



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



Processo nº: 32.586/09 (a)
Apenso nº: 150.002.217/05 - 2 volumes
Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Cultura
Assunto: Tomada de Contas Especial
Órgão Técnico: Secretaria de Contas - SECONT
MP: Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA
Sessão: Pauta nº 09, S.O. nº 4752, de 12.2.2015
Publicação: DODF nº 30, de 10.2.2015, pág. 5
Ementa: Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis irregularidades na prestação de contas do repasse de recursos à empresa Armando Sampaio Lacerda – ME, para a realização do projeto do filme “*Juruna, o Espírito da Floresta*”. O CONTROLE INTERNO atestou a irregularidade das contas. NO TRIBUNAL os PARECERES são DIVERGENTES. A Instrução sugere a citação dos responsáveis. O Ministério Público diverge quanto ao valor do débito e acrescenta a necessidade de citação do Sr. Secretário de Estado de Cultura à época dos fatos em face da ausência de cobrança de multa contratual. VOTO de acordo com o douto **Parquet**.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis irregularidades na prestação de contas do repasse no repasse de recursos (R\$ 100.000,00, fl. 11) à empresa Armando Sampaio Lacerda – ME, para a realização do projeto do filme “*Juruna, o Espírito da Floresta*”.

2. Efetuadas as apurações devidas, a Comissão de Tomada de Contas Especial constatou um prejuízo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), pelo qual foram responsabilizados a empresa Armando Sampaio Lacerda – ME e o seu representante legal, o Sr. Armando Sampaio Lacerda.

3. O Controle Interno atestou a irregularidade das contas, conforme Certificado de Auditoria-TCE nº 197/13-DISEG/CONAS/CONT (fl. 469 do processo apenso).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

4. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 164/14-SECONT/1ªDICONT (fls. 67/76), analisa as presentes contas nos termos seguintes:

“COMPOSIÇÃO PROCESSUAL E PRAZOS

2. O presente feito encontra-se satisfatoriamente formalizado, obedecendo, na essência, à composição prevista no art. 3º da Resolução nº 102/1998 – TCDF.

3. No que concerne ao prazo para encaminhamento da TCE ao Tribunal, informamos que o controle foi efetuado no Processo nº 5089/2012.

FATOS

4. Em 20.12.2004, a Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal lançou o Edital de Concurso nº 3/2004, cujo objetivo era a seleção e concessão de patrocínio às produtoras de audiovisuais constituídas no DF para a produção de filmes inéditos de longa-metragem em 35 mm.

5. De conformidade com a Ata da reunião final da Comissão de Avaliação e Julgamento do Edital de Concurso nº 03/2004, fl. 11-ap, o filme “Juruna, o Espírito da Floresta”, foi um dos selecionados na categoria Finalização de Filmes de Longa-Metragem em 35 mm, a ser contemplado com recursos no valor de R\$ 100.000,00.

6. Em decorrência, foi firmado o Termo de Contrato de Concurso nº 03/2005-SC com Armando Sampaio Lacerda – ME, fls. 49/52-ap, com vigência de 24 meses, a partir de 03.11.2005.

7. De conformidade com o Detalhamento de Previsão de Pagamento, fl. 59-ap, o repasse dos recursos se deu em 25.11.2005.

8. Foi designado Executor Técnico o Pólo de Cinema e Vídeo Grande Otelo/Diretoria, fls. 52 e 59-ap.

9. Verifica-se que, em correspondência de 18.10.2007, o Diretor do Pólo de Cinema e Vídeo, Executor do ajuste, informou ao contratado que a prestação de contas deveria ser encaminhada até 03.12.2007, elencando todos os itens que deveriam integrá-la, fls. 60/61-ap. Como não houve manifestação daquele, em 18.01.2008, encaminhou os autos à UAG/SC para providências, fl. 63-ap.

10. Os autos foram enviados a então Corregedoria-Geral do Distrito Federal, fl. 65-ap, que, em 24.06.2008, instou o Sr.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



Armando Sampaio Lacerda a apresentar a prestação de contas, fl. 67-ap. Em 11.07.2008, foi solicitada dilação de prazo para tanto, até 01.08.2008, fl. 68, mas a prestação de contas não foi entregue.

11. Diante da omissão do contratado, foi sugerida a abertura de tomada de contas especial, fls. 69/70-ap. Em 15.08.2008, contudo, por meio de procurador, a Armando Sampaio Lacerda - ME requereu a juntada da documentação vista às fls. 73/103-ap, a título de prestação de contas, tendo os autos retornado à Secretaria de Cultura para análise, fls. 108/109-ap.

12. Em manifestação à fl. 111-ap, o Executor Técnico asseverou que o contratado não comprovou a aplicação dos recursos recebidos, bem como que se encontrava no acervo do Pólo de Cinema e Vídeo apenas quatro cópias em VHS do filme objeto do contrato. Sugeriu, assim, a instauração de tomada de contas especial.

