

ACÓRDÃO 01338/2019-2 – PRIMEIRA CÂMARA

Processo: 07500/2016-1
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação
UG: PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Representante: Chefe do Poder Executivo Municipal (ES, Santa Teresa,
CLAUMIR ANTÔNIO ZAMPROGNO)
Responsável: GILSON ANTONIO DE SALES AMARO, ARISTEU
BOLONHA
Terceiro interessado: MARGARETI APARECIDA NOVELLI COSME

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
REPRESENTAÇÃO – PREFEITURA MUNICIPAL DE
SANTA TERESA – EXERCÍCIOS DE 2011 E 2012 –
AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL – EXTINÇÃO DO
PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO –
CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.**

O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Tratam os autos de representação apresentada pelo senhor Claumir Antonio Zamprogno, então prefeito do Município de Santa Teresa, na qual narra supostas irregularidades na aquisição de combustíveis durante a gestão do prefeito antecessor, senhor Gilson Antônio de Sales Amaro, especificamente nos anos de 2011 e 2012.

Em suma, o representante alega que teriam sido realizadas despesas com combustível sem o devido ateste em notas fiscais (irregularidade na fase de liquidação), que tais despesas teriam sido discrepantes em relação às realizadas nos

exercícios seguintes, já sob sua gestão (2013 e 2014), que procedimentos licitatórios e a execução de contratos teriam sido fraudados e que atos de improbidade administrativa teriam sido praticados.

Sendo assim, o gestor requereu a realização de auditoria e a adoção das medidas legais cabíveis (fls.1-13, volume digitalizado 04824/2018-9 – peça 02 e documentos – até fl. 46, volume digitalizado 04851/2018-6 – peça 25).

Submetido o feito ao crivo da Secretaria de Controle Externo de Denúncias e Representações (SecexDenúncias), sugeriu-se que fosse determinada ao representante, na condição de chefe do Poder Executivo local, a adoção de medidas administrativas e, se necessário, a instauração de tomada de contas especial, nos moldes da Instrução Normativa TC 32, de 4 de novembro de 2014, dando-se ciência ao órgão central de controle interno do Município (Manifestação Técnica 00985/2016-4 – fls. 50-53, volume digitalizado 04851/2018-6 – peça 25).

Na ocasião, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) pronunciou-se no mesmo sentido, conforme consta do Parecer 02566/2016-4 (fl. 58, volume digitalizado 04851/2018-6 – peça 02).

Nessa linha, a Primeira Câmara proferiu o Acórdão TC 1090/2016, conhecendo a representação, expedindo as determinações propostas pela área técnica e determinando o arquivamento do feito após seu trânsito em julgado (fls. 65-69, volume digitalizado 04851/2018-6 – peça 25).

Certificado o trânsito em julgado da representação em 19/06/2017 e considerando o fim do mandato do representante à frente do Executivo Municipal, foi notificado o senhor Gilson Antonio de Sales Amaro, prefeito novamente eleito de Santa Teresa, para atendimento à determinação constante do Acórdão TC 1090/2016 – Primeira Câmara (fls. 78-79, volume digitalizado 04851/2018-6 – peça 25).

Ciente da determinação, o então prefeito informou a designação de comissão especial para apuração dos fatos e requereu a concessão do prazo de 120 (cento e

vinte) dias para encaminhamento do resultado dos trabalhos, o que foi deferido por meio da Decisão Monocrática 01891/2017-7 (fls. 87-93, volume digitalizado 04851/2018-6 – peça 25).

Assim, em 25/06/2018, o prefeito encaminhou o relatório final da comissão especial no qual se noticiou a ausência de indícios de prejuízo ao erário e, por conseguinte, de fundamento para instauração de tomada de contas especial, entendimento que foi endossado pela unidade central de controle interno e teve o seguinte desfecho (fls. 105-103, volume digitalizado 04851/2018-6 – peça 25 e fls. 10-25, volume digitalizado 04852/2018-1 – peça 26):

[...]

6 - DA CONCLUSÃO

Concluimos mediante todo exposto neste relatório que com relação as alegações:

1 - Irregularidades nos processos administrativos de aquisição de COMBUSTÍVEIS, pela Prefeitura Municipal, nos anos de 2011 e 2012 – mediante análise dos Pregões Presenciais concluimos que a alegação não tem fundamento.

2 - Informa que houve o fornecimento de notas fiscais de execução de serviço, emitidas sem o devido atestado pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura - o valor referente as Notas Fiscais não atestadas no ano de 2011/2012 é de R\$ R\$ 14.577,27 e somente uma nota fiscal da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura não possuía a assinatura no atesto, no valor de R\$ 4.799,70. Diante de um valor tão irrisório no montante total contratado e efetivamente pago concluimos que a alegação feita não tem fundamento.

