

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

**TC 029.397/2016-2**

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Cascavel/CE.

Responsável: Décio Paulo Bonilha Munhoz (310.971.540-68),  
Prefeito em 2009/2012.

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMAS PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL – PSB E PSE/2010. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DE DESPESAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

Com base no art. 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, julgam-se irregulares as contas quando não apresentados documentos aptos a comprovar a destinação de recursos federais transferidos na modalidade fundo a fundo para execução de programas vinculados ao Fundo Nacional de Assistência Social.

## RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial (peça 1) instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em razão da impugnação parcial de despesas referentes a recursos repassados ao Município de Cascavel/CE no exercício de 2010, por força dos Programas Proteção Social Básica e Especial – PSB e PSE, vinculados ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

2. Os recursos, no valor total de R\$ 731.520,62, foram liberados mediante ordens bancárias relacionadas à peça 1, p. 14-15.

3. Inicialmente, o Fundo Nacional de Assistência Social aprovou a prestação de contas, composta pelo Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira, ratificado pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

4. Mas, diante de indícios de irregularidades em licitações promovidas pelo mencionado Município no exercício de 2010, apontadas no Relatório de Demandas Especiais 0206.000234/2012-92 da Controladoria Geral da União – CGU (peça 1, p. 21-44), o repassador notificou a Sra. Francisca Ivonete Mateus Pereira, Prefeita no período 2013/2016 (peça 1, p.65-77), a encaminhar a documentação comprobatória de todas as despesas relativas à execução dos Programas PSB/PSE pelo Município de Cascavel/CE no exercício de 2010, tais como: notas de empenhos, notas fiscais, recibos, ordens bancárias e cheques, de modo a evidenciar o nexo causal entre os demonstrativos de dispêndios e os valores debitados no extrato bancário. A Prefeita também foi notificada de que, na impossibilidade de enviar a documentação solicitada, deveria recolher R\$ 731.520,62 aos cofres do Tesouro Nacional.

5. O MDS também notificou o Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, Prefeito no mandato 2009-2012, a encaminhar a documentação comprobatória, nos mesmos termos acima mencionados, e comunicou ao Conselho Municipal de Assistência Social de Cascavel/CE as irregularidades apontadas pela CGU.

6. Em resposta, a Sra. Francisca Ivonete Mateus Pereira encaminhou a Guia de Recolhimento da União no valor de R\$ 2,27, referente ao pagamento indevido de tarifas bancárias (peça 1, p. 97), bem como arquivo digitalizado contendo notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias e cheques relativos à execução dos Programas PSB/PSE no município de Cascavel no ano de 2010.

7. A mencionada gestora, o Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz e o Conselho Municipal de

Assistência Social de Cascavel/CE foram informados de que os elementos encaminhados pela Prefeita não sanaram por completo a prestação de contas, pois algumas despesas continuavam pendentes de comprovação (peça 1, p. 102-106).

8. Não tendo sido apresentados elementos complementares, o Tomador de Contas concluiu que o Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional, no valor original de R\$ 123.202,31, em razão da impugnação parcial de despesas dos programas em comento (peça 1, p. 165-170).

9. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das presentes contas (peça 1, p. 178) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 1, p. 186).

10. No âmbito deste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE promoveu a citação do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz (peça 8, com aviso de recebimento às peças 12-13), para que comprovasse a restituição, aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, da importância de R\$ 123.202,31, atualizada monetariamente desde 31/12/2010 até o efetivo recolhimento, e/ou apresentasse alegações de defesa quanto às despesas impugnadas relativamente à execução dos Programas PSB/PSE pelo Município de Cascavel/CE no exercício de 2010, assim discriminadas na Nota Técnica 3.903/2015 (peça 1, p. 98-101):

a) PBF (Agência 1039-1, Conta Corrente 27.700-2)

