corrente específica do convênio mediante transferências nominalmente identificadas, eis que são requisitos à comprovação do nexo de causalidade da execução financeira do convênio (Acórdão TCU 2464/2013 – Plenário), sendo a emissão de cheque nominativo condição essencial à comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos (Acórdão TCU 3712/2008 – 1ª. Câmara).

35. No que pese o relatório fotográfico (peças 25 a 28), o Tribunal entende que a apresentação de fotografia e declarações desacompanhadas de provas mais consistentes são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, porque, embora possam eventualmente, demonstrar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados (Acórdão TCU 3882 – 2ª. Câmara). Assim, as fotografias requerem que sejam cotejadas às ações desenvolvidas pelo ajuste, bem assim o alcance efetivo do objeto conveniado. No caso, pouco se sabe quais ações efetivamente foram desenvolvidas. Como se disse anteriormente, o gestor não se preocupou em explicá-las, mas somente em trazer aos autos documentação pouca esclarecedora.

36. Por último, consta dos autos informação da abertura de inquérito policial 0464/2012-4/SR/DPF/CE, por parte da Superintendência de Polícia Federal no Ceará, relativo ao convênio em tela, onde o órgão repassador apresenta informações solicitadas em relação à execução do ajuste (peça 1, p. 235).

37. Diante do exposto, considerando que as informações não dão margens para se concluir acerca da regularidade da execução do objeto conveniado, sendo contraditórias as informações prestadas pelo responsável e as solicitações de regularização de pendências oriundas do órgão repassador, propõe-se a realização de diligências nos moldes a seguir propostos:

a) à Superintendência do Banco do Brasil no Estado do Ceará, para que esclareça as movimentações, objeto do Quadro 01, relativa ao Convênio 61202/2010 (Siafi 738419), (Ag. 1039-1, c/c 33.523-1), onde se apontam a realização de pagamentos sem a realização de cheque nominativo aos beneficiários. Ademais, sejam ainda identificados os nomes dos beneficiários das transferências acima indicadas (Quadro 01), disponibilizando para exame as fitas de caixa e as guias de depósito dos destinatários nos momentos em que as transações ocorreram.

b) à Superintendência de Polícia Federal do Ceará, para que informe acerca das conclusões do Inquérito Policial 0464/2012-4/SR/DPF/CE, relativo ao 61202/2010 (Siafi 738419).

CONCLUSÃO

38. Considerando que as informações não dão margens para se concluir acerca da regularidade da execução do objeto conveniado, sendo contraditórias as informações prestadas pelo responsável e as solicitações de regularização de pendências oriundas do órgão repassador, propõe-se a realização de diligências, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/92 (LO/TCU) e no art. 157, § 1º, do Regimento Interno do TCU. As diligências deverão ser encaminhadas às Superintendências do Banco do Brasil e da Polícia Federal, ambas no Estado do Ceará, objetivando, respectivamente, apresentar informações acerca da movimentação bancária da conta corrente do Convênio 61202/2010 e andamento do Inquérito Policial 0464/2012-4/SR/DPF/CE, nos moldes definidos no item 37 acima.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/92 e no art. 157, § 1º, do Regimento Interno do TCU, a realização de diligências a seguir propostas:

a) à Superintendência do Banco do Brasil no Estado do Ceará, para que esclareça as movimentações, objeto do Quadro 01, relativa ao Convênio 61202/2010 (Siafi 738419), (Ag. 1039-1, c/c 33.523-1), onde se apontam a realização de pagamentos sem a realização de cheque nominativo aos beneficiários. Ademais, sejam ainda identificados os nomes dos beneficiários das transferências acima indicadas (Quadro 01) disponibilizando para exame as fitas de caixa e as guias de depósito dos destinatários nos momentos em que as transações ocorreram.

Quadro 01: Extrato da Conta Corrente do Convênio 61202/2010

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

b) à Superintendência de Polícia Federal do Ceará, para que informe acerca das conclusões do Inquérito Policial 0464/2012-4/SR/DPF/CE, relativo ao 61202/2010 (Siafi 738419).



Secex/CE, em 28 de julho de 2016.

(Assinado eletronicamente)

ROBERTO Sérgio do Nascimento

AUFC – Mat. 3039-2