3 - Há uma desproporcionalidade dos gastos com combustíveis ao se comparar os períodos de 2011/2012 com 2013/2014 - após a análise de toda a documentação constante no processo e o levantamento por gestão/mandato, levantamento este, que consideramos mais justo conforme já mencionado acima e ainda, mediante todas as justificativas apresentadas pelos gestores públicos concluimos que o montante da diferença de valores de R\$ 428.966,03 poderia ser justificado mediante as diferentes formas de governo explanadas anteriormente, Segundo todos os relatos obtidos através das respostas aos Ofícios emitidos por essa comissão e nos fatos já narrados posteriormente entendemos, que houve um gasto maior de combustível em 2012 devido a demanda dos trabalhos realizados neste período, o que fez com que o valor pago fosse maior em comparação com outros exercícios.

Sendo assim, concluimos que não houve má fé e nem dano ao erário público mediante toda a documentação dos autos do processo nº 11357/2017.

Em seguida, a Secretaria Geral de Controle Externo (Segex), encampando as Manifestações Técnicas 00563/2018-3 e 00698/2018-1, prolatadas pela Secretaria de Controle Externo de Fiscalizações Não Especializadas (SecexMeios), expediu a Decisão Segex 00445/2018-2, determinando a comunicação de diligência ao prefeito e à unidade de controle interno para encaminhamento de toda a documentação que servirá de suporte para a conclusão dos trabalhos da comissão especial (fls. 29-34 e 47-55, volume digitalizado 04852/2018-1 – peça 26).

Em resposta, o prefeito do Município de Santa Teresa apresentou extensa documentação, na qual se veem, em especial, notas fiscais, listas de verificações (*checklists*) dos procedimentos administrativos referentes às licitações e contratos de aquisição de combustível, cópia dos documentos referentes a tais procedimentos, relação de veículos da frota municipal, atas de reuniões da comissão, relatórios comparativos das despesas, rol de secretários municipais do período, histórico dos pagamentos realizados e guias de controle de quilometragem dos veículos (peças 28 a 305).

Apesar do vasto rol de informações e documentos trazidos, a SecexMeios, produziu nova Manifestação Técnica (01407/2018-9 – peça 310), assentando que “a conclusão apresentada pela comissão carece de comprovação documental e contradiz partes do próprio relatório”, razão pela qual sugeriu a realização de outra diligência, nos seguintes termos (fl. 8 e 19, da peça 310):

[...]

3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

3.1 Determinar a continuação das investigações no sentido de apurar, por meio de procedimento administrativo apropriado (sindicância, PAD, etc.), a responsabilidade pela guarda dos documentos desaparecidos.

3.2 Determinar a elaboração de planilha (conforme modelo sugerido nesta Manifestação Técnica), acompanhada dos documentos contábeis que comprovam os pagamentos efetuados, identificando os gastos com combustíveis no mínimo por: secretaria; mês; tipo; quantidade; valor; OP; e nota fiscal.

3.3 Determinar que seja encaminhado a este Tribunal de Contas a lista dos responsáveis que deram causa ao desaparecimento dos documentos, juntamente com a cópia do Boletim de Ocorrência informando todos os documentos desaparecidos.

[...]

Corroborando este entendimento, o MPC proferiu o Parecer 05816/2018-6 pela expedição das determinações propostas (peça 314).

Estando assim instruído o feito, prolatei voto divergindo do entendimento técnico, (peça 317), e, nos mesmos termos, a Primeira Câmara proferiu a Decisão 00427/2019-2 (peça 318), no sentido de que se procedesse à avaliação do feito como condição para prosseguimento da instrução processual.

Encerrando a instrução processual, a SecexMeios prolatou a Manifestação Técnica 06900/2019-8 (peça 321), trazendo as seguintes ponderações acerca das diretrizes insculpidas na Decisão 427/2019:

[...]

a) No tocante à inauguração de contraditório não há na documentação constante nos autos nenhum documento que auxilie esta Unidade Técnica na identificação dos elementos necessários para cumprimento do disposto no artigo 316 do RITCEES, ou seja, identificação de irregularidade, seu montante, bem como seus responsáveis;

b) Quanto a necessidade de avaliação do feito como condição para prosseguimento da instrução processual, entende-se que, na medida que considerarmos apenas os documentos constantes do processo, bem como as informações trazidas pela Comissão Especial, forçosa é a conclusão de que assiste razão ao Conselheiro Relator, haja vista que a linha de investigação adotada pelos servidores municipais de Santa Teresa, a priori, chegou ao seu limite, sem que tenha alcançado seu objetivo.

Partindo dessa premissa, as irregularidades apontadas, fatalmente, incorrerão apenas em aspectos formais, as quais, dado o lapso temporal, não serão alcançadas por esta Corte de Contas, em razão do instituto da prescrição, já observada e defendida pelo Relator quando da elaboração do documento “voto do relator nº 849/2019-1”.

Contudo, nos impõe, reafirmar que não comungamos da mesma segurança demonstrada em sua exposição, vez que discordamos da metodologia adotada pela Comissão responsável pela apuração dos fatos denunciados.

Por fim, reiteremos a tese de que é possível que, caso se avance nas investigações, passemos a concordar com a tese de arquivamento por não existirem elementos capazes de impulsionar o correto desenvolvimento

válido e regular do processo, porém, ante as razões expostas na presente manifestação, principalmente das reflexões registradas no item VI acima, não é possível chegar a tais conclusões.