Data	Histórico	Documento	Valor (R\$)
13/05/2010	Cheque pago outra agência	850351	373,72
06/07/2010	Cheque compensado	850373	4.775,00
18/08/2010	Cheque pago outra agência	850369	27,04
22/10/2010	Cheque	850416	17.364,30
TOTAL			22.540,06

b) PBT (Agência 1039-1, Conta Corrente 25.727-3)

Data	Histórico	Documento	Valor (R\$)
04/08/2010	Cheque	850157	9.912,90
TOTAL			9.912,90

c) PFMC III (Agência 1039-1, Conta Corrente 31.005-0)

Data	Histórico	Documento	Valor (R\$)
18/03/2010	Cheque compensado	850025	7.092,00
15/06/2010	Cheque	850030	420,00
05/11/2010	Cheque	850045	750,50
TOTAL			8.262,50

d) PBV I (Agência 1039-1, Conta Corrente 30.573-1)

Data	Histórico	Documento	Valor (R\$)
09/04/2010	Cheque	850061	492,50
08/07/2010	Cheque	850131	234,50
19/08/2010	Cheque	850167	7.854,96
22/10/2010	Cheque	850215	17.300,00
07/12/2010	Cheque	850239	1.352,50
TOTAL			27.234,76

e) PVMC (Agência 1039-1, Conta Corrente 31.163-4)

Data	Histórico	Documento	Valor (R\$)
24/02/2010	Cheque	850020	842,60
26/02/2010	Cheque compensado	850019	150,22
15/03/2010	Cheque compensado	850021	6.874,12
28/05/2010	Cheque	850022	7.742,15
07/07/2010	Cheque	850024	2.708,25

Data	Histórico	Documento	Valor (R\$)
30/07/2010	Cheque	850026	836,50
30/07/2010	Cheque	850027	300,90
30/07/2010	Cheque	850028	785,50
30/07/2010	Cheque	850029	818,10
02/08/2010	Cheque	850025	1.600,00
20/08/2010	Cheque pago outra agência	850030	5.000,77
1º/09/2010	Cheque	850031	2.382,30
20/09/2010	Cheque	850032	1.214,95
23/11/2010	Cheque	850039	1.072,10
29/11/2010	Cheque	850040	1.045,00
02/12/2010	Cheque	850041	359,68
02/12/2010	Cheque	850042	110,00
02/12/2010	Cheque	850043	47,00
23/12/2010	Cheque	850044	450,00
28/12/2010	Cheque	850045	939,75
<b>TOTAL</b>			<b>35.279,89</b>

f) PBV II (Agência 1039-1, Conta Corrente 32.880-4)

Data	Histórico	Documento	Valor (R\$)
22/10/2010	Cheque	850007	9.951,00
23/12/2010	Cheque	850008	3.500,00
<b>TOTAL</b>			<b>13.451,00</b>

g) PFMC (Agência 1039-1, Conta Corrente 25.728-1)

Data	Histórico	Documento	Valor (R\$)
17/06/2010	Cheque	850236	50,00
25/10/2010	Cheque	850250	6.471,50
<b>TOTAL</b>			<b>6.521,50</b>

11. O Responsável solicitou e obteve prorrogação do prazo para defesa (peça 11) e, por meio de advogado habilitado nos autos (peça 10), encaminhou documentos (peças 14 e 15) examinados pela Secex/CE, em instrução abaixo transcrita, no essencial, com ajustes de forma (peça 18):

**“Análise**

23. O responsável encaminhou cópia dos extratos bancários das contas referenciadas, de poucas notas de empenhos, das notas fiscais e recibos atinentes às despesas impugnadas pela CGU. Contudo, não apresentou justificativas para as irregularidades apontadas no Relatório de Demandas Especiais 00206.000234/2012-92 da CGU (peça 1, p. 21-44), referentes a licitações promovidas no exercício de 2010 pelo Município de Cascavel/CE relacionadas aos recursos à conta dos Programas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (PSB/PSE), [em especial] a realização de convite a empresas de fachada para participar dos certames. [Também] não apresentou elementos suficientes para comprovar o nexo de causalidade entre despesas contestadas e os pagamentos realizados. É o que se analisa a seguir.

