



Proc.: 00187/18

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO Nº: 00187/18
ASSUNTO: Recurso de Reconsideração – Acórdão APL-TC 00637/2017, processo nº 0222/13 (apenso) – Tomada de Contas Especial.
RECORRENTE: Cricélia Fróes Simões – Ex-Controladora-Geral do Município de Porto Velho-RO (CPF nº 711.386.509-78)
ADVOGADOS: Cricélia Fróes Simões, OAB-RO nº 4158 e Andiará Afonso Figueira, OAB-RO nº 3143.
RELATOR DO PRINCIPAL: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra
RELATOR DO RECURSO: Conselheiro Paulo Curi Neto
GRUPO: II

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ORIUNDA DA FISCALIZAÇÃO DE CONVÊNIO. JULGAMENTO IRREGULAR. COMINAÇÃO DE MULTA E DÉBITO. CONHECIMENTO. MÉRITO. FALTA DE DEMONSTRAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE A CONDUTA DA RESPONSÁVEL E O DANO APURADO. PROVIMENTO. CIÊNCIA À RECORRENTE.

1. Com vista à responsabilização solidária por omissão dos agentes de controle interno, inafastável a análise pormenorizada do “Binômio Dever e Possibilidade”, respondendo os responsáveis pelo controle se: incumbiam-lhe um dever de agir, aliado à possibilidade de evitar a consumação do prejuízo.

2. A responsabilidade perante os Tribunais de Contas é de natureza subjetiva, ou seja, exige-se a presença de três elementos: ação ou omissão, nexo causal e culpa em sentido amplo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Recurso de Reconsideração interposto por Cricélia Fróes Simões, na qualidade de Ex-Controladora-Geral do Município de Porto Velho, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer o recurso, uma vez que foram atendidos os pressupostos legais;

II – Dar provimento ao recurso para reformar o Acórdão APL-TC 00637/17, cujos efeitos são os seguintes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- a) Julgar regulares as contas especiais de Cricélia Fróes Simões, o que perpassa pela inclusão do seu nome no item I;
- b) Retirar o nome da senhora Cricélia Fróes Simões do item II, que julgou irregular a TCE dos demais agentes envolvidos;
- c) Retirar o nome da senhora Cricélia Fróes Simões do rol de responsáveis solidários elencados no item II.I;
- d) Excluir o item II.I.c, que atribuiu responsabilidade à senhora Cricélia Fróes Simões pelo dano detectado;
- e) Retirar o nome da senhora Cricélia Fróes Simões do item III, que lhe imputou débito solidário;
- f) Excluir o item IV.c, que aplicou multa à senhora Cricélia Fróes Simões;
- g) Manter inalterados os demais termos do Acórdão n° APL-TC 00637/17.

III – Dar ciência deste acórdão à recorrente, via Diário Oficial, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n° 154/1996, consignando que o Voto e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br), em atenção à sustentabilidade ambiental; e

IV – Arquivar os autos, depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Participaram do julgamento os Conselheiros PAULO CURI NETO (Relator), WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e o Conselheiro-Substituto FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA); o Conselheiro Presidente em exercício VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA; e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, YVONETE FONTINELLE DE MELO. Os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e FRANCISCO CARVALHO DA SILVA declararam-se suspeitos, nos termos do artigo 145 do Código de Processo Civil.

Porto Velho, quinta-feira, 13 de setembro de 2018.

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
Conselheiro Presidente em exercício



Proc.: 00187/18

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO Nº: 00187/18
ASSUNTO: Recurso de Reconsideração – Acórdão APL-TC 00637/2017, processo nº 0222/13 (apenso) – Tomada de Contas Especial.
RECORRENTE: Cricélia Fróes Simões – Ex-Controladora Geral do Município de Porto Velho-RO (CPF nº 711.386.509-78)
ADVOGADOS: Cricélia Fróes Simões, OAB-RO nº 4158 e Andiará Afonso Figueira, OAB-RO nº 3143.
RELATOR DO PRINCIPAL: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra
RELATOR DO RECURSO: Conselheiro Paulo Curi Neto
GRUPO: II

Cuidam os autos de Recurso de Reconsideração interposto por Cricélia Fróes Simões, na qualidade de Ex-Controladora Geral do Município de Porto Velho.

