



TC 020.835/2014-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Apuiarés/CE

Responsável: Roberto Sávio Gomes da Silva, CPF 364.001.730-72

Procurador: Sérgio Gurgel Carlos da Silva (OAB/2.799)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em desfavor do Sr. Roberto Sávio Gomes da Silva, ex-Prefeito Municipal de Apuiarés/CE, em razão da impugnação parcial de despesas do Convênio 416/2008 – Siafi 629105 (peça 1, p. 49-81), celebrado com a referida Prefeitura, tendo por objeto apoiar a implementação do Projeto intitulado “Apuiarés Junino”, com vigência de 10/6/2008 a 15/10/2008.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quinta do termo de convênio, foram previstos R\$ 210.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 200.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 10.000,00 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados em única parcela, mediante a ordem bancária 2008OB900688, no valor de R\$ 200.000,00, emitida em 24/7/2008 (peça 1, p. 197).

4. O ajuste vigeu no período de 10/6/2008 a 15/10/2008, e previa a apresentação da prestação de contas até 14/12/2008, conforme cláusula quarta – do prazo de vigência – parágrafo terceiro (peça 1, p. 49-81).

5. A Prestação de Contas do Convênio 416/2008 foi reprovada parcialmente devido a irregularidades na Execução Física e Financeira do objeto, conforme Nota Técnica de Reanálise 205/2011 (peça 1, p. 111-115) e Nota Técnica de Reanálise Financeira 432/2013 (peça 1, p. 151-157), encaminhadas ao ex-Prefeito e à prefeitura através dos ofícios 3083 e 3084/2013/CGCV/DGI/MTUR (peça 1, p. 145 e 149), e recebidos conforme Aviso de Recebimento peça 1, p. 163.

6. Esgotadas as medidas administrativas internas, sem o atendimento a diligência e não tendo sido ressarcido o erário, os autos foi encaminhado para instauração de TCE.

7. O Convênio 416/2008, Siafi 629105, foi firmado em 10/6/2008 e tinha como objeto apoiar a implementação do Projeto intitulado “Apuiarés Junino”.

8. A Prestação de Conta Final foi apresentada em 11/3/2009, mediante Ofício 001/11-03-2009 (peça 1, p. 89; ausente dos autos).

9. A Coordenação Extraordinária de Análise de Prestação de Contas-CEAPC, do Ministério do Turismo, expediu a Nota Técnica de Análise 88/2011, de 24/3/2011, informando que não foram apresentados elementos suficientes que permitissem a emissão de parecer técnico conclusivo sobre o cumprimento do objeto do convênio (peça 1, p. 93-103).

10. Foi então emitido o Ofício 755/2011/CEAPC/DGE/SE/Mtur, de 30/3/2011 (peça 1, p. 91) à Prefeitura Municipal de Apuiarés/CE informando que, ao efetuar a análise da prestação de contas final, verificou-se a necessidade de saneamento das inconsistências existentes nas Ressalvas

Técnicas e Financeiras, conforme Nota Técnica de Análise 88/2011 (peça 1, p. 93-103).

11. Em resposta, o ex-Prefeito Sr. Roberto Sávio Gomes da Silva encaminhou ao Ministério do Turismo a documentação complementar comprobatória mediante Ofício 01.08.08/2011 (peça 1, p. 107), além da justificativa do item 02 – Ressalvas Financeiras da Nota Técnica 088/2011 mediante Ofício 02.03.08/2011 (peça 1, p. 109).

12. A Coordenação Geral de Monitoramento, Avaliação e Fiscalização de Convênios – CGMC, pronunciou-se por meio da Nota Técnica de Reanálise 205/2011 (peça 1, p. 111-115), concluindo que a execução física da prestação de contas foi aprovada parcialmente pois, apesar do alcance dos objetivos propostos, o conveniente não apresentou a documentação comprobatória dos itens relacionados abaixo, os quais perfazem o total de R\$ 177.400,00.