24. (...)

25. Os quadros abaixo detalham as NFs e os recibos correspondentes às despesas impugnadas, [agrupadas] por conta:

a) PBF (Agência 1039-1, Conta Corrente 27.700-2, peça 14, p. 4-21)

Data	Cheque	Valor (R\$)	Data NE	NF/ Data/ Valor (R\$)	Recibo Data	Empresa /CNPJ
13/05/2010	850351	373,72	1º/12/2009	883 09/12/2009 383,92	03/05/2010 383,92	Comercial Lima Santos 10.564.817/0001-46

06/07/2010	850373	4.775,00		305 15/06/2010 5.000,00	06/07/2010 5.000,00	Personal Consultoria Ltda. 41.324.450/0001-17
18/08/2010	850369	27,04	N/C	169 24/05/2010 27,04	02/08/2010 27,04	Comercial Fortes 10.938.500/0001-22
22/10/2010	850416	17.364,30	N/C	200 e 201 20/10/2010 17.364,30	17.364,30 21/10/2010	Livraria e Papelaria Pajuçara 05.103.723/0001-30
<b>TOTAL</b>		<b>22.540,06</b>		<b>22.775,26</b>		

**b) PBT (Agência 1039-1, Conta Corrente 25.727-3, peça 14, p. 22-26)**

Data	Cheque	Valor (R\$)	NE-Data	NF/ Data/ Valor (R\$)	Recibo Data	Empresa-CNPJ
04/08/2010	850157	9.912,90	N/C	31 30/07/2010 10.380,00	02/08/2010 10.380,00	Francisco José Valentim Cardoso 07.779.234/0001-28
<b>TOTAL</b>		<b>9.912,90</b>		<b>10.380,00</b>		

**c) PFMC III (Agência 1039-1, Conta Corrente 31.005-0, peça 14, p. 27-38)**

Data	Cheque	Valor (R\$)	NE-Data	NF / Data/ Valor (R\$)	Recibo Data	Empresa-CNPJ
18/03/2010	850025	7.092,00	N/C	274 04/03/2010 7.200,00	16/03/2010 7.200,00	Personal Consultoria Ltda. 41.324.450/0001-17
15/06/2010	850030	420,00	N/C	42 19/05/2010 420,00	15/06/2010 420,00	Bons Negócios 10.724.717/0001-30
05/11/2010	850045	750,50	N/C	Avulsa 04/11/2010 900,00	900,00 05/11/2010	Ibiracir Roberto de Paulo Filho 951.513.203-78
<b>TOTAL</b>		<b>8.262,50</b>		<b>8.520,00</b>		

**d) PBV I (Agência 1039-1, Conta Corrente 30.573-1, peça 14, p. 39-62)**

Data	Cheque	Valor (R\$)	NE-Data	NF/Data/ Valor (R\$)	Recibo Data	Empresa-CNPJ
09/04/2010	850061	492,50	N/C	Avulsa- 070410001 07/04/2010 600,00	09/04/2010 600,00	Ana Carla Rodrigues Araújo 874.969.413-87
08/07/2010	850131	234,50	N/C	Avulsa- 010710012 1º/07/2010 300,00	06/07/2010 300,00	Francisca Arlene Nogueira da Silva 051.405.503-00
19/08/2010	850167	7.854,96	17/08/2010	169 e 170 12/07/2010 7.854,96	17/08/2010 7.854,96	DCM-Distribuindo Qualidade-Lidia Varela Feitosa 09.276.440/0001-40
22/10/2010	850215	17.300,00	N/C	195 e 196 20/10/2010 17.300,00	21/10/2010 17.300,00	Livraria e Papelaria Pajuçara 05.103.723/0001-30
07/12/2010	850239	1.352,50	N/C	Avulsa- 011210020 1º/12/2010 1.600,00	03/12/2010 1.600,00	Michele Sousa Silva 001.811.763-51
<b>TOTAL</b>		<b>27.234,76</b>		<b>27.654,96</b>		