A aludida agente pública foi condenada em débito e multa, por ocasião do julgamento da TCE nº 222/13.

A referenciada TCE originou-se da Inspeção Especial (Processo nº 029/2013/TCE-RO) levada a cabo pela Secretaria de Controle Externo na EMDUR. Na oportunidade da mencionada inspeção, apurou-se, dentre outros, fortes indícios de graves irregularidades na celebração e execução do Convênio nº 28/PGM/2012.

A destacada avença foi firmada entre a Prefeitura da capital e a Empresa de Desenvolvimento Urbano de Porto Velho, tendo como finalidade custear despesas com a execução de serviços de reforma, com fornecimento de mão de obra e materiais necessários para execução de manutenção e reformas de praças e campos de futebol administrados pela Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, no valor total de R\$ 401.051,09 (quatrocentos e um mil, cinquenta e um reais e nove centavos).

Após detida análise do Convênio, os autos foram convertidos em TCE, na forma da Decisão nº 196/2014-2ª Câmara (fl. 702 do Proc. nº 222/13), haja vista a constatação de fortes indícios de irregularidades danosas.

Dessa feita, na forma do Acórdão nº APL-TC 00637/17, proferido nos autos da TCE, a recorrente foi responsabilizada (item II.I. “c”) com julgamento irregular das contas, “*por ter infringido o Princípio da eficiência administrativa inserto no caput do art. 37 da CF/88, c/c art. 74, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho - RO - e Cláusula Quarta do próprio termo de Convênio, ante a sua conduta omissiva, caracterizada pela ausência de providências no sentido de acompanhar e fiscalizar junto à SEMES a exigência das prestações de contas das parcelas relativas ao Convênio n. 028/PGM/2012, que foram repassadas à Empresa de Desenvolvimento Urbano – EMDUR -, e ainda por não ter se manifestado de forma contrária aos sucessivos repasses que, no caso, perfaz a monta histórica de R\$ 401.051,09 (quatrocentos e um mil, cinquenta e um reais e nove centavos).*”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Com efeito, na forma do item III do Acórdão destacado, foi imputado débito à recorrente, solidariamente ao Ex-Presidente da EMDUR e à Ex-Secretária Municipal de Esporte e Lazer, como segue:

III – IMPUTAR, na forma do art. 71, § 3º, da CF/88, c/c art. 19 da LC n. 154, de 1996, aos Senhores Klebson Luiz Lavor e Silva - CPF n. 348.826.262-68 - Ex-Presidente da EMDUR, Cleidimara Alves – CPF n. 312.297.272-72 - Ex-Secretária Municipal de Esporte e Lazer de Porto Velho-RO, e Cricélia Fróes Simões - CPF n. 711.386.509-78– Ex-Controladora-Geral do Município de Porto Velho-RO, à obrigação solidária de restituírem ao Erário Municipal o valor histórico de R\$401.051,09 (quatrocentos e um mil, cinquenta e um reais e nove centavos), o qual, ao ser corrigido monetariamente e acrescido de juros de mora, corresponde ao valor de R\$ 819.179,341 (oitocentos e dezenove mil, cento e setenta e nove reais e trinta e quatro centavos), em razão da irregularidade apontada no subitem II.I, e seguintes, deste Acórdão;

Bem como, lhe foi aplicada multa individual na forma do item IV.”c” do mencionado Acórdão, da seguinte forma:

IV.c) A Senhora Cricélia Fróes Simões – Ex-Controladora-Geral do Município de Porto Velho/RO. por ter infringido o Princípio da eficiência administrativa inserto no caput do art. 37 da CF/88, c/c art. 74, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho - RO. - e Cláusula Quarta do próprio termo de Convênio, ante a sua conduta omissiva, caracterizada pela ausência de providências no sentido de acompanhar e fiscalizar junto à Secretária Municipal de Esporte e Lazer de Porto Velho-RO a exigência das prestações de contas das parcelas relativas ao Convênio n.28/PGM/2012, que foram repassadas à Empresa de Desenvolvimento Urbano – EMDUR, que perfazem a monta histórico de R\$ 401.051,09 (quatrocentos e um mil, cinquenta e um reais e nove centavos), cujo valor atualizado perfaz a cifra de R\$ 531.934,644 (quinhentos e trinta e um mil, novecentos e trinta e quatro reais e sessenta e quatro centavos), fixa-se, a título de sanção pecuniária, o valor de R\$ 10.638,69 (dez mil, seiscentos e trinta e oito reais e sessenta e nove centavos), correspondente ao percentual de 2% (dois por cento) do dano atualizado;

Inconformada com a decisão desta Corte, a senhora Cricélia Fróes Simões interpôs o presente Recurso de Reconsideração.

A certidão de fl. 07 atesta a tempestividade da peça de insurgência, devidamente corroborada pela DM 22/2018-GCPCN (fl. 09) que, em sede de juízo sumário de prelibação, encaminhou o feito ao MPC, ante o aparente atendimento dos pressupostos de admissibilidade.

Por seu turno o MPC, muito embora tenha se manifestado pelo conhecimento do recurso, no mérito, opinou pelo não provimento (Parecer nº 313/2018-GPGMPC, fls. 12/17).

É o relatório.

O recurso apresentado é próprio¹ e tempestivo², preenchendo os requisitos dos artigos 31 e 32, da Lei Complementar Estadual nº 154/96 e art. 93, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Ante o exposto, conheço o Recurso de Reconsideração e passo à sua análise.

¹ Recurso de Reconsideração.

² O Acórdão recorrido foi disponibilizado no Doe-TCE nº 1536 de 19/12/2017, publicado em 08/01/2018, e o Recurso foi protocolizado em 19/01/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Conforme já minudenciado na parte destinada ao relatório, trata-se de recurso interposto pela ex-Controladora Geral do Município de Porto Velho, a senhora **Cricélia Fróes Simões**, visando reformar decisão desta Corte (Acórdão n° APL-TC 00637/17) que, por ocasião do julgamento da TCE n° 222/2013, lhe imputou débito e multa.

Na forma do Acórdão combatido, a TCE foi julgada irregular em relação à recorrente (item II do Acórdão), juntamente com outros agentes públicos, em razão da ocorrência de dano ao erário municipal no valor histórico de R\$ 401.051,09, decorrente da inexistência de prestação de contas que demonstre a regular aplicação dos recursos públicos destinados ao Convênio n° 28/PGM/2012, firmado entre a Prefeitura de Porto Velho e a EMDUR, com intervenção da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, cujo objetivo era custear as despesas de manutenção e reforma de praças e campos de futebol na capital.

Assim, na forma do item II.I.c do aludido Acórdão, a recorrente foi *responsabilizada por ter infringido o Princípio da eficiência administrativa inserto no caput do art. 37 da CF/88, c/c art. 74, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho - RO - e Cláusula Quarta do próprio termo de Convênio, ante a sua conduta omissiva, caracterizada pela ausência de providências no sentido de acompanhar e fiscalizar junto à SEMES a exigência das prestações de contas das parcelas relativas ao Convênio n. 028/PGM/2012, que foram repassadas à Empresa de Desenvolvimento Urbano – EMDUR -, e ainda por não ter se manifestado de forma contrária aos sucessivos repasses que, no caso, perfaz a monta histórica de R\$ 401.051,09.*

Dessa constatação, resultou a imputação de débito (item III) e a aplicação de multa (item IV.c).