13. Por sua vez, a Comissão Permanente de Prestação de Contas, no Relatório Parcial visto às fls. 112/115-ap, concluiu que a documentação encaminhada não se mostrou suficiente para comprovar a aplicação dos recursos, sugerindo a rejeição das contas e instauração de TCE. As irregularidades verificadas podem ser assim resumidas:

a) o Relatório de Execução Físico Financeira de fl. 76-ap não guarda consonância com o Plano de Trabalho de fl. 56-ap, bem como não qualifica e quantifica as etapas executadas;

b) a Relação de Pagamentos, fl. 78-ap, não menciona quais as empresas contratadas para a prestação dos serviços, nem identifica os documentos fiscais que comprovem a aplicação dos recursos no objeto do contrato;

c) as despesas lançadas no Livro Razão, fls. 79/94-ap, não condizem com o estabelecido na cláusula sexta do ajuste, nem o mencionado livro se presta a comprovar a aplicação dos recursos;

d) a Conciliação Bancária, fl. 96-ap, não atesta a aplicação dos recursos de conformidade com o Plano de Aplicação, fl. 56-ap;

e) a maioria dos cheques foram sacados no caixa, artifício que teria sido utilizado pelo contratado para pagamento de despesas não previstas no Plano de Aplicação, tais como telefonia, energia, combustíveis, condomínio, etc;

f) os Extratos Bancários, fls. 97/103-ap, não guardam relação com o conjunto da prestação de contas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



g) ausência da entrega de uma cópia do filme em Betacam SP com tempo mínimo de projeção de setenta minutos e de dez cópias em VHS, e de declaração de que os créditos de que tratam os itens 7.2 e 7.2.1 do Edital de Concurso constavam do filme e do seu material de divulgação;

h) ausência de notas fiscais e recibos, impossibilitando análise mais profunda da aplicação dos recursos.

14. Os autos foram, então, encaminhados à Secretaria de Estado de Fazenda, que teve por irregular a prestação de contas, sugeriu a instauração de TCE e procedeu ao registro da contratada como inadimplente, fls. 124/125-ap.

15. Novamente chamado para regularizar a pendência, dessa feita pela então SEOPS/CGDF, compareceu o representante legal do contratado, ocasião em que foi estabelecido prazo até 14.05.2009 para regularização da prestação de contas, fls. 128/129-ap. Contudo, não houve qualquer providência nesse sentido.

16. Por intermédio da Ordem de Serviço nº 65, de 31.08.2009, foi instaurada a TCE, fl. 134-ap.

PRONUNCIAMENTO DA COMISSÃO TOMADORA

17. A Comissão Tomadora notificou a empresa Armando Sampaio Lacerda da instauração do procedimento apuratório, sem sucesso, consoante se vê às fls. 146/147-ap.

18. Passo seguinte, providenciou o chamamento da empresa e do seu representante legal para apresentar defesa escrita, ou recolher o valor do débito apurado na TCE, fls. 153/156-ap, sendo apresentado pelo procurador desses pedido de dilação de prazo, fl. 157-ap.

19. Em 25.11.2009, o Sr. Armando Lacerda apresentou o relatório de fls. 158/160-ap, acompanhado da documentação de fls. 161/376-ap.

20. Nessa documentação acostada aos autos, verifica-se a existência de recibos, notas fiscais, comprovantes de transferências entre contas, recortes de artigos sobre o documentário, folder de eventos em que o filme teria sido apresentado e concorrido, e também cópia do filme em DVD.

21. A Comissão Tomadora produziu o Relatório de TCE nº 176/2009-CPTCE-4B/SUTCE/SEOPS, visto às fls. 377/379-ap, sem se manifestar, contudo, acerca dos documentos, concluindo pelo encerramento dos trabalhos e encaminhamento da documentação à Comissão Permanente de Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Cultura para análise. Esse entendimento foi acolhido pela Subsecretaria de Tomada de Contas Especial, mediante o Despacho de fls. 384/386-ap.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



22. *Nova análise foi empreendida pela Comissão Permanente de Prestação de Contas da SEC/DF, vista às fls. 398/401-ap, concluindo que a prestação de contas mostrou-se inconsistente, manifestando-se nos seguintes termos:*

“A Direção de Cinema e Vídeo da Secretaria de Estado de Cultura atestou (fls. 376) que o filme foi inscrito no 40º Edição do Festival de Brasília do Cinema Brasileiro, e que consta do mesmo os créditos ao Pólo de Cinema e Vídeo e Apoio da Sec. de Cultura. Sendo assim a Contratada cumpriu o objeto do contrato, porém em detrimento da forma e dos requisitos legais que regem a matéria.

A prestação de contas deveria apresentar os elementos probatórios para demonstrar o sentido de causalidade entre as despesas e o objeto do contrato. Para tanto, haveria que se aferir a coerência entre os extratos bancários, a relação de pagamentos efetuados e os comprovantes de despesa, a adequação da forma de pagamento e a pertinência dos serviços e bem produzido com as especificações constantes do Cronograma de Execução e Plano de Desembolso Financeiro apresentado às fls. 38, Assim, não basta juntar quaisquer documentos sem que seja possível afirmar-se que se prestam a comprovar que os recursos repassados foram efetivamente utilizados no objeto do contrato.