**e) PVMC (Agência 1039-1, Conta Corrente 31.163-4, peça 14, p. 63-108, peça 15, p. 1-25)**

Data	Cheque	Valor (R\$)	NE-Data	NF/Data/ Valor (R\$)	Recibo Data	Empresa-CNPJ
------	--------	-------------	---------	-------------------------	----------------	--------------

Data	Cheque	Valor (R\$)	NE-Data	NF/Data/ Valor (R\$)	Recibo Data	Empresa-CNPJ
24/02/2010	850020	842,60	N/C	38 05/10/2010 842,60	23/02/2010 842,60	Mil Coisas-Comércio de Utilidades do Lar Ltda. 10.216.097/0001-28
26/02/2010	850019	150,22	N/C	Avulsa- 230210005 23/02/2010 202,00	24/02/2010 202,00	Júlio Sérgio Ribeiro 924.875.993-91
15/03/2010	850021	6.874,12	N/C	272 04/03/2010 6.978,80	6.978,80 15/03/2010	Personal Consultoria Ltda. 02.826.178/0001-11
28/05/2010	850022	7.742,15	N/C	195, 196, 197 e 198 19/05/2010 7.742,15	7.742,15 28/05/2010	Mercadinho Freitas IV 05.103.723/0001-30
07/07/2010	850024	2.708,25	N/C	223,224 e 225 21/06/2010 2.708,25	06/07/2010 2.708,25	Mercadinho Freitas IV 05.103.723/0001-30
30/07/2010	850026	836,50	N/C	Avulsa 300710005 30/07/2010 1.000,00	30/07/2010 1.000,00	Eduardo Almeida Silva Neto 857.545.013-15
30/07/2010	850027	300,90	N/C	236 05/07/2010 300,90	30/07/2010 300,90	Mercadinho Freitas IV 05.103.723/0001-30
30/07/2010	850028	785,50	N/C	238 07/07/2010 785,50	30/07/2010 785,50	Mercadinho Freitas IV 05.103.723/0001-30
30/07/2010	850029	818,10	N/C	240 05/07/2010 818,10	30/07/2010 818,10	Mercadinho Freitas IV 05.103.723/0001-30
02/08/2010	850025	1.600,00	N/C	475 07/06/2010 1.600,00	27/07/2010 1.600,00	Silvia Maria Furtado Leite 04.739.846/0001-07
20/08/2010	850030	5.000,77	N/C	253 e 254 24/06/2010 5.000,77	17/08/2010 5.000,77	Comercial Fortes 10.938.500/0001-22
1º/09/2010	850031	2.382,30	N/C	262 e 263 16/08/2010 2.382,30	30/08/2010 2.382,30	Mercadinho Freitas IV 05.103.723/0001-30
20/09/2010	850032	1.214,95	N/C	280 08/09/2010 1.214,95	17/09/2010 1.214,95	Mercadinho Freitas IV 05.103.723/0001-30
23/11/2010	850039	1.072,10	N/C	307, 308 e 309 03/11/2010 1.072,10	17/11/2010 1.072,10	Mercadinho Freitas IV 05.103.723/0001-30
29/11/2010	850040	1.045,00	N/C	324 e 325 12/11/2010 1.045,00	26/11/2010 1.045,00	Mercadinho Freitas IV 05.103.723/0001-30
02/12/2010	850041	359,68	N/C	Imposto 359,68	-	-
02/12/2010	850042	110,00	N/	Imposto 110,00	-	-
02/12/2010	850043	47,00	N/C	Imposto 47,00	-	-
23/12/2010	850044	450,00	N/C	531	23/12/2010	Silvia Maria Furtado Leite

Data	Cheque	Valor (R\$)	NE-Data	NF/Data/ Valor (R\$)	Recibo Data	Empresa-CNPJ
				17/12/2010 450,00	450,00	04.739.846/0001-07
28/12/2010	850045	939,75	N/C	350 e 351 27/12/2010 939,75	28/12/2010	
TOTAL		35.279,89		35.599,78		

