

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 008.588/2015-5

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. RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS A ENTE MUNICIPAL POR MEIO DE CONVÊNIO. DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES RECREATIVAS E DE LAZER EM NÚCLEO PARA CRIANÇAS, ADOLESCENTES, JOVENS, ADULTOS, IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. IMPUGNAÇÃO TOTAL DE DESPESAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

De acordo com a jurisprudência já assentada neste Tribunal, é dever do gestor público, em tomada de contas especial, trazer elementos probatórios coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas geridas, de acordo com as normas pertinentes.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Esporte em nome do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, 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. Nos termos pactuados, o montante do ajuste era de R\$ 194.044,00, dos quais R\$ 177.964,00 ficaram a cargo da União e o restante de R\$ 16.080,00 de contrapartida do conveniente (peça 1, p. 113). Os recursos federais foram liberados e depositados na conta corrente 33.523-1 da agência 1039-1 do Banco do Brasil S/A, em parcela única, mediante as ordens bancárias 2010OB805571, no valor de R\$ 164.866,00 e 2010OB805570, no valor de R\$ 13.098,00, ambas emitidas em 31/12/2010 (peça 1, p. 241 a 243).

3. A vigência da mencionada avença estendeu-se de 30/06/2010 a 1º/03/2012 (peça 1, p. 147), com mais trinta dias de prazo para apresentação da prestação de contas final (peça 1, p. 113).

4. Em 12/4/2011, o Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz foi informando pelo Ministério do Esporte, por meio do Ofício 220/2011/DPSEL/SNDEL/ME, da existência de pendências na prestação de contas do ajuste em tela, acerca da documentação que deveria ser encaminhada para comprovação da adequada implementação do objeto pactuado, com reiteração, posteriormente, por meio do Ofício 307/2011 – DPSEL/SNDEL/ME (peça 1, p. 163 a 165).

5. O concedente então examinou a documentação parcial constante do Siconv e concluiu pela impossibilidade de se aferir a regular aplicação dos recursos públicos no objeto pactuado. 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).

6. Diante de tais apurações, o órgão concedente deu prosseguimento a esta Tomada de Contas Especial, havendo a Secretaria Federal de Controle Interno certificado a irregularidade das contas

(peça 2, p. 174) e a autoridade ministerial manifestado a sua ciência sobre esse certificado (peça 2, p. 182).

7. Na instrução da peça 4, a Secex/CE ponderou que, embora o prazo para prestação de contas final do referido ajuste tenha adentrado a gestão de 2013-2016, a prefeita sucessora, Sra. Francisca Ivonete Mateus Pereira, adotou as medidas legais visando ao resguardo do erário, promovendo a Ação Ordinária de Impropriedade Administrativa contra seu antecessor, e concluiu pela responsabilidade apenas do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, propondo sua citação para que recolhesse o valor do débito apurado, com os acréscimos legais, e/ou apresentasse alegações de defesa pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Cascavel/CE, mediante o Convênio 61.202/2010.

8. Após ser devidamente citado (peças 7 a 10), o aludido responsável apresentou suas alegações de defesa (peça 15) acompanhada de vasta documentação (peças 16 a 28 e 30 a 33), tendo sido tais elementos analisados pelo Auditor Federal de Controle Externo da Secex/CE, consoante trecho a seguir reproduzido, com alguns ajustes de forma, da instrução da peça 34:

“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, Heberston 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 face 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).

[...]

33. Entende-se por oportuno indagar à instituição financeira que razões levaram a movimentação dos recursos conveniados que não por meio 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, em que 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), em que se aponte 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 Convênio 61202/2010 (Siafi 738419).

[...]

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 Banco 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).”

9. O corpo diretivo da Secex/CE discordou desse encaminhamento, consoante, trecho a seguir transcrito, com os ajustes de forma pertinentes, do parecer que constitui a peça 35 destes autos:

“EXAME TÉCNICO

28. Na última instrução (peça 34), o auditor, ao analisar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, não acatou as justificativas apresentadas e considerou os documentos apresentados insuficientes para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Analise essa com a qual concordo e que deve ser considerada em conjunto com os demais argumentos a seguir expostos para embasar as razões de decidir dessa Corte.