Isto posto não há como aferir e comprovar a boa e regular utilização dos recursos repassados pela Secretaria de Estado de Cultura para realização do projeto, restando a Comissão Permanente de Prestação de Contas opinar pela continuidade do Processo de Tomada de Contas Especial, visando apurar os prováveis prejuízos ao erário”.

23. *Novamente os autos foram encaminhados a então Corregedoria-Geral do Distrito Federal, fl. 404-ap, que os fez retornar à Secretaria de Estado de Cultura, com posterior envio à Secretaria de Estado de Fazenda, fls. 405/408-ap. Essa última, sugeriu o prosseguimento da tomada de contas especial, fl. 407-ap.*

24. *Em prosseguimento aos trabalhos, a Comissão Apuradora procedeu à notificação da Armando Sampaio Lacerda – ME e do seu representante legal, Armando Sampaio Lacerda, fls. 416/417-ap, retificada às fls. 418 e 426-ap. Sem que houvesse manifestação dos notificados, a Comissão Tomadora decidiu pela responsabilização solidária de ambos, fl. 428-ap, que foram citados, consoante fls. 429/431e 443/444-ap.*

25. *Por intermédio da Ordem de Serviço nº 68, de 05.10.2011, foi alterada a composição da Comissão Tomadora, fl. 445-ap.*

26. *O Sr. Armando Sampaio Lacerda, por meio do expediente de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



fl. 447-ap, buscou justificar que o filme não fora produzido no formato exigido no edital, ao tempo que solicitou novo prazo para conclusão do trabalho tal como ajustado, objeto do Edital nº 03/2005. Também, encaminhou artigo do jornal “O Globo”, de 23.10.2011, sobre a necessidade de promover-se a modernização das salas de cinema brasileiras para projeção digital, onde diz que o formato de filmes em 35mm deve desaparecer do mercado até 2015, fls. 448/449-ap. Ressaltamos que, em manifestação vista à fl. 158-ap, o Sr. Armando Sampaio Lacerda já havia afirmado que o filme não estava sendo concluído em formato 35mm.

27. A Comissão Tomadora, no Relatório de TCE nº 296/2011/DIPES – 4B/SUTCE/STC, fls. 450/454-ap, considerou que a dilação do prazo para conclusão do projeto deveria ter sido solicitada durante a vigência do ajuste e que o objeto pactuado, a realização do filme em 35mm, não foi executado.

28. A par disso, chamou a atenção para o fato de que a filmagem em 35mm é a mais utilizada, afora ser amplamente encontrada em praticamente todas as salas comerciais do país. Assim, à unanimidade atribuiu a responsabilidade solidária pelo prejuízo causado ao erário à Armando Sampaio Lacerda – ME e seu representante legal à época, Sr. Armando Sampaio Lacerda, imputando-lhes o débito a ser ressarcido, no valor de R\$ 124.132,01, atualizado até 16.08.2011, fl. 419-ap.

PRONUNCIAMENTO DO CONTROLE INTERNO

29. No Relatório de Auditoria nº 197/2013 – DISEG/CONAS/CONT, fls. 466/468-ap, o órgão de Controle Interno concorda com os resultados dos trabalhos da Comissão Tomadora, no sentido de que não foi cumprido o objeto do contrato.

30. Quanto à responsabilização pelo prejuízo, pronunciou-se da mesma forma que a Comissão Tomadora, atribuindo à Armando Sampaio Lacerda – ME e seu representante legal, Sr. Armando Sampaio Lacerda, responsabilidade solidária pelo ressarcimento, certificando a irregularidade das contas, na forma vista à fl. 469-ap.

ANÁLISE DO CONTROLE EXTERNO

31. Os elementos que compõem os autos demonstram que o objeto da presente tomada de contas especial foi adequadamente apurado na fase interna. Isso porque foram evidenciados os pressupostos necessários à responsabilização, quais sejam: a apuração dos fatos, a quantificação do dano e a indicação do nexo causal entre tais elementos.

32. A documentação trazida aos autos a título de prestação de contas realmente não se mostra apta a comprovar a correta aplicação dos recursos no projeto a que foram destinados, haja



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



vista que várias despesas informadas não condizem com o Plano de Aplicação de fl. 56-ap, outras, referidas, sequer foram comprovadas. Aliás, o próprio representante legal da contratada admite que houve mudança no Plano de Aplicação, fl. 159-ap. Deixaremos, entretanto, de nos aprofundar neste aspecto da prestação de contas, haja vista a constatação de que o objeto pactuado não foi executado.