**f) PBV II (Agência 1039-1, Conta Corrente 32.880-4, peça 15, p. 26-35)**

Data	Cheque	Valor (R\$)	NE-Data	NF/Data/ Valor (R\$)	Recibo Data	Empresa-CNPJ
22/10/2010	850007	9.951,00	N/C	193 e 194 20/10/2010 9.951,00	21/10/2010 10.380,00	Livraria e Papelaria Pajuçara 05.103.723/0001-30
23/12/2010	850008	3.500,00	N/E	528 9/12/2010	23/12/2010 3.500,00	Silvia Maria Furtado Leite 04.739.846/0001-07
TOTAL		13.451,00		13.451,00		

**g) PFMC (Agência 1039-1, Conta Corrente 25.728-1, peça 15, p. 27-43)**

Data	Cheque	Valor (R\$)	NE-Data	NF/Data/ Valor (R\$)	Recibo Data	Empresa-CNPJ
17/06/2010	850236	50,00	N/C	Recarga TIM 05/03/2010 50,00	19/05/2010 50,00	Mercadinho Freitas IV (05.103.723/0001-30)
25/10/2010	850250	6.471,50	N/E	199 20/10/2010 6.471,50	20/10/2010 6.471,50	Livraria e Papelaria Pajuçara (05.103.723/0001-30)
TOTAL		6.521,50		6.521,50		

25. Ressalte-se, inicialmente, que as diferenças entre os valores constantes das NFs e os cheques emitidos correspondem aos impostos, consoante informações detalhadas nos recibos encaminhados.

26. O Relatório de Demandas Especiais da CGU 00206.000234/2012-92 (peça 1, p. 21-44), apontou [as seguintes] irregularidades nas licitações promovidas pelo município de Cascavel/CE relacionadas aos recursos dos Programas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (PSB/PSE), no exercício de 2010 (...):

**“2.2.1.1 Situação Verificada**

Conforme consta na demanda do Ministério Público Federal, a atual administração de Cascavel/CE ‘montou um verdadeiro esquema para dilapidar os cofres públicos, esquema este que se alastra por várias secretarias municipais, no qual são contratadas empresas de fachada para prestar supostos serviços, vender materiais escolares, fazer treinamento e capacitação de professores, fornecer merenda escolar, consertar carteiras escolares e demais equipamentos da rede municipal de ensino, dentre outros, envolvendo verbas federais’. E cita as seguintes empresas como participantes do esquema:

a) MF de Almeida Souza-ME, CNPJ 10.460.711/0001-00, com sede na Rua Porto Alegre, 1332, Henrique Jorge, Fortaleza/CE. Conforme a demanda, ‘na sede da empresa (...) não funciona um empreendimento com dimensões aproximadas de um grande complexo de atividades, inclusive auditório com fim de capacitar professores, e sim, uma pequena peixaria, uma verdadeira espelunca onde vende[m-se] peixes (...)’;

b) D. de Oliveira Lima-ME – Delim Distribuidora, CNPJ 10.388.686/0001-93, localizada na Av. Pres. Castelo Branco, 2435, Jacarecanga, Fortaleza/CE. O demandante informa que ‘ao se verificar o endereço de funcionamento da aludida empresa, foi possível comprovar o quão recheado de ilícitos estão os serviços e pagamentos. (...) Surpreendentemente o que se encontra instalado no local é uma paupérrima oficina de motos, (...) nunca tendo ocorrido no local a venda dos materiais supostamente adquiridos’;

c) A.M. Moreira EPP, CNPJ 07.555.567/0001-73, situada na Rua Ricardo Albino, 992, Centro, Pindoretama/CE. De acordo com a demanda, ‘no referido endereço encontramos apenas uma empresa de fachada em um prédio fechado (...), medindo aproximadamente 2,5 metros de largura, sem ao menos existir ligação de energia elétrica; entrevistando os vizinhos, [obteve-se declarações de que o estabelecimento] nunca funcionou’; e