[...]

Por fim, o MPC proferiu o Parecer 02809/2019-9 (peça 325), corroborando o entendimento prolatado na manifestação técnica 06900/2019-8 e pugnando pelo arquivamento dos autos.

II FUNDAMENTOS

Compulsando os autos, resta claro que o debate girou em torno do consumo do combustíveis além da necessidade, pois, segundo as informações no biênio 2011/2012, foram consumidos mais do que no biênio 2013/2014. Sendo assim, foram formuladas tabelas e gráficos comparativos no intuito de corroborar dos dados iniciais da representação.

A equipe técnica, em suma, ponderou não haver documentos suficientes nos autos para auxiliar a identificação dos indícios de irregularidades, o respectivo montante, bem como os responsáveis, nos termos dispostos nos art. 316 do RITCEES e ainda que, considerando apenas os documentos constantes do processo e as informações apresentadas pela atuação da Comissão Especial, a linha de investigação proposta pela municipalidade esgotou-se tendo sido concluída sem alcançar o objetivo.

A equipe técnica apontou que a metodologia utilizada pela Comissão Especial foi insuficiente para apurar corretamente o possível dano causado pelo excesso no consumo de diesel, divergindo quanto ao resultado, indicando que houve formulação de métodos ineficazes de se alcançar o objetivo da apuração.

A SecexMeios ressaltou a presença de limitação para a avaliação da auditoria, nos termos do item 12.3.73 do Manual de Auditoria de Conformidade desta Corte de Contas, registrando que, à luz da Decisão 427/2019-2, a linha demarcatória para a análise técnica foram os documentos colacionados aos autos, o que levou à falta de segurança para opinar pela impossibilidade de se estender a fase de investigação.

Apesar disso, a equipe técnica se manifesta no sentido de que o conselheiro relator, eventualmente, poderia dilatar o prazo para aprofundamento da investigação. Contudo, há afirmação de que dos documentos não foram capazes de apresentar variações significativas, o que leva ao entendimento de que a dilação do prazo só seria cabível se houvessem elementos capazes de indicar de que tal ato pudesse chegar aos agentes responsáveis, instruindo a matriz de responsabilidade e a quantificação do dano.

Não havendo essa indicação a dilação do prazo se torna medida ineficaz em busca de se elidir o possível dano. Ocorre que até o momento não foi possível indicar se houve o dano, quanto mais quantificá-lo ou mesmo apontar os possíveis responsáveis tornando o prolongamento deste processo inviável.

Além disto, como bem destacou a Manifestação Técnica 06900/2019-8, para a indicação de irregularidade necessária se faz a presença dos elementos contidos no art. 316 do RITCEES, o que não logrou êxito em indicar a Comissão Especial.

Logo, a continuidade do processo, é medida ineficaz também pelo fato de a Comissão ter exaurido os atos, chegando a demonstrar pelos documentos acostados indícios de irregularidades quanto a atos formais, cuja punibilidade já fora extinta pela prescrição.

Observei ainda que, no presente caso, não houve a correta individualização da conduta do responsável, bem como, do nexo de causalidade existente entre qualquer conduta e eventuais indícios de irregularidades apontados.

Todas as irregularidades sugerem que, ao menos, devem ter sido chamados aos autos, como responsáveis, outras figuras atuantes, pois as atividades estatais, em virtude da sua abrangência e complexidade, não poderiam ser realizadas sem a distribuição de competências entre os diversos agentes públicos.

Desse modo, entendo que na suposta irregularidade não deve-se adentrar ao mérito, diante da ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e

regular do processo. Nesse sentido, citam-se os seguintes precedentes: processos TC 536/2006 (Acórdão 101/2017); TC 1989/2010 (Acórdão 232/2013); TC 5928/09 (Acórdão 304/13); TC 167/12 (Acórdão 231/13); TC 7384/12 (Acórdão 161/13); TC 4878/2003 (Acórdão 1796/2015); TC 3873/2005 (Acórdão 910/2016); TC 3674/2004 (Acórdão 896/2016); TC 8069/2007 (Acórdão 866/2017); TC 3541/2005 (Acórdão 548/2017); e TC 927/2006 (Acórdão 272/2017).

Nesse passo, constato que a solução juridicamente adequada não pode ser outra senão seguir a jurisprudência dominante desta Casa, privilegiando-se o princípio da colegialidade, a força normativa dos precedentes e a segurança jurídica.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), acompanho o entendimento técnico e ministerial e **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1 EXTINGUIR O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO com fundamento o § 4º, do art. 142 da Lei Complementar Estadual 621/2012 e art. 166 do RITCEES, reconhecendo a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

1.2 Dar CIÊNCIA aos responsáveis, aos interessados e ao MPC, na forma regimental; e

1.3 ARQUIVAR o feito após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 02/10/2019 – 34ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

MICHELA MORALE

Secretária-adjunta das sessões em substituição