Inconformada com a decisão desta Corte, a recorrente interpôs o presente Recurso de Reconsideração com o argumento principal no sentido de que não ficou devidamente demonstrada a individualização da sua responsabilidade para fazer frente ao débito no valor integral do convênio. Destarte, alega que a condenação não restou fundamentada em parâmetros seguros capazes de caracterizar eventual infração ao dever de cuidado do controle que, porventura, tenha contribuído para a ocorrência do dano. Portanto, sustenta a recorrente que o Acórdão APL-TC 00637/17 deve ser reformado, pois foi omissivo em evidenciar o nexo de causalidade entre a sua conduta e o resultado danoso.

Além disso, alegou que não desviou recursos do convênio, nem, tampouco, os utilizou em proveito próprio, uma vez que nunca foi gestora. Aduz, também, que a Emdur possui controle interno próprio, responsável pela fiscalização dos seus convênios. Ao final, após mencionar que o Prefeito e o Procurador do Município envolvidos na gestão do convênio foram excluídos do rol de responsáveis sem motivos aparentes, requereu o conhecimento do recurso e a sua procedência, como segue:

Diante do exposto acima é o presente para requerer o recebimento do presente RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO com o seu consequente processamento, o julgamento PROCEDENTE da totalidade dos pedidos ora cominados, para o fim de reformar o Acórdão recorrido em relação à Recorrente, bem como ao final seja julgado improcedente as supostas acusações feitas, pois comprovou em suas Razões de Defesa inexistência de nexo de causalidade, que em nenhum momento a conduta desta Defendente causou danos ao erário, tampouco configurando culpa, dolo ou má-fé, extinguindo a exigibilidade do débito em responsabilidade solidária da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Recorrente, e seja dada a sua exclusão do rol de responsáveis, bem como a anulação das multas imputadas à Recorrente, por efeito de Lídima Justiça.

Com relação ao afastamento da responsabilidade do ex-Prefeito e do Procurador Municipal, o MPC, analisando os argumentos de insurgência, esclareceu o seguinte:

Com relação ao afastamento da responsabilidade do exPrefeito, Senhor Roberto Sobrinho, e do Procurador Municipal parecerista, Senhor José Lopes de Castro, ao ler o acórdão e o respectivo voto condutor, temos que as razões que levaram à elisão não alcançam e não aproveitam à titular da controladoria.

A responsabilidade do então prefeito foi afastada porque se entendeu que o ato por ele praticado (o de assinar o convênio) qualificar-se-ia como ato de governo (sindicável pelo Legislativo) e não como ato de gestão. Até porque, até a assinatura do convênio, não haveria nada nos autos que indicasse que não deveria ser assinado, contando com o aval da Sempla e da PGM. Além disso, não foi vislumbrado nexo de causalidade entre a aludida assinatura e a inexistência de prestação de contas por parte da Emdur nem com a omissão do titular da Sempla em não tomar contas.

A responsabilidade do parecerista foi afastada em razão de três motivos. Não caberia observação obrigatória da IN STN 01/97 em nível municipal, motivo pelo qual não seria exigível a ele que previsse, nos termos do convênio, cláusulas tidas como essenciais naquele normativo. Ademais, a imputação teria sido genérica, pois não foram indicadas quais cláusulas essenciais não foram previstas. Também foi entendido abusivo o largo nexo de causalidade traçado entre a ausência das cláusulas essenciais e a ausência de prestação de contas.

Sem maiores digressões, corroboro a manifestação ministerial nesse ponto específico, pelos seus próprios fundamentos. No entanto, de plano, devo registrar que em nosso ver a Decisão condenatória, data vênua, não abordou a contento as questões relacionadas aos elementos subjetivos da conduta da recorrente para autorizar que suportasse o débito no valor integral do convênio.

Para o MPC, a responsabilidade da recorrente pelo débito, no valor integral do Convênio nº 28/PGM/2012, restou devidamente caracterizada nos autos, pois a ex-Controladora Geral, ao declarar que somente se manifestava após as execuções dos objetos dos convênios firmados pela Emdur, revelou que exerceu seu mister com deficiência, o que contribuiu diretamente para a ocorrência do prejuízo ao erário municipal. Deve, portanto, sob a ótica do MPC, permanecer a imputação de débito no valor histórico de R\$ 401.051,09, bem como aplicação de multa proporcional a 2% do valor do dano atualizado.