29. No entanto, tendo em vista que o exame das despesas realizadas a débito da conta específica do convênio, conforme se observou nos extratos bancários, não foram realizadas por cheques nominativos e vieram desacompanhadas de documentos que permitissem a identificação dos destinatários dos recursos, o auditor propõe a realização de diligência ao Banco do Brasil para esclarecer a realização dos pagamentos, solicitando ainda o envio de documentos que identifiquem os credores das despesas realizadas.

30. Além disso, tendo o auditor identificado a existência de inquérito policial aberto na Superintendência da Polícia Federal no Estado do Ceará tratando sobre o ajuste em tela, propôs a realização de diligência àquele órgão solicitando informações sobre as conclusões do inquérito.

31. Conforme já salientado no início desse pronunciamento, com as devidas vênias, divirjo da proposta alvitada pelo auditor uma vez que entendo que este processo já se encontra pronto para uma decisão de mérito e as medidas saneadoras sugeridas não trarão qualquer informação relevante para o deslinde dos autos.

32. Não é demais lembrar que a motivação do débito ora analisado se deu pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio tendo em vista a insuficiência da documentação inserida no Siconv, bem como da apresentada em resposta à citação, para comprovar a execução física do objeto do convênio. Decorre dessa constatação a impossibilidade de se estabelecer o necessário liame entre valores federais repassados e as despesas que teriam sido realizadas para consecução do objeto.

33. É cediço que a comprovação da boa e regular aplicação de bens e valores públicos é dever de todos aqueles a quem sejam confiados recursos federais, por força do disposto nos art. 37, **caput**, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967.

34. Ante o caráter indispensável da documentação em referência para demonstrar o nexo causal entre os recursos federais repassados e a despesa realizada, resta configurada ofensa às regras legais e princípios basilares da administração pública, uma vez que, em última análise, o gestor deixou de comprovar o efetivo emprego dos recursos postos sob sua responsabilidade em benefício da sociedade.

35. Esse quadro autoriza a presunção legal do dano ao Erário, conforme entendimento uniforme da jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 161/2015-2ªC, 3683/2014-2ªC, 1199/2014-Plenário e 1413/2014-2ª Câmara, dentre muitos outros).

36. Dessa forma não cabe ao TCU diligenciar outros órgãos com vistas a obter informações que possam estabelecer o nexo de causalidade na aplicação dos recursos, sendo esta uma obrigação do gestor, que deveria ter sido exercida no momento oportuno, quando do encaminhamento da prestação de contas, quando instado pelo órgão concedente, ou quando da apresentação de suas alegações de defesa.

37. Além disso, mesmo com a apresentação dos documentos propostos em diligência, ainda assim não seria possível o estabelecimento do necessário nexo de

causalidade financeiro, uma vez que muitos outros documentos necessários a comprovação da execução física do objeto não foram carreados aos autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Do exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

I – rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Decio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68);

II – com fundamento nos art. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea c; 19; e 23, inciso III, alínea a, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68), condenando-o ao pagamento dos valores abaixo discriminados, fixando-lhe o prazo de 15 (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 Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Tipo	Data	Valor (R\$)
D	4/1/2011	177.964,00
C	6/6/2012	96.753,23

III – aplicar ao responsável ainda a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada desde a data do presente Acórdão até a do efetivo pagamento, caso quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV – autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

V – autorizar desde já, caso requerido pelo responsável, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, 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, na forma prevista na legislação em vigor; esclarecendo ainda ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

VI - 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 do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

10. O Ministério Público junto ao TCU (peça 36), representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou sua concordância com o encaminhamento sugerido pelo dirigente da Secex/CE, no sentido de “rejeitar as alegações de defesa e julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa, autorizando-se, ademais, a cobrança judicial e o recolhimento parcelado das dívidas.”

11. Após os autos terem sido remetidos ao meu gabinete, o Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz anexou novos documentos (peças 43 a 48), a título de complementação dos elementos de defesa inicialmente apresentados.

É o Relatório.