33. O Edital de Concurso nº 3/2004 tinha por objetivo *selecionar e conceder patrocínio para a produção de filmes inéditos de longa-metragem em 35mm*, fl. 02-ap. No Capítulo II do Regulamento do Edital, fl. 07-ap, consta que a inscrição implicaria a aceitação, por parte do concorrente, de todas as condições estipuladas no Edital do Concurso e no Regulamento, e também que não seriam aceitas inscrições que não cumprissem as exigências dos mesmos.

34. Por óbvio, somente poderia concorrer quem pudesse cumprir as exigências do Edital e do Regulamento. O projeto “Juruna, o Espírito da Floresta” concorreu e foi escolhido na “Categoria Finalização de Filmes Longa-Metragem em 35mm”, fl. 11-ap. De se ressaltar a declaração firmada pelo representante legal da contratada, vista à fl. 21-ap, se responsabilizando pela integralização do orçamento apresentado para os fins do concurso, especificando as fontes dos recursos e o estágio em que se encontravam.

35. Não houve, entretanto, a entrega do objeto como pactuado. Vê-se à fl. 158-ap informação da contratada de que o filme foi realizado na sua edição digital. A despeito disso, afirma: “Contudo, a obra em seu estágio digital não está concluída pois não alcança as salas de cinema as quais projetam cópias em películas cinematográficas foto sensíveis em 35mm. Por este motivo, a produção do filme permanece em aberto e aguarda patrocínio e oportunidade para sua Finalização e Copiagem”.

36. Ação como o concurso em que foi inscrito o filme “Juruna, o Espírito da Floresta” tem o escopo de difundir o cinema como manifestação de arte que é. Tal como referenciado no artigo juntado pela Comissão Tomadora às fls. 423/425-ap, a película de 35mm possui melhor qualidade, é a mais utilizada, alcançando maior número de salas e, de consequência, maior público. Certamente, por isso mesmo, é que foi, por assim dizer, preferida no Edital em comento.

37. Desse modo, em que pese o filme ter sido realizado em outro formato, haver participado de eventos cinematográficos, não se pode dizer que o contrato tenha sido executado, posto que o objeto não foi cumprido a contento. Aceitar o produto como quer agora a contratada, seria ferir, além de tudo, o princípio basilar do certame, a competitividade. Imagine-se que alguns concorrentes em potencial deixaram de apresentar seus projetos, de fazer suas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



inscrições, porquanto o formato exigido, de 35mm, não poderia ser por eles executado.

38. A nosso sentir, mostra-se acertada a decisão da Comissão Tomadora de atribuir à Armando Sampaio Lacerda – ME e seu representante legal à época, Sr. Armando Sampaio Lacerda, a responsabilidade pelo ressarcimento dos valores repassados, cuja aplicação não restou cabalmente comprovada.

39. Quanto ao valor do débito, realmente há que ser considerado todo o valor repassado, tal como sugerido pela Comissão Tomadora e pelo órgão do Controle Interno, haja vista que o objeto do pacto não foi cumprido. Há que se considerar, contudo, no cálculo, a multa de 10% prevista na Cláusula Décima Terceira do ajuste, fl. 51-ap. Assim, o valor a ser ressarcido é de R\$ 175.586,00, conforme o demonstrativo de fl. 65.

CONCLUSÕES

40. A presente Tomada de Contas Especial contempla satisfatoriamente o disposto na Resolução nº 102/1998.

41. O seu objeto restou devidamente apurado. O valor do prejuízo a ser ressarcido, atualizado até 02.07.2014, é de R\$ 175.586,00, conforme o demonstrativo de fl. 65.

42. Portanto, considerando os elementos de convicção carreados aos autos, com amparo no art. 13, inciso II, da Lei Complementar nº 01/1994 e do art. 172 do RI/TCDF, aprovado pela Resolução nº 38/1990, iremos sugerir a citação da Armando Sampaio Lacerda – ME e seu representante legal, Sr. Armando Sampaio Lacerda, para apresentarem defesa quanto à responsabilidade solidária que lhes pesa nestes autos, Consoante a Matriz de Responsabilização de fl. 66, ou, se preferirem, recolher, desde logo, aos cofres do Distrito Federal, o prejuízo apurado, constante do demonstrativo de fl. 65, que deverá ser atualizado na data da efetiva quitação do débito, nos termos da Lei Complementar nº 435/2001.”

5. Concluindo, a Instrução sugere que o Tribunal:

“I. tome conhecimento da presente tomada de contas especial, objeto do Processo nº 150.002.217/2005;

II. determine, em atenção ao princípio da ampla defesa e do contraditório, nos termos do art. 13, inciso II, da Lei Complementar nº 01/1994 c/c o art. 172 do RI/TCDF, aprovado pela Resolução nº 38/1990, a citação dos nomeados no parágrafo 42 desta Instrução para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem defesa quanto à responsabilidade solidária que lhes pesa nestes autos, conforme a Matriz de Responsabilização à fl.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



66, ou, se preferirem, recolher, desde logo, aos cofres do Distrito Federal, o valor total do prejuízo apurado nos autos, de R\$ 175.586,00, conforme o demonstrativo de fl. 65, que deverá ser atualizado na data da efetiva quitação do débito, nos termos da Lei Complementar nº 435/2001;