d) J E N de Freitas ME – Jenfre Comercio e Serviços, CNPJ 11.846.879/0001-03, situada na Rua Eng. Waldir Leopecio, 290, Barra do Ceará, Fortaleza/CE. Na demanda consta que ‘foi fundada na data de 22/04/2010 e, como de praxe, nada funciona no local, servindo apenas para venda de notas fiscais, bastando simples diligência no local (...). Poucos meses depois [da fundação] começou a vender para o Município de Cascavel, iniciando com pagamentos tímidos e finalizando com vultosas quantias”.  
(...)

Do descrito anteriormente, constata-se algumas características em comum dessas microempresas individuais:

i) estão cadastradas na [Junta Comercial do Estado do Ceará] com divers[as] [Classificações Nacionais de Atividades Econômicas], ou seja, estão aptas a comercializar quaisquer produtos – comércio varejista ou atacadista, como papelaria, material de construção, equipamentos de informática, material de limpeza, bens permanentes etc. – [e a prestar] qualquer serviço, específico ou não: capacitação de profissionais, eventos festivos, fotocópias, consertos de bens diversos, serviços gráficos, genéricos etc;

ii) não existem de fato, isto é, não possuem estabelecimento que efetivamente comercialize no varejo os produtos constantes nos seus cadastros comerciais. São microempresas individuais que existem apenas documentalmente, instaladas quase sempre no mesmo endereço do proprietário ou em pequenas salas comerciais. Quando se visita o local, quase sempre estão fechadas ou inexitem, e seus documentos fiscais estão sempre com o ‘contador’;

iii) em sua maioria não possuem funcionário ou [empregam] somente um único funcionário, geralmente não formalizado, para dar suporte ao registro das informações, trabalhando com um único computador;

iv) participam de licitações em vários municípios, com qualquer objeto, seja o fornecimento de qualquer bem ou a prestação de qualquer serviço, sempre com empresas com as mesmas características. Ganham as licitações, geralmente convites, para materiais de consumo (objetos de alta rotatividade no almoxarifado, com entradas e saídas rápidas, que não deixam rastro) ou para serviços genéricos, [realizáveis] por qualquer pessoa;

v) as notas fiscais são quase sempre preenchidas com objetos com descrições genéricas, sem a especificação necessária para a boa identificação do bem ou serviço, e os atestos são sempre realizados por uma única pessoa, quando deveriam ser feitos por uma comissão, quando as compras ultrapassarem o limite de convite.

(...)

#### 4. CONCLUSÃO

4.1 Sobre os fatos e situações apontados à CGU, são procedentes as irregularidades listadas a seguir, conforme demonstrado no corpo do relatório.

Item 2.1.1.1 Empresa vencedora de licitação apresenta indícios de ausência de atividade comercial varejista.

Item 2.1.1.2 Indícios de pagamento diretamente pelo município aos profissionais contratados por meio de empresa vencedora de licitação.

Item 2.1.1.3 Empresa vencedora de licitação apresenta indícios de ausência de atividade comercial varejista.

Item 2.1.1.4 Indícios de pagamento diretamente pelo município aos profissionais contratados por meio de empresa vencedora de licitação.

Item 2.2.1.1 Empresas convidadas a participar de licitações apresentam indícios de empresa de fachada.

4.2 Sobre as demais ações de controle realizadas, foram identificadas as seguintes situações:

Item 3.1.1.1 A Prefeitura Municipal de Cascavel não notificou os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais acerca da liberação dos recursos federais fiscalizados.

Item 3.1.1.2 Indício de montagem no Pregão Presencial 2010.12.13.02.

Item 3.1.1.3 A Prefeitura Municipal de Cascavel não notificou os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais acerca da liberação dos recursos federais fiscalizados.

Item 3.1.1.4 Indícios de montagem no Pregão Presencial 2010.12.13.01.'

