

Processo TC nº 029.397/2016-2
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário em desfavor do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, ex-prefeito de Cascavel/CE, em razão de irregularidades identificadas na prestação de contas de recursos recebidos em 2010 por meio de transferências do tipo “*fundo a fundo*” no âmbito dos programas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (PSB/PSE), vinculados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). No total, foram repassados ao Município R\$ 731.520,62 ao longo desse exercício para financiar o desenvolvimento das diversas ações governamentais atreladas aos referidos programas (peça 1, p. 16).

2. Esta TCE foi iniciada após procedimento fiscalizatório realizado pela CGU com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais no Município de Cascavel/CE. Ao analisar diversas licitações ocorridas entre os anos de 2009 e 2011, o órgão de controle interno apurou indícios de fraude aos certames perpetrada por meio da repetida participação de um mesmo grupo de empresas cujas características indicavam tratar-se de entidades de “*fachada*”.

3. Considerando essa informação, o MDS emitiu a Nota Técnica nº 3903/2015, em que procedeu à reanálise das presentes contas por meio do cotejo de extratos bancários, notas fiscais, notas de empenho e comprovantes bancários referentes à execução dos programas PSB/PSE. Esse exame concluiu que somente foi devidamente demonstrada a regular gestão de R\$ 608.318,31 e considerou não comprovadas as demais despesas realizadas com os recursos transferidos (peça 1, p. 98-101).

4. No âmbito deste Tribunal, a secretaria instrutora realizou a citação do responsável, que apresentou alegações de defesa composta por notas de empenho, notas fiscais e extratos bancários relacionados aos pagamentos impugnados (peças 14 e 15). Ao analisar esses elementos, a Secex/CE considerou não ser possível aceitar tais documentos para sanear o débito, haja vista os indícios de que os pagamentos e respectivos comprovantes tenham sido emitidos por empresas de fachada. Por esse motivo, propõe rejeitar as alegações de defesa do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, julgar suas contas irregulares, condená-lo ao ressarcimento de débito equivalente a R\$ 123.202,31 e aplicar-lhe multa fundamentada no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

5. Conquanto concorde com o desfecho proposto pela unidade técnica, peço vênias para discordar da fundamentação utilizada para condenar o agente público.

6. Com efeito, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a utilização de empresas de fachada em contratações públicas impede o estabelecimento denexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto avençado, ainda que haja aparente regularidade nas execuções física e financeira da avença (Acórdãos nºs 6107/2017-1ª Câmara, 5796/2017-2ª Câmara e 314/2017-Plenário). Nos casos em que é comprovada a participação de empresas fictícias em uma contratação pública, todo o montante de recursos federais envolvidos deve ser impugnado, pois se torna impossível afirmar quem, de fato, executou o objeto e qual o destino dado à verba disponibilizada pela União.

7. Após estudar os autos, penso não estarem presentes elementos suficientes para se afirmar que a gestão da verba dos programas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial tenha contado com a atuação de entidades ditas de “*fachada*”. A suspeita de envolvimento de empresas fictícias foi levantada no Relatório de Demandas Externas nº 00206.000234/2012-92, emitido pela CGU (peça 1, p. 21-44), onde o órgão de controle interno consignou duas ocorrências:

a) Item 2.2.1.1 – registrou indícios de irregularidades no programa PROJOVEM entre os anos de 2009 e 2011 e relatou esquema envolvendo as empresas MF de Almeida Souza-ME, D. de Oliveira Lima-ME – Delim Distribuidora, A. M. Moreira EPP, J E N de Freitas ME – Jenfre Comércio e Serviços,

Continuação do TC nº 029.397/2016-2

as quais eram sistematicamente convidadas a participar de licitações para o fornecimento de diversos tipos de bens de consumo e permanentes, sem possuir estabelecimento comercial ou funcionários;

b) item 3.2.1.1 – registrou indícios de irregularidade em licitações ocorridas no âmbito do programa PROJOVEM nos anos de 2009 a 2011, pois foi verificada a participação de empresas sem autorização para comercializar o objeto do certame e uma relação linear entre todos os preços apresentados pelas proponentes, dentre outros problemas.

8. Conquanto as falhas relatadas pela CGU sejam graves, penso que os fatos ali descritos não estejam devidamente conectados ao objeto desta TCE.

9. Veja-se que, enquanto este processo de contas trata de recursos repassados ao Município de Cascavel no ano de 2010 em razão dos programas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, o relatório do controle interno focou apenas na execução de um dos programas inseridos no PSB, o PROJOVEM, mas ao longo de três exercícios. O relatório da CGU elenca alguns certames na modalidade convite em que as irregularidades teriam sido constatadas, mas a inexistência nestes autos de qualquer documento referente às licitações havidas no âmbito do PBS e PSE em 2010 impede que se estabeleça uma relação entre as falhas ali relatadas e as presentes contas.

10. Também comparei o rol de empresas consideradas fictícias pela CGU naquela oportunidade com aquele constante da relação de pagamentos impugnada nesta TCE (peça 18, p. 6-10), mas identifiquei apenas a empresa Comercial Fortes como recebedora das quantias de R\$ 27,04 e R\$ 5.000,77.

11. Por relevante, esclareço que isso não implica a inexistência de fraude nos certames licitatórios havidos no âmbito dos programas ora examinados, mas tão somente significa que este processo contém lacunas documentais que impedem a devida análise dessa irregularidade. Por exemplo, não há relação de procedimentos licitatórios realizados, editais dos certames, nomes das empresas participantes, valores das propostas de preço, contratos firmados, dentre outros elementos que possibilitariam verificar a ocorrência de ato ilícito dessa natureza.

12. Em vista disso, reputo não ser possível, da maneira que se encontra o processo, fundamentar a condenação do ex-prefeito na inexistência de nexo de causalidade entre os recursos recebidos e objeto realizado em decorrência do envolvimento de empresas de fachada na execução dos programas.

13. No entanto, após compulsar o processo, verifiquei que o responsável deixou de juntar os cheques nominais utilizados nos pagamentos impugnados, motivo que impede o estabelecimento do liame entre a verba repassada e as ações governamentais realizadas e, por consequência, implica a manutenção do débito ora discutido.

14. Feitas essas considerações, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento sugerida pela Secex/CE na instrução de peça 18, p. 13-14, com o reparo sugerido pelo titular da unidade técnica de fundamentar a multa no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

Ministério Público, em fevereiro de 2018.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral