

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço do recurso de reconsideração interposto por Décio Paulo Bonilha Munhoz, ex-prefeito de Cascavel/CE (gestão 2009/2012), contra o Acórdão 597/2019 - 2ª Câmara.

2. O recorrente teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito no valor de R\$ 177.964,00 (abatendo-se o valor de R\$ 96.753,23 já ressarcido em 6/6/2012) e multa de R\$ 14.000,00 (peça 54), em decorrência da falta de apresentação da documentação exigida para a prestação de contas do Convênio 61.202/2010, que objetivou o desenvolvimento de atividades recreativas e de lazer, em núcleo para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e portadores de deficiência. No presente caso não houve a comprovação adequada dos gastos efetuados nem se estabeleceu o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida, visto que houve débitos e transferência de recursos sem identificação do credor e não foi localizada nota fiscal relativa a débito realizado (peça 55).

3. Inconformado com a decisão, Décio Munhoz opôs embargos de declaração (peças 63 e 64), que foram rejeitados no Acórdão 3.318/2019-2ª Câmara (peça 67).

4. Nesta etapa processual o recorrente interpôs recurso de reconsideração, mediante o qual trouxe os seguintes argumentos em sua defesa (peça 72):

(i) o Acórdão 597/2019 - 2ª Câmara, ao fundamentar a condenação do ex-prefeito, conquanto houvesse extensa documentação que comprovasse a execução física do convênio, avaliou que a movimentação financeira foi atípica nos extratos bancários anexados aos autos, o que impediu a comprovação do nexo de causalidade entre as despesas e a verba destinada;

(ii) ao apreciar embargos de declaração que suscitavam omissão na análise dos documentos contidos nas peças 19, 20, 21 e 22, momento em que o ex-prefeito anexou documentos fornecidos pelo Banco do Brasil (peça 64) que atestavam o nexo de causalidade entre os dispêndios e os recursos federais recebidos, este Tribunal entendeu não haver guarida no meio processual escolhido para revolver o mérito de questões já examinadas, cabendo ao recorrente se valer das vias recursais adequadas para provocar a reapreciação da matéria pelo TCU (Acórdão 3.318/2019-2ª Câmara);

(iii) ao contrário do que foi concluído no acórdão, existem comprovantes bancários especificando os dados dos beneficiários dos débitos efetuados e das transferências realizadas na conta corrente específica do convênio;

(iv) o procedimento adotado pelo setor de pagamento da Prefeitura Municipal de Cascavel em conjunto com o Banco do Brasil respeitou literalmente o ditame do art. 20 da IN STN 1/1997, com a redação dada pela IN STN 1/2014, que permite expressamente o pagamento por transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil em que se identifique a destinação e, no caso de pagamento, o credor;

(v) o acórdão condenatório desconsiderou as provas constantes nos autos e limitou-se a condená-lo a devolver todos os valores sem que houvesse dolo ou prejuízo, e, além disso, a penalidade é injusta e desproporcional.

5. A Secretaria de Recursos - Serur, com o apoio do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, propôs fosse dado provimento parcial ao recurso para afastar o débito imputado, mantido o julgamento pela irregularidade das contas e fosse alterado o fundamento da multa aplicada para o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peças 91 a 93).

6. Manifesto-me de acordo com os pareceres.

7. Para fundamentar sua proposta, a unidade técnica concluiu que:

(a) os documentos apresentados nos autos demonstram que a contratação de pessoal (coordenadores e agentes sociais de esporte e lazer) e a aquisição de material e de passagens aéreas,

realizadas nas empresas José Ferreira Lima Eventos, D W Pontes Juca ME e Espaço Aéreo Viagens e Turismo Ltda., respectivamente, destinaram-se ao objeto do Convênio 61.202/2010;

(b) o conjunto de documentos composto por quadro de atividades sistemáticas e assistemáticas, cronogramas de atividades, grades horárias semanais, planos de aula, declarações do coordenador técnico, dos coordenadores de núcleo e de alguns agentes sociais, relação de beneficiados e registro fotográfico evidenciou que o módulo introdutório de formação e algumas das atividades de esporte e lazer previstas no plano de trabalho foram realizados pelo convenente;

(c) a coerência entre as informações (datas, valores e partes envolvidas) contidas nos empenhos, diário do movimento bancário, notas fiscais, extratos bancários da conta específica, ordens de pagamento, recibos e informações do Banco do Brasil permitiu concluir pelo nexo de causalidade entre os recursos da conta específica do convênio em tela e os pagamentos realizados às empresas José Ferreira Lima Eventos, D W Pontes Juca ME e Espaço Aéreo Viagens e Turismo Ltda.;