III. autorize o retorno dos autos à SECONT para as providências pertinentes.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

6. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 720/14 (fls. 77/86), da lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, diverge do posicionamento exarado pela Unidade Técnica. Do mencionado Parecer, destaco o seguinte trecho:

“24. O repasse em análise foi formalizado por intermédio do Termo de Contrato de Concurso nº 03/2005-SC, com vigência de até 24 meses a partir de 3/11/2005, data da assinatura do acordo. Sendo assim, o encerramento da avença ocorreu em 3/11/2007. Outrossim, nos termos da cláusula nona do pacto, a prestação de contas dos recursos concedidos deveria ocorrer até 3/12/2007. O que, na espécie, não ocorreu no momento oportuno, motivo que sustentou a instauração desta TCE.

*25. Nesse diapasão, a instauração do procedimento de apuração especial em questão decorreu, inicialmente, da ausência de prestação de contas do recurso concedido por meio do Contrato nº 03/2005-SC a Armando Sampaio Lacerda – ME, a título de patrocínio para finalização do filme **Juruna, o Espírito da Floresta**, no valor de R\$ 100.000,00, no exercício de 2005.*

26. Assevero que o dever de prestar contas, consubstanciado no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, é coerente com o Estado Democrático de Direito e foi elevado ao patamar de princípio sensível da ordem constitucional brasileira, nos termos do art. 34, VII, d, da Carta Maior.

*27. A propósito, as lições de **José Afonso da Silva**¹, acerca do dever de prestar contas dos administradores e **demaís responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos**, esclarecem que:*

“Todos os administradores e demais responsáveis pelos

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 765.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



dinheiros, bens e valores públicos estão sujeitos à prestação e tomada de contas pelo sistema de controle interno, em primeiro lugar, e pelo sistema de controle externo, depois, através do Tribunal de Contas (art. 70 e 71). Isso se aplica à administração direta e indireta, assim como às fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público.”

28. Portanto, cediço que dos dispositivos constitucionais mencionados decorre o dever de prestar contas dos órgãos e entidades da administração pública, **bem como daqueles responsáveis por aplicação de recursos públicos**, como é o caso da instituição beneficiada pelo patrocínio tratado nesta TCE. Consigno que essa obrigação foi reproduzida no art. 77, parágrafo único, da LODF.

29. No caso vertente, a solicitação do executor do contrato e dos gestores da SECULT para instauração de TCE se amolda ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 1/1994 e no art. 1º da Resolução 102/1998, segundo os quais, sob pena de responsabilidade solidária, a autoridade administrativa competente deve adotar providências para instauração de tomada de contas especial, ante **a omissão no dever de prestar contas ou a não comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Distrito Federal**, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

30. No meu sentir, a **ausência de prestação de contas** ou a **sua insubsistência** implica na não comprovação da correta aplicação dos recursos recebidos em repasse, não sendo possível demonstrar se o objeto anunciado fora efetivamente realizado nas **condições esperadas**. No caso em análise se configurou a segunda hipótese, pois a documentação apresentada não comprovou a correta aplicação dos recursos repassados, essa questão norteou a conclusão das manifestações de fls. 400/401*, 450/454* e 466/468*, com os quais comungo.

31. É possível notar nos autos que os órgãos responsáveis pela instrução do procedimento no âmbito do Controle Interno buscaram o saneamento prévio das impropriedades, com o intento de evitar a instauração desnecessária de TCE, conforme o expediente às fls. 66* e 120*, não obstante o transcurso do prazo limite para apresentação dos comprovantes de aplicação dos recursos transferidos, que ocorreu em 3/12/2007, nos termos das cláusulas nona e décima primeira do Termo de Contrato de Concurso nº 03/2005-SC, fls. 49/52*.

32. A tentativa de retificar as impropriedades identificadas é aderente ao que disciplina o art. 1º, § 3º, da Resolução nº 102/1998, e o art. 18, § 8º, do Decreto nº 16.098/1998.

* Processo nº 150.002.217/2005, apenso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



33. Além disso, no entendimento deste **Parquet** especializado, as providências para sanear a ausência de prestação de contas privilegiaram o **princípio da verdade material (ou real)**, em detrimento do princípio da verdade formal que rege o processo civil. Este último dá ressonância ao brocardo **quod non est in actis non est in mundo** (o que não está nos autos, não está no mundo jurídico), posto que, sob esta ótica, somente é dado ao julgador valorar aquilo que consta e instrui os autos para formar seu convencimento. **De modo diametralmente oposto**, o princípio da verdade material informa que o julgador tem o **poder-dever** de formar seu convencimento com todos os elementos que, de alguma maneira, possam influenciar sua decisão. Esse também é o ensinamento dos renomados juristas **Sérgio Ferraz e Adilson Dallari**²:

“Em oposição ao princípio da verdade formal, inerente aos processos judiciais, no processo administrativo se impõe o princípio da verdade material. O significado deste princípio pode ser compreendido por comparação: no processo judicial habitualmente se tem entendido que aquilo que não consta dos autos não pode ser considerado pelo juiz (ao qual se reconhece, contudo, certa margem de liberdade na investigação da verdade e, mesmo, da produção de provas), cuja decisão fica adstrita às provas ali produzidas; no processo administrativo o julgador deve sempre buscar a verdade, ainda que para isso tenha que se valer de outros elementos além daqueles trazidos aos autos pelos interessados.