Contudo, muito embora a decisão tenha destacado que o órgão de controle interno não cumpriu devidamente suas atribuições no sentido de fiscalizar o Convênio nº 28/PGM/2012, evitando, dessa forma as irregularidades encontradas, em particular a concernente à ausência de prestação de contas, na verdade, conforme alegado pela defesa, não ficou demonstrado que a conduta da recorrente guarda nexo de causalidade com a ocorrência do dano gerado pelo ato viciado. Do que se vê, a decisão vergastada, *data venia*, não abordou com a precisão necessária os aspectos relativos a um dos elementos essenciais à responsabilização, qual seja, o concurso da recorrente para, com dolo ou culpa, gerar prejuízo ao bem tutelado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Com relação ao tema, cabe transcrever parte do artigo escrito pelo Professor Rodrigo Pironti Aguire de Castor³, intitulado “A Fragilidade Estrutural dos Controles Internos e a Mitigação da Responsabilidade Solidária dos Controladores”, publicado na revista Direito do Estado. Eis parte pertinente do artigo:

Em nosso sentir, os controladores internos não podem ser equiparados a “seguradores universais”, a uma, porque as ações de controle não têm o condão de impedir a prática do ato, mas de orientar o gestor sobre sua irregularidade e, a duas, porque as estruturas de Controle Interno em quase a totalidade dos Poderes (principalmente nas esferas municipal e estadual) não possuem estrutura física, técnica e de pessoal que permita um controle abrangente e realmente eficaz.

É dizer, a responsabilização solidária deve guardar um parâmetro razoável de aplicação, sob pena de, com a constante ameaça de punições desproporcionais à estrutura de controle ou seu âmbito de interferência, afastarem do controle aqueles que realmente buscam seu desenvolvimento e profissionalização.

É nesse sentido, que para responsabilização solidária dos responsáveis pelo Controle Interno é necessário que seja demonstrado que aos responsáveis foi dada condição de conhecer do ato irregular e que a sua omissão guarda nexos de causalidade com a ocorrência do dano gerado pelo ato viciado. Caso qualquer uma dessas alternativas não esteja presente, impossível será a responsabilização do controlador.

Os atos de controle são – como regra – adstritos à noção de atos omissivos impróprios, uma vez que ao controle não corresponde o dever legal de praticar uma ação relacionada diretamente ao ato viciado, pois esta ação é vinculada à atividade fim, mas a ocorrência do dano pode caracterizar a infração ao dever de diligência (controle) capaz de evitar o dano. Diante disto, qual o parâmetro para se medir a extensão do dever de diligência do controle? Haveria em todos os casos, condições do controlador realizar controle das inúmeras hipóteses de danos decorrentes de outros tantos possíveis atos irregulares?

Obviamente que o conceito de omissão não pode, nem deve, conduzir o controle a um “super-órgão” em relação à sua responsabilização, pois o contraponto em razão de sua estrutura física, técnica e de pessoal, deve ser proporcional; não podendo o órgão de Controle Externo, objetivar punir os responsáveis pelo controle interno, nas hipóteses em que não havia (ou não foi dada) condição de uma efetiva fiscalização e sem demonstrar o nexos de causalidade de que a infração ao dever de cuidado do controlador seria capaz de evitar o prejuízo.

Veja que o binômio dever e possibilidade deve fazer parte da análise da responsabilização solidária do responsável pelo controle e a omissão ou atuação deficiente da Administração Pública haverá de ser perquirida em função de um padrão de conduta exigível, exaltado pelas condições fáticas e que conduzirá à causa do dano. É dizer, seriam punidos, portanto, em face da existência de uma irregularidade, que fazia parte do escopo do controle interno e que por infração ao dever de cuidado, não foram orientados ou regularizados.