26.1. A CGU identificou ainda as seguintes irregularidades nos Convites 2010.03.16.04 (em que foi vencedora a empresa Comercial Fortes, CNPJ 10.938.500/0001-22), 2009.10.20.01, 2009.12.02.01, 2009.05.12.01 e 2009.10.20.01:

a) realização de licitação com empresas que não possuem CNAE referente ao objeto licitado;

b) relação linear entre todos os preços apresentados nas propostas das convidadas;

c) sequência numérica dos selos autenticados no mesmo cartório dos documentos de diferentes convidadas;

d) [ausência de validação das] certidões de regularidade fiscal nos sites dos órgãos emittentes;

e) pesquisa de Preços com data posterior à abertura da licitação e inexistência de numeração de páginas; e

f) recebimento de bens de consumo em desobediência ao determinado no art. 15, parágrafo 8º, da Lei 8.666/93.

27. A prestação de contas não é somente a apresentação de documentos para demonstrar uma aparência. O importante são os fatos. No caso em análise, as notas fiscais e os recibos foram apresentados pelo responsável, mas como a própria CGU relatou, estas notas fiscais e recibos foram emitidos por empresas de fachada, que agiram em conluio com os responsáveis, objetivando dilapidar os cofres públicos, não tendo apresentado processos licitatórios, contratos e cópias cheques, dentre outros capazes de comprar a efetiva execução dos serviços ou aquisição dos produtos.

28. A CGU constatou várias evidências em sua auditoria de campo, inclusive com supedâneo em pesquisas ao Portal da Transparência do TCM, ao Sistemas Siarco/Jucec, CNPJ, CPF, Rais e Novo Ativa da CGU, que comprovaram o **modus operandi** das citadas empresas (contratação de empresas sem capacidade operacional, de fachada, que não possuem sede nem funcionários cadastrados que justificassem o volume de transações [alegadas]; donos cadastrados no Bolsa Família, evidenciando o uso de 'laranjas'; alinhamento de preços entre as empresas licitantes, o que ocorreu pela falta de zelo do responsável (**culpa in vigilando**) do Município de Cascavel/CE. Ressalte-se que o TCU tem considerado que um conjunto de evidências constituem prova. Portanto considera-se que o responsável não comprovou o nexo causal entre a documentação comprobatória e os valores debitados no extrato bancário, como forma de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados na modalidade fundo a fundo, no montante de R\$ 123.202,31.

29. Frise-se, por oportuno, que existem outros processos no âmbito do TCU (TC 003.047/2012- 1, Acórdão 891/2014 – 1ª Câmara, e TC 015.160/2012-2, Acórdão 1.298/2014 – Plenário) envolvendo o mesmo responsável, Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, com recursos

federais advindos de outras fontes, mas tratando dos mesmos tipos de irregularidades relativas a licitações do município de Cascavel/CE.”

12. Diante da análise acima transcrita, a proposta de encaminhamento uniforme no âmbito da 1ª Diretoria Técnica da Secex/CE (peças 18-20) contempla as seguintes providências:

12.1. julgar irregulares as contas do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz na condição de ex-Prefeito Municipal de Cascavel/CE (gestão 2009/2012), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno;

12.2. condenar o Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz a pagar a quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR (R\$)
31/12/2010	123.202,31

12.3. aplicar ao Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

12.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

12.5. autorizar desde logo, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os acréscimos legais, esclarecendo-se ainda ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

12.6. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

13. O Secretário de Controle Externo no Estado do Ceará diverge apenas do fundamento para aplicação da multa, afirmando que o embasamento mais apropriado para o caso é o art. 57 da Lei 8.443/1992.

14. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifesta-se de acordo com o encaminhamento proposto pelo dirigente da Unidade Técnica. Porém diverge do fundamento invocado para a condenação do ex-agente público, conforme consta do Parecer que ora transcrevo, no essencial (peça 22):

“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 de nexo 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, 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 o 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.”

É o Relatório.