A autoridade administrativa competente para decidir não fica na dependência da iniciativa da parte ou das partes interessadas, nem está obrigada a restringir seu exame ao que foi alegado, trazido ou provado, podendo e devendo buscar todos os elementos que possam influir no seu convencimento.”

34. Nesse sentido, a remessa intempestiva da prestação de contas e a inscrição do beneficiário como inadimplente em relação à aplicação dos recursos do Contrato nº 03/2005-SC não impediram a análise do cumprimento dos objetivos estabelecidos no contrato de patrocínio em análise.

35. Todavia, conforme sobejamente discutido nos autos, **não houve a correta aplicação dos recursos repassados a título de patrocínio para finalização do filme Juruna, o Espírito da Floresta**, tendo em vista: **a incompatibilidade dos comprovantes apresentados com o Plano de Aplicação, a aposição de registros de depósito realizados por intermédio de instituição financeira diversa do Branco de Brasília S/A, a**

² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2012, p. 133.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



entrega de cópias da obra cinematográfica em quantidade inferior ao previsto em contrato e, principalmente, a finalização da obra em formato diverso do estipulado no ajuste, que tinha como objeto a finalização de filmes de longa-metragem em 35mm.

36. Nesse diapasão, destaco que a manifestação do Diretor do Filme, fls. 158/159*, **comprova que o longa-metragem não foi produzido em películas cinematográficas foto sensíveis em 35mm**, em divergência do estipulado no instrumento convocatório. No mesmo sentido, a solicitação de concessão de prazo adicional para finalização da obra no formato exigido em contrato, em novembro de 2011, conforme requerimento à fl. 447*, reforça a tese da inexecução do contrato em questão. Portanto, no caso em análise resta clara a **afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório** e ao **pacta sunt servanda**, o que impende o ressarcimento.

37. Também, conforme concluiu a Comissão Permanente de Prestação de Contas no Parecer 001/2010/CPPC, fls. 400/401*, **os documentos probatórios apresentados pela produtora do filme não são capazes de comprovar a boa e regular utilização dos recursos despendidos pelo Erário distrital.**

38. In casu, resta configurado o caso de aplicação do disposto no art. 17, III, **a** e **c** da Lei Complementar nº 1/1994, em razão da ausência de efetiva prestação de contas com o consequente dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, impondo-se o ressarcimento integral do repasse e a atribuição de **responsabilidade solidária** da contratada e do seu representante legal.

39. Nos termos do Código Civil, a solidariedade ocorre quando, na mesma obrigação, concorre pluralidade de credores, cada um com direito à dívida toda, ou pluralidade de devedores, cada um obrigado a ela por inteiro.

40. O Código Civil de 2002, ao tratar das modalidades das obrigações, estabelece, em seu art. 265 que, **verbis**:

“Art. 265. A solidariedade não se presume; **resulta da lei ou da vontade das partes.**”

41. Nesse sentido, a doutrina de **Caio Mario da Silva Pereira**³ trata a matéria:

“Originária da lei ou da convenção, para nós a solidariedade tem uma só natureza: uma obrigação com unidade objetiva (una eademque res), e, pois, não pode haver solução sem

* Processo nº 150.002.217/2005, apenso.

³ PEREIRA, Caio Mario da Silva. Instituições de Direito Civil: Volume II. Teoria Geral das Obrigações. Rio de Janeiro: Forense, p. 84/86.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2

Fls.:

Proc.: 32.586/09

Rubrica

integridade de prestação, já que não pode o credor ser compelido a cindir a res debita, nem pode o devedor fraciona-la. Em qualquer caso, se há mais de um devedor com a obrigação de pagar a coisa devida por inteiro (totum et totaliter), ou se há vários credores com a faculdade de demandar a qualquer deles a prestação inteira e sem partilha, existe solidariedade, sem qualificações distintas.

(...)

Daí resumimos as noções, dizendo que na obrigação solidária há uma só relação obrigacional, com pluralidade de sujeitos; esta unidade de vínculo concentra-se em um objeto, que é devido e exigível, só e uno, independentemente da pluralidade subjetiva.”

42. Com efeito, todos os agentes que, de alguma forma, concorreram para a ocorrência das impropriedades **devem responder solidariamente** pelo valor devido. Logo, fixada a responsabilidade solidária, a cada um dos envolvidos deve ser imputado o valor total do débito. Essa a regra que exsurge da solidariedade. Segundo **Maria Helena Diniz**⁴, “cada devedor estará obrigado pelo débito todo, como se fosse o único devedor”; sendo a solidariedade “incompatível com o fracionamento do objeto da relação obrigacional”.