Dessa forma, na responsabilidade por omissão, somente restaria comprovada a responsabilização do Controlador, desde que ficasse caracterizada que a infração ao dever de cuidado do Controle contribuiu para a ocorrência do dano (e em que medida isso ocorreu), havendo a necessidade de se perquirir sobre a presença do binômio dever e possibilidade, ou seja, os responsáveis pelo Controle responderão se: incumbia-lhes um dever de agir aliado à possibilidade de evitar a consumação do prejuízo.

Não há como se omitir do que não se conhece. Como consequência não há como se responsabilizar alguém a quem não foi oportunizado conhecer. Frise-se que o fato de não se conhecer o ato nestas hipóteses não está relacionado à desídia do responsável pelo controle, mas sim, a sua impossibilidade fática, lógica e jurídica de conhecê-lo, seja em razão de sua estrutura funcional dependente, de sua pouca ou quase nenhuma estrutura

³ Autor de diversas obras jurídicas na área de direito Administrativo, como Processo Administrativo e Controle da Atividade Regulatória (Ed. Fórum) e Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial (2ª edição. Ed. Fórum).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

técnica e de pessoal, ou das condições para o exercício do controle, dentre outras hipóteses caracterizadoras da impossibilidade de se ter tido acesso em tempo hábil para orientar ou evitar o ato irregular.

Neste sentido, o que é necessário – inclusive para que possa haver responsabilização solidária coerente e justa – é que diante da realidade de cada controle e de cada Ente controlado, deve se estabelecer parâmetros razoáveis de fiscalização, pautados nas orientações normativas próprias dos entes/entidades (sem descuidar das exigências constitucionais) e das balizas determinadas pelos Tribunais de Contas competentes. Assim, a responsabilização estaria circunscrita a este espectro de análise, pois seria possível se determinar objetivamente o escopo de controle, permitindo ao controlador a elaboração de uma metodologia eficaz de controle interno.

Motivado pela fragilidade estrutural dos órgãos de controle interno estaduais e municipais, que, em sua grande maioria, encontram dificuldades de cumprir a extensa carga de fiscalização das atividades administrativas, acertadamente, a tese ventilada no artigo em tela estabelece critérios mínimos de análise a ser observados para a correta e segura responsabilização solidária por omissão dos agentes de controle interno.

Conforme o entendimento emanado do artigo jurídico supracitado, trata-se da análise pormenorizada do “Binômio Dever e Possibilidade”, isto é, os responsáveis pelo controle somente poderiam ser responsabilizados se: incumbia-lhes o dever de agir, aliado à possibilidade de evitar o prejuízo.

De fato, a responsabilização solidária por omissão dos controladores internos perante as cortes de contas, conforme bem abordada no artigo em tela, reclama a individualização da conduta irregular, do nexos de causalidade, do dano e de sua culpabilidade, o que, inevitavelmente, perpassa pelo exame da presença do “Binômio Dever e Possibilidade”.

Acrescenta-se que a importância de se palmilhar todos os aspectos abordados acima para a correta responsabilização do controlador interno se torna ainda mais relevante quando se tratar de responsabilização que enseje ressarcimento ao erário, como no caso posto, na medida em que o agente de controle interno não é gestor ou responsável por contas, já que não pratica atos de gestão, residindo o seu mister, a rigor, na fiscalização dos atos administrativos, com a finalidade de alertar os gestores quanto às possíveis irregularidades.

Nesse particular, como já se sabe, à luz do art. 70, parágrafo único da CF/88, o dever de prestar contas é obrigação de qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Com efeito, subsumindo a situação apresentada ao comando constitucional mencionado, pode-se dizer que quem tinha a obrigação de apresentar a documentação referente à prestação de contas, de forma organizada e tempestiva e, através dela, demonstrar a correta aplicação dos recursos à finalidade pública, eram os gestores e não o agente de controle interno.