(d) o ex-prefeito devolveu à conta do convênio valores relacionados a aquisições realizadas indevidamente na empresa D W Pontes Juca ME, seja por falta de previsão no projeto básico, seja por quantidade adquirida a maior e/ou com valor acima do orçado no plano de trabalho;

(e) o saldo remanescente de R\$ 96.753,23 da conta do convênio foi recolhido aos cofres da União em 6/6/2012;

(f) o Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente não exerceu o controle social sobre as atividades do Programa de Esporte e Lazer na Cidade por culpa exclusiva do ex-gestor;

(g) a falta do controle da frequência dos beneficiados nas atividades previstas impediu o acompanhamento e a verificação da meta estabelecida no projeto básico, que era de 800 beneficiados por mês.

8. Consta nos autos que o recorrente escolheu o Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente (peça 45, p. 45) para exercer o controle social sobre a execução do objeto, a teor da cláusula segunda, inciso II, letra “d”, do termo de convênio (peça 1, p. 109). Dessa forma, cabia ao conselho fiscalizar a execução da avença, acompanhar as atividades desenvolvidas pelo projeto e ratificar a prestação de contas, como determinou a cláusula segunda, inciso II, letra “u”, do termo de convênio (peça 1, p. 113).

9. Contudo, não foram identificados no processo elementos probatórios de que o ex-prefeito notificou o conselho do recebimento dos recursos financeiros à conta do convênio, como fixou a cláusula segunda, inciso II, letra “e”, do termo de convênio (peça 1, p. 109). Não há também evidências de que o conselho tenha acompanhado a execução do objeto conveniado, assim como não foi apresentado o relatório/declaração desse conselho junto com a prestação de contas, como determinou a cláusula nona, letra “o”, do termo de convênio (peça 1, p. 121). Ao contrário, o relatório de execução de 20/6/2012, atestado pelo ex-prefeito (peça 1, p. 325-335), indicou que a entidade de controle social não fora chamada para participar do planejamento, de reuniões e dos eventos (item 2 da peça 1, p. 329).

10. Destaco que o recorrente foi informado por meio do ofício 82/2011, de 31/1/2011 (peça 1, p. 149 a 157), de que a entidade de controle social era parte integrante da execução do convênio e, por isso, devia receber uma cópia do plano de trabalho e do convênio assinado, bem como ser chamada para participar dos diversos momentos da execução, como: formação, reunião do conselho gestor e eventos (peça 1, p. 155). Desse modo, avalio que a responsabilidade pelo Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente não ter exercido o controle social sobre as atividades do programa recaí sobre o gestor.

11. Ademais, a Serur detectou falta do controle da frequência dos beneficiados nas atividades desenvolvidas, o que impossibilitou fosse verificada a medição da meta estabelecida no projeto básico, que era de 800 beneficiados/mês (peça 15, p. 23, e peça 43, p. 140), no período de agosto de 2011 a março de 2012.

12. Não obstante o recorrente ter logrado afastar a existência de débito com o conjunto probatório apresentado, subsistem a ausência de controle social sobre as atividades e a falta de controle de frequência dos beneficiados. Considero esses fatos graves o suficiente para manter a irregularidade das contas de Décio Paulo Bonilha Munhoz.

13. No tocante à dosimetria e alegada desproporcionalidade da multa aplicada ao recorrente, tem-se que, “na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)” (Acórdão 2.463/2019-1ª Câmara, relator min. Bruno Dantas). Além disso, “no âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A aplicação da sanção guarda relação com a materialidade dos fatos e a culpabilidade do responsável, não com sua capacidade financeira em quitar a dívida” (Acórdão 1.137/2019-1ª Câmara, relator min. Vital do Rêgo).

14. Como o débito foi afastado, altera-se o fundamento da multa para o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Todavia, avalio que a multa deve ser reduzida apenas em R\$ 2.000,00 (de R\$ 14.000,00 para R\$ 12.000,00), tendo em vista a gravidade das ocorrências subsistentes aptas a manter o julgamento das contas pela irregularidade.

Diante do exposto, acompanho a proposta da Serur e do MPTCU de provimento parcial do recurso e voto por que o Tribunal adote a minuta de deliberação que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de novembro de 2019.

ANA ARRAES
Relatora