Contratação de 07 bandas	R\$ 169.100,00
Locação de Gerador	R\$ 3.500,00;
Contratação de Seguranças	R\$ 4.800,00

13. Quanto ao aspecto financeiro do convênio, foi emitida a Nota Técnica de Reanálise 88/2012, pela Coordenação de Prestação de Contas em 7/5/2012 (peça 1, p. 119-131), concluindo que a prestação de contas foi aprovada parcialmente.

14. A Prefeitura foi comunicada desta conclusão por meio do Ofício 208/2012/CPC/CGCV/DGI/SE/Mtur de 8/5/2012 (peça 1, p. 117), tendo tomado ciência conforme AR (p. 135).

15. O ex-Prefeito encaminhou o Ofício 01.03.07/2012, de 3/7/2012 (peça 1, p.137) solicitando reavaliação da prestação de contas.

16. O Prefeito sucessor encaminhou Ofício 14.05.001/2013, de 14/5/2013 (p. 141), contendo a ação de ressarcimento ao erário, acompanhada da certidão negativa contra o ex-gestor do município, com o objetivo de retirada da inadimplência do município.

17. No entanto, a Nota Técnica de Reanálise Financeira 432/2013 datada de 31/7/2013 (peça 1, p. 151-157) após análise final das ressalvas apontadas concluiu que a prestação de contas foi Aprovada Parcialmente, conforme as novas ressalvas (peça 1, p. 155), considerando os itens abaixo:

Quanto ao objeto da ressalva “Procedimento Licitatório”, a ressalva foi considerada sanada considerando que foi realizado procedimento licitatório para contratação de empresa promotora de eventos para realização dos serviços objeto do convênio. Ressalte-se, porém, que foi mantida a glosa no valor de R\$ 169.100,00, uma vez que o item referente aos shows artísticos já foi reprovado pela área técnica;

Quanto ao objeto da ressalva “Camisa em malha Piquet” houve glosa no valor de R\$ 1.000,00 referente a diferença entre o valor constante do plano de trabalho em relação ao valor contratado;

Quanto ao objeto da ressalva “Bonés em algodão” houve glosa no valor de R\$ 1.200,00 referente ao pagamento efetuado a maior em relação ao valor constante do plano de trabalho em relação ao valor contratado;

Quanto ao objeto da ressalva “Gerador de Energia” item já glosado pela área técnica;

Quanto ao objeto da ressalva “7 bandas (renome local, regional e nacional)” item já glosado pela área técnica;

Total glosado – área técnica: R\$ 177.400,00

Total glosado – área financeira: R\$ 2.200,00

Total glosado: R\$ 179.600,00.

18. A Prefeitura e o ex-Prefeito foram notificados pelos Ofícios 3083/2013 e 3084/2013/CGCV/DGI/SE/SE/Mtur, ambos de 31/7/2013 (peça 1, p. 145 e 149), conforme AR (peça 1, p. 163).

19. Apesar do ex-Prefeito ter tomado ciência do ofício conforme AR (p.163), não apresentou documentação complementar, nem recolhimento do débito.

20. Esgotadas as medidas administrativas, sem o atendimento a diligência e não tendo sido ressarcido o erário, os autos foram encaminhados para instauração desta TCE mediante Despacho (peça 1, p. 165) informando que a Prestação de Contas do Convênio 416/2008 foi reprovada parcialmente devido a irregularidades na Execução Física e Financeira do objeto, conforme Nota Técnica 205/2011 (peça 1, p. 111-115) e Nota Técnica de Reanálise Financeira 432/2013 (peça 1, p. 151-157).

EXAME TÉCNICO

21 A intuição anterior (peça 4) alvitrou a citação do responsável. Em cumprimento ao Despacho do Diretor da 1ª DT (peça 5), que o fez mediante delegação de competência do Exmo. Ministro-Relator André de Carvalho, foi promovida a citação do Sr. Roberto Sávio Gomes da Silva, mediante o Ofício 2558/2014-TCU/Secex-CE (peça 6), datado de 8/10/2014.

22 Efetuada a expedição do Ofício 2558/2014-TCU/SECEX-CE ao responsável, retornou o AR contendo a informação de “Ausente” após três tentativas (peças 8 e 13).