Inclusive, em situações deste jaez, conforme pacífica jurisprudência do TCU⁴, opera-se a inversão do ônus da prova, o que transfere aos gestores o encargo de produzir as provas necessárias a

⁴ Enunciado (TCU) de Decisão 176: “Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da Prova”. Acórdão nº 1996/07-Plenário; Decisão nº 225/2000-2ª Câmara; Decisão nº 224/2000-2ª Câmara e outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

comprovar a regular e boa utilização do dinheiro público. Todavia, no tocante à responsabilização do controlador interno vigora, como regra, a teoria estática, fixa ou apriorística do ônus da prova, vale dizer: o ônus da prova pertence normalmente ao autor quanto aos fatos constitutivos do seu direito e ao réu quanto aos fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do autor – inteligência do art. 373 do CPC, aplicado subsidiariamente.

Importa dizer, portanto, que a responsabilidade perante os Tribunais de Contas é de natureza subjetiva, ou seja, exige-se a presença de três elementos, quais sejam: ação ou omissão, nexos causal e culpa em sentido amplo.

Com base nas premissas elencadas nos parágrafos acima, pode-se dizer que, para a regular responsabilização dos agentes de controle interno, o órgão de controle externo tem a incumbência de demonstrar que tais agentes tiveram plena condições para o exercício do controle, como, por exemplo, ciência ou ao menos condição de prevenir ou reprimir o ato irregular, sob pena desta Corte de Contas cometer injustiça, incorrendo em odiosa responsabilização presumida, o que é vedado pelo ordenamento jurídico. Posto isto, passaremos ao exame detalhado do caso concreto.

Pois bem. Conforme exaustivamente visto, a responsabilidade da recorrente pelo débito no valor integral do convênio, em apertada síntese, foi fundamentada na sua suposta conduta omissiva caracterizada pela ausência de providências no sentido de acompanhar e fiscalizar a exigência de prestação de contas das parcelas relativas ao Convênio nº 28/PGM/2012, bem como por não ter se manifestado de forma contrária aos sucessivos repasses.

O convênio foi firmado em 20.04.2012, com vigência até 20.04.2013 (Cláusula Sexta) e a data prevista para a prestação de contas até o dia 20.06.2013 (Cláusula Quinta).

Sucedendo que, segundo apurou o Corpo Técnico (fl. 61), a Prefeitura repassou à Emdur o valor total do convênio (R\$ 401.051,09) em parcela única no dia 01.06.2012. É de se notar, portanto, que o repasse, no valor total, foi efetivado de uma só vez, o que, de plano, revela fragilidade nos fundamentos da condenação, pois não há que se falar *em omissão de manifestação de forma contrária aos sucessivos repasses*, ao menos neste convênio, na medida em que a transferência relativa ao Convênio 28/PGM/2012 foi efetivada em parcela única.

Aprofundando o exame acerca da responsabilização da recorrente, importa destacar que não consta dos autos o Processo Administrativo nº 13.00026-00/2012, que formalizou o convênio em análise. Todavia, a recorrente anexou em suas razões de justificativas (fl. 381, do proc. 222/13) parte do procedimento administrativo mencionado, no qual consta manifestação subscrita por ela, em 17 de setembro de 2012, pela qual, além de orientar os gestores acerca da obrigação constitucional de prestar contas, os informou sobre a necessidade de instauração de TCE caso as contas não fossem apresentadas dentro do prazo fixado (20.06.13), sob pena de responsabilidade solidária.

Como se vê, por ocasião da manifestação quanto ao repasse efetivado em parcela única no dia 01.06.12, a recorrente tomou ciência do convênio nº 28/PGM/2012 e subscreveu o mencionado parecer, ainda dentro do prazo fixado para a apresentação das contas, alertando os gestores acerca da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

obrigatoriedade constitucional de prestar contas e seus efeitos em caso de eventual inobservância ao mandamento constitucional.