43. Nesse aspecto, relevante destacar que a LC distrital nº 1/1994 assevera, em seu art. 13, I, que o c. **TCDF**, ao verificar a irregularidade das contas, definirá a responsabilidade individual ou **solidária** pelo ato de gestão inquinado. Ademais, o art. 17, § 2º, da referida Lei, estabelece que esta e. **Corte**, ao julgar irregulares as contas, quando comprovado i) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou ii) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, **fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.**

44. Dessa forma, entendo **caracterizada** a responsabilidade da sociedade empresária, Armando Sampaio Lacerda – ME, e do seu representante legal, à época dos fatos, o Senhor Armando Sampaio Lacerda, pela **não comprovação** da correta aplicação dos recursos recebidos, razão pela qual deve o e. **Tribunal autorizar a citação**, nos termos do artigo 13, inciso II, da LC nº 1/1994, para apresentarem, no prazo de 30 dias, as alegações de defesa que julgarem pertinentes ou recolherem aos cofres públicos o valor atualizado do débito, decorrente da não comprovação do uso bom e regular dos recursos provenientes do

⁴ DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro, 2º Volume: Teoria Geral das Obrigações. 18ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 152/153.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



Termo de Contrato de Concurso nº 03/2005-SC.

45. Nada obstante, não comungo com a sugestão alvitada pela Área Técnica para que o dano apurado seja acrescido do valor da multa prevista na Cláusula Décima Terceira do ajuste.

*46. A multa contratual decorre de álea resultante da **inexecução contratual**, que é justificada pelo acordo entre as partes, quais sejam a contratada e a SECULT/DF, bem como pelo art. 87 da Lei nº 8.666/1993. Natureza diversa possuiu as sanções pecuniárias previstas nos arts. 56 e 57 da Lei Orgânica desta c. **Corte de Contas**, oriundas do exercício do controle externo, o qual, conforme ditame constitucional, é exercido com auxílio deste c. **TCDF**.*

*47. Diante do exposto, a incumbência de aplicar a sanção prevista no Termo de Contrato nº 3/2005-SC era do gestor do contrato, **condição que impede a incorporação desse valor à importância a ser ressarcida**. Pensamento diverso implicaria na usurpação por esta c. **Corte de Contas** da competência administrativa do órgão gestor do contrato e, conseqüentemente, flagrante afronta ao **princípio da separação dos poderes**, corolário do estado democrático de direito.*

48. Assevero que o executor do contrato, considerando a competência estabelecida no art. 13 do Decreto nº 16.098/1994, deu ciência do descumprimento contratual ao órgão contratante, conforme o documento à fl. 63. Diante disso, penso que a não imputação da referida penalidade **decorreu de leniência da autoridade administrativa responsável pelo acordo, qual seja, o Secretário de Estado de Cultura à época dos fatos**.*

49. Por oportuno, sublinho que, por intermédio do documento acostado às fls. 116/117, o assessor especial da Unidade de Administração da SECULT, Carlos Augusto Andrade do Amaral, propôs a aplicação da multa estabelecida na cláusula décima terceira do ajuste, em razão da inexecução total do contrato. Todavia, **não há nos autos qualquer documentação que comprove a adoção dessas providências por parte da administração da Pasta**, o que confirma a conduta omissiva.*

*50. Além disso, reforça a necessidade de aplicação de multa ao então Secretário de Estado da SECULT/DF, Sr. Pedro Henrique Lopes Bório, a **liberação dos recursos sem prévio parecer da Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF**, em descordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.*

*51. Deste modo, no entendimento Ministerial, este c. **TCDF** poderá deliberar, em momento oportuno, acerca da aplicação de multa ao aludido Secretário, pois restou configurada a hipótese de*

* Processo nº 150.002.217/2005, apenso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



aplicação da sanção estabelecida no art. 57, II e III da LC nº 1/1994.

52. Em síntese, este **MPC/DF diverge** da sugestão apresentada pela percuciente Unidade Técnica no que se refere à inclusão da multa contratual no valor do débito apurado, haja vista que essa sanção decorre da competência administrativa de fiscalizar o contrato e não do exercício do controle externo.

53. Por fim, este **Órgão Ministerial** sugere ao c. **Plenário** deliberar acerca da aplicação de multa ao Secretário de Estado de Cultura à época dos fatos (art. 57, II e III, da LC nº 1/1994), ante a inaplicação de multa contratual, que configura ato omissivo, bem como pelo descumprimento da norma legal que estabelece a obrigatoriedade de avaliação e aprovação de editais de licitação, bem como dos contratos, acordos, convênios ou ajustes pela assessoria jurídica.