23. Esta Secex/CE, atendendo ao disposto no artigo 6º, inciso II da Resolução 170/2004, emitiu a Certidão (Destinatário não Localizado), com as seguintes informações: peça (10):

- O endereço da base do sistema CPF da Receita Federal foi o que retornou. No entanto, em pesquisa de endereço válido em outros processos existentes no Tribunal, foi localizado no TC-001.682/1999-7, peça 4, folha 4; o endereço abaixo, o qual propomos expedição de novo ofício:

Rua Mário Alencar Araripe, 1750, casa 1500 – Bairro Agua Fria – Fortaleza/CE, CEP 60.830-025.

24. Foi promovida nova citação, agora para o endereço localizado na Certidão, mediante Ofício 2803/2014-TCU/SECEX-CE, de 6/11/2014, conforme peça 11.

25. O Sr. Roberto Sávio Gomes da Silva tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 12, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 15.

26. O responsável foi ouvido em decorrência da seguinte irregularidade:

Impugnação parcial das despesas em razão de irregularidades na execução física do objeto do referido convênio, cujo objeto era a implementação do projeto “Apuiarés Junino”, no valor de R\$ 210.000,00, com vigência de 10/6/2008 a 15/10/2008, conforme Nota Técnica de Reanálise 205/2011 e Nota Técnica de Reanálise Financeira 432/2013.

27. Em resposta à citação, o responsável apresentou alegações de defesa (peça 15) por meio de Procurador legalmente constituído (peça 14) contendo, em síntese, os seguintes argumentos:

27.1. *ab initio*, cumpre suscitar como preliminar quanto à tramitação da prestação de contas junto ao órgão conveniente que não se aplicou a valiosa lição de Fernando Capez que:

a) para todos os atos de improbidade administrativa exige-se conteúdo material, ontológico, axiológico para a sua configuração, não se conformando com a mera correspondência formal entre o que está previsto em lei e o que foi praticado;

b) para os crimes materiais, além da exigência axiológica acima exposta, traz maiores requisitos para a existência do nexo causal, utilizando-se de conteúdos normativos e valorativos;

27.2. a demonstração da adequação típica na petição inicial da ação por ato de improbidade administrativa constitui requisito essencial para sua propositura;

27.3. cita Vicente Greco Filho (*In Direito Processual Civil*) informando que:

O contraditório se efetiva assegurando-se os seguintes elementos: a) o conhecimento da demanda por meio de ato formal de citação; b) a oportunidade, em prazo razoável, de se contrariar o pedido inicial; c) a oportunidade de produzir prova e se manifestar sobre a prova produzida pelo adversário; d) a oportunidade de estar presente a todos os atos processuais orais, fazendo consignar as observações que desejar; e) a oportunidade de recorrer da decisão desfavorável.

27.4. explica que o Princípio da Ampla Defesa é aplicável em qualquer tipo de processo que envolva o poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas e jurídicas;

27.5. afirma que não existe o exercício do contraditório nem da ampla defesa em sede do conveniente ou mesmo desse *e.g* Tribunal de Contas da União, *ex vi* de sua Lei Orgânica e mesmo, de sua Resolução que constituída em forma de Regimento Interno;

27.6. para corroborar com sua defesa, cita diversos intérpretes sobre os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, José Afonso da Silva;

27.7. ressalta o Princípio da Ampla Defesa, que traduz a liberdade inerente ao indivíduo de, em defesa de seus interesses, alegar fatos e propor provas. Segundo dizeres de Ovídio A. Baptista, a ampla defesa abre espaço para que o litigante exerça, sem qualquer restrição, seu direito de defesa;

27.8 entende que o ato rotulado inicialmente de desaprovação de contas na verdade nada mais é que uma opinião ilhada expedida pelo conveniente, a qual está exclusivamente fulcrada numa singela manifestação técnica, porém desnudada de qualquer fundamentação, fruto de um procedimento unilateral ora impugnado em alguma das modalidades de atos de improbidade, devendo o acórdão, de *per se*, mesmo ser extinto nos moldes do art. 17, § 8º da Lei 8.429/92;