Nesse cenário, levando em consideração que a manifestação destacada (fl. 381, do Proc. 222/13) é o único documento constante dos autos capaz de evidenciar a atuação da recorrente no convênio em tela, ao meu sentir, inexistente, portanto, suporte probatório capaz de sustentar o alegado descumprimento ao dever de cuidado por parte da recorrente, pois tal documento não está a sinalizar nesse sentido. Pelo contrário, a única evidência nos autos da participação da recorrente no procedimento administrativo destacado está a indicar que ela cumpriu suas atribuições como Controladora Geral, pois não poderia adotar outra postura, senão, somente alertar os gestores quanto à obrigatoriedade da apresentação da prestação de contas, na medida em que, no momento de sua manifestação (17.09.12), ainda não havia se consumado a omissão no dever de apresentar as contas, pois, conforme visto, os gestores ainda dispunham de largo prazo para isso (20.06.13).

Demais disso, no processo de TCE que deu origem ao Acórdão vergastado, nem o Corpo Técnico, nem o MPC, nem o próprio Relator indicaram documento algum capaz de evidenciar a contribuição da recorrente para o resultado danoso, inexistindo, portanto, suporte probatório para comprovar o liame entre a conduta omissiva e o dano. Assim, limitaram-se a fundamentar a condenação da recorrente sob o frágil argumento de que ela, ao se omitir no seu dever funcional de fiscalizar o convênio nº 28/PGM/2012, gerou prejuízo aos cofres públicos no valor de R\$ 401.051,09, o que lhe imporia a obrigação de ressarcimento.

Ora, face as considerações aduzidas, aliadas aos elementos de prova constantes dos autos, não nos afigura comprovada a alegação de omissão da recorrente.

Ademais, análise mais aprofundada da conduta da recorrente somente seria possível se a cópia integral do processo administrativo alusivo ao convênio em exame tivesse sido juntada, o que incoerreu, enfraquecendo ainda mais as considerações deduzidas em seu desfavor.

Em suma, há de se perceber perfeitamente que a análise da responsabilidade solidária da recorrente frente ao dano apurado no aludido convênio não guarda um parâmetro razoável de aplicação, porquanto, passou ao largo do filtro proposto, calcado no “Binômio Dever/Possibilidade”, já que inexistente prova de omissão da recorrente e muito menos de que tenha contribuído para o dano.

Com base nas evidências emanadas dos autos, resta de sobejo comprovado que não há amparo probatório para sustentar a omissão por parte da recorrente, o que, insofismavelmente, impõe a reforma do Acórdão APL-TC 00637/17, para julgar regulares as suas contas especiais e para excluir o débito e a multa que lhe foram aplicadas.

Ante o exposto, em dissonância da manifestação do Ministério Público de Contas, submeto à apreciação deste c. Plenário a seguinte proposta de Decisão:

I – Conhecer o recurso, uma vez que foram atendidos os pressupostos legais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

II – Dar provimento ao recurso para reformar o Acórdão APL-TC 00637/17, cujos efeitos são os seguintes:

- a) Julgar regulares as contas especiais de Cricélia Fróes Simões, o que perpassa pela inclusão do seu nome no item I;
- b) Retirar o nome da senhora Cricélia Fróes Simões do item II, que julgou irregular a TCE dos demais agentes envolvidos;
- c) Retirar o nome da senhora Cricélia Fróes Simões do rol de responsáveis solidários elencados no item II.I;
- d) Excluir o item II.I.c, que atribuiu responsabilidade à senhora Cricélia Fróes Simões pelo dano detectado;
- e) Retirar o nome da senhora Cricélia Fróes Simões do item III, que lhe imputou débito solidário;
- f) Excluir o item IV.c, que aplicou multa à senhora Cricélia Fróes Simões;
- g) Manter inalterados os demais termos do Acórdão n° APL-TC 00637/17.

III – Dar ciência desta decisão à recorrente, via Diário Oficial, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n° 154/1996, consignando que o Voto e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br), em homenagem à sustentabilidade ambiental; e

IV – Arquivar os autos, depois de cumpridos os trâmites regimentais.

Em 13 de Setembro de 2018



VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



PAULO CURI NETO
RELATOR