54. Ante o exposto, este representante do **Parquet** especializado **converge parcialmente** com as conclusões alvitadas pela Unidade Técnica e pugna para que o e. **Plenário autorize a citação** da sociedade empresária, Armando Sampaio Lacerda – ME, e do seu representante legal à época dos fatos, o Senhor Armando Sampaio Lacerda, para, no prazo de 30 dias, apresentarem defesa ou, se preferirem, recolherem, de forma solidária, o valor atualizado do débito (art. 13, II, LC nº 1/1994), sem a multa contratual sugerida na Informação nº 164/2014, acrescendo a citação do então Secretário de Estado de Cultura, dada a possibilidade de aplicação da sanção especificada no art. 57, II e III, da LC nº 1/1994.”

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



VOTO

7. Cuida-se da análise inicial da Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis irregularidades na prestação de contas do repasse de recursos (R\$ 100.000,00, fl. 11) à empresa Armando Sampaio Lacerda – ME, para a realização do filme “*Juruna, o Espírito da Floresta*”.

8. O Corpo Técnico propõe a citação da empresa Armando Sampaio Lacerda – ME e de seu representante legal, Sr. Armando Sampaio Lacerda, para que respondam pelo débito de R\$ 100.000,00, referente ao repasse realizado para execução do projeto. Propõe ainda que seja acrescido o montante de R\$ 10.000,00, correspondente à multa por inexecução do objeto.

9. O Ministério Público endossa a sugestão do Corpo Técnico, divergindo apenas quanto ao valor do débito. No seu entender, a cobrança da multa contratual era incumbência do gestor e, portanto, descabe ao Tribunal incorporar essa quantia ao débito apurado, sob pena de desrespeito à separação dos Poderes. Diante dos fatos, opina pela aplicação de multa ao Sr. Secretário de Estado de Cultura à época dos fatos em razão de sua suposta leniência que teria resultado na ausência de cobrança de multa.

10. A par das falhas formais identificadas na prestação de contas apresentada, atendo-me à efetiva execução do objeto para formação de juízo acerca dos fatos.

11. Um dos princípios basilares das contratações públicas é a vinculação ao instrumento convocatório, o qual sujeita a contratante (ente estatal) e a contratada aos dispositivos previstos no edital.

12. Desta forma, ao promover um concurso para elaboração de um longa-metragem em **película foto sensível em 35 mm**, não se pode imaginar que o formato estipulado pelo edital é requisito acessório. Certamente tal característica foi escolhida em função da qualidade que proporciona à reprodução dos filmes e da sua maior difusão em salas de cinema do país, proporcionando, portanto, maior público à obra escolhida.

13. A inobservância do formato estipulado, além de claro desrespeito ao instrumento convocatório – e posteriormente ao contrato firmado –, constitui óbice à consecução do objetivo almejado pelo Termo de Contrato de Concurso nº 3/05-SC, qual seja, a promoção da produção cinematográfica nacional. O formato utilizado impede que o filme seja reproduzido na grande maioria das salas de cinema do país, o que descaracteriza inteiramente a motivação e o interesse público do concurso



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



realizado.

14. Neste contexto, inegável à necessidade de citação dos responsáveis para que apresentem suas alegações de defesa sobre a alteração do formato promovida ou para que recolham o débito a eles imputado.

15. Outrossim, não merece reparos a análise realizada pelo douto **Parquet** especializado. A responsabilidade pela conduta omissiva acerca da cobrança da multa por descumprimento contratual não recai sobre a contratada, e sim sobre a autoridade administrativa responsável pela fiscalização dos recursos repassados. Uma vez que constam dos autos documentação que a aplicação da multa foi sugerida ao então Secretário de Estado da Cultura (fls. 116/117 do processo apenso), o responsável pela Pasta deve apresentar justificativas por não ter aplicado a sanção aventada.

Com esses esclarecimentos, de acordo com as sugestões do Ministério Público, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento da presente tomada de contas especial, objeto do Processo nº 150.002.217/05;

II. determine:

a) a citação, nos termos do art. 13, inciso II, da Lei Complementar nº 1/94, dos nomeados no parágrafo 42 da Informação nº 164/14-SECONT/1ªDICONT para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham, desde logo, o valor atualizado do débito que lhes é imputado nos autos (valor original de R\$ 100.000,00), em razão da inexecução do projeto “*Juruna, o Espírito da Floresta*” de acordo com os termos pactuados e da irregular prestação de contas dos recursos recebidos ante a possibilidade de terem suas contas julgadas irregulares, nos termos do art. 17, inciso III, alíneas “a” e “d”;

b) a audiência, nos termos do art. 13, inciso III, da Lei Complementar nº 1/94, do então Sr. Secretário de Estado de Cultura para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente razões de defesa em razão da ausência de cobrança da multa contratual por inexecução do Termo de Contrato de Concurso nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.4/S.2



3/05-SC, ante a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, incisos II e III, da Lei Complementar nº 1/94;

III. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Contas para adoção das providências pertinentes.

Sala das Sessões, 7 de abril de 2015.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II).