27.9. aduz que para a caracterização do ato de improbidade administrativa é necessário que haja, por ato manifestamente doloso, um enriquecimento ilícito, um prejuízo ao erário público ou um atentado aos princípios da Administração Pública;

27.10. finaliza afirmando que há aridez na encrespação de TCE, a qual não se minimizada ante a simples e arbitrária imposição desaprovatória das contas apresentadas; ao revés, determina-se que, de forma fundamentada e embasada legalmente, sem opressão ou arbitrariedade, examinem-se e ponderem as contas apresentadas pelo gestor, oportunizando-lhe, além da defesa a possibilidade de prova e a sua justa avaliação.

QUANTO AO MÉRITO

27.11. ressalta que conforme cláusula oitava, caberia ao MTur exercer de maneira inarredável o “acompanhamento e a fiscalização” do convênio que, por via de consequência, tratava-se de condição de reversão de responsabilidade e de solidariedade;

27.12. entende que em nenhum momento consta nas notas técnicas de análise e de reanálise, de execução e financeira, *al* de ímprobo, mas assombra o lançamento de ‘glosa’ e situação subjetiva e ou intransponível no momento da execução;

27.13. assevera que o objeto da questão são os fatos controvertidos, se as bandas receberam ou não os seus respectivos pagamentos;

27.14. explica que nesse tipo de atividade desenvolvida, os executantes de serviços musicais

sempre recebem o seu pagamento, ou “cachê”, até momento antes da apresentação, sob pena de não ‘subir no palco’;

27.15. faz diversas colocações a favor da prova, citando Cássio Scarpinella Bueno (*In Curso sistematizado de direito processual civil*); a propósito Moacir Amaral Santos, alude que os meios de prova não são criações abstratas da lei, mas generalizações da experiência;

27.16. por derradeiro, alega que o expoente: embora tenha sido o ordenador de despesas para os eventos festivos realizados no Município de Apuiarés/CE, conduziu-se com zelo e probidade, no manuseio dos valores alocados para a execução; agiu de forma coerente e dentro do estritamente legal, ou, *en passant*, de situações incontornáveis no momento de sua realização.

Análise

28. Preliminarmente, conforme se observa da defesa ora apresentada, os argumentos expostos, equivocadamente, embasaram-se nos termos da Lei 8.429/1992, dando a entender, que trata o presente processo de contas de Ação de Improbidade Administrativa.

29. Quando se qualifica o processo TCE como sendo de ação de improbidade administrativa, procura-se descaracterizá-la pelo simples fato de ser necessária a má-fé e a desonestidade como fatores preponderantes do tipo contido naquela lei, já que sem a figura do dolo, seria virtualmente impossível a caracterização de improbidade.

30. Diferentemente do que pensa o responsável, a TCE é um instrumento de responsabilização e de cobrança de um débito por dano ao erário federal, seguindo rito próprio normatizado pelo TCU e disposto em seu Regimento Interno e na IN TCU 71/2012.

31. Vários normativos dão suporte à TCE, como o Decreto-lei 200/67(art.84) e o Decreto 93.872/1986 (art. 148); mas é a Constituição Federal de 1988 (art. 71, inc. II, *in fine*), que dá o lastro fundamental para a existência desse processo de contas, ao fixar a competência do TCU para julgar *as contas daqueles que derem causa à perda, ao extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público*.

32. Mais precisamente, no âmbito do TCU, e no caso de recursos recebidos via convênios ou outros instrumentos congêneres, a regra geral é a obrigação dos gestores públicos de demonstrar a correta aplicação dos recursos recebidos.

33. Ainda, com relação à preliminar, não prospera, haja vista que a garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na tomada de contas especial instaurada pelo TCU, que se inicia com a conversão do processo em tomada de contas especial e finda com o julgamento.

34. A decisão do TCU no sentido da citação tem natureza preliminar (cf. art. 10, § 1º, da Lei 8.443/1992). Tal decisão não possui, pois, qualquer juízo previamente condenatório, como parece entender o responsável. É por meio dela que se estabelece o contraditório.

35. No caso, os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa se concretizam com a citação válida pelo TCU, com a devida apreciação das alegações de defesa aduzidas pelo responsável e com a oportunidade de interpor recursos, ocasiões em que o gestor pode refutar acusações contra ele formuladas.

36. Neste sentido é a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 3.487/2010-TCU-1ª Câmara, 4.737/2008-TCU-2ª Câmara, 2.041/2008-TCU-2ª Câmara, 1.941/2008-TCU-Plenário, 2.998/2008-TCU-2ª Câmara, 2.599/2008-TCU-2ª Câmara e 1.467/2008-TCU-Plenário).

37. O responsável foi devidamente citado por este Tribunal (peças 11 e 12), restando plenamente estabelecido o contraditório, com todas as garantias que esse instituto assegura, em especial, a regular produção de provas.

38. O Regimento Interno do TCU, no seu art. 202, dispõe que, uma vez verificadas irregularidades de que resultem dano ao erário, o relator ou o Tribunal determinará a citação do responsável para que, no prazo de quinze dias, apresente suas alegações de defesa.

39. A citação constitui para os responsáveis não um dever, mas sim um direito, uma oportunidade para ser ouvido e trazer aos autos elementos que possam esclarecer os fatos. Quando instados a se manifestar acerca de determinado fato, devem os responsáveis utilizar-se dos meios disponíveis para apresentar o conjunto de elementos suficientes para esclarecê-lo, sob pena de, não o fazendo, permitir ao julgador firmar convicção com base nas informações constantes dos autos.

40. Enfim, o instrumento da citação, delimita, na fase de instrução dos processos no âmbito deste Tribunal, o oferecimento de oportunidade de ampla e irrestrita defesa aos responsáveis. Trata-se de um direito assegurado à parte e a opção de não exercê-la é única e exclusivamente do responsável (Acórdãos 1.268/2011-TCU-Plenário, 892/2008-TCU-2ª Câmara, 1.711/2008-TCU-2ª Câmara e 2.092/2007-TCU-1ª Câmara).

41. Quanto ao mérito, o responsável trouxe meras alegações genéricas, não trazendo provas concretas do cumprimento do objeto do convênio. A defesa apresentada não foi capaz de elidir sua responsabilidade nas irregularidades constatadas na presente tomada de contas especial.

42. Primeiramente, é importante ressaltar que, consoante jurisprudência pacificada no âmbito deste Tribunal, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim, o nexos causal entre estes e os recursos repassados, em atenção aos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e 93, do Decreto-lei 200/1967.

43. Em recente decisão de mérito de TCE neste Tribunal (Acórdão 7240/2012- Segunda Câmara), no Voto condutor *in verbis*:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, *verbis*: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova. ‘Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexos entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.

44. A defesa do responsável não contribuiu na apresentação de documentação idônea capaz de comprovar o nexos causal entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas e impugnadas com vistas à consecução do objeto acordado.

45. Dessa forma, o responsável não logrou êxito na defesa apresentada, culminando no julgamento pela irregularidade das contas e na condenação em débito e aplicação de multa.

CONCLUSÃO

46. Em face da análise promovida nos itens 27 a 45, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Roberto Sávio Gomes da Silva (CPF 364.001.730-72), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

47. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares,



nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) julgar com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 19, caput, e 23, inciso III da Lei 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Roberto Sávio Gomes da Silva, (CPF 364.001.730-72), ex-Prefeito Municipal de Apuiarés/CE, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 24, 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 da data discriminada, até a data do recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia ressarcida de R\$ 810,67, em 13/3/2009, na forma prevista na legislação em vigor.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
171.819,69	24/7/2008

c) aplicar ao Sr. Roberto Sávio Gomes da Silva (CPF 364.001.730-72) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, 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 Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) 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;

e) autorizar, se solicitado, o pagamento da dívida em 36 (trinta e seis) 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 juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) 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.

SECEX-CE, em 17 de junho de 2015.

(Assinado eletronicamente)

Fátima Lúcia de Moura Vieira

AUFC – Mat. 2645-0