



ESPÉCIE: Representação

DOCUMENTO: Relatório de Instrução nº 1652/2025

FASE: Inicial

PROCESSO Nº: 04690/2025-0

ENTE: Município de Ipu-CE

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal (Poder Executivo)

RESPONSÁVEL: Robério Wagner Martins Moreira

INTERESSADO: Milena Damasceno Carneiro

EXERCÍCIO: 2024

EMENTA: Instrução inicial de Representação. Desdobramento de Inspeção lavrada no processo 29932/2024-5. Transição de governo em 2024 devido a eleições municipais. Caracterização de irregularidades. Proposta de audiência dos responsáveis para oportunidade de defesa.

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Relatório de Instrução para análise inicial de Representação instaurada por esta Unidade Técnica, tendo como possível responsável o Sr. Robério Wagner Martins Moreira, ex-Prefeito do Município de Ipu-CE, devido a indícios de irregularidades encontrados na transição de governo da Prefeitura em questão, analisada no processo nº 29932/2024-5, como resultado das eleições municipais de 2024 para o cargo de Prefeito, cujo pleito elegeu a Sra. Milena Damasceno Carneiro para o mandato de 2025 a 2028.

2. HISTÓRICO

2. Para a compreensão do assunto discutido nos autos, concernente a situações ocorridas anteriormente, relevante lembrar que a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado, por intermédio da Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I, autuou o processo nº 29932/2024-5 e realizou procedimento de inspeção na Prefeitura de Ipu-CE, no período de 05 e 06 de dezembro de 2024, com o objetivo de fiscalizar o processo de transição de governo naquele município, em virtude das eleições ocorridas em 2024 para o cargo de prefeito.

3. Na oportunidade, a Fiscalização almejava induzir o repasse adequado de informações entre a Gestão em fim de mandato e a “Gestão Eleita”, dando-se condições, assim, de impedir a descontinuidade das atividades administrativas e dos serviços públicos essenciais, no tocante ao Poder Executivo. Nesse sentido, foram feitas reuniões com os envolvidos, tanto da parte que representava o Prefeito em exercício, Sr. Robério Wagner Martins Moreira, quanto da Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro, além de analisar documentos e executar testes de controle



em quatro objetos, previamente definidos na etapa de planejamento, que são: sistemas informatizados, folha de pagamento, contratos essenciais e gestão patrimonial.

4. Posteriormente, no processo nº 29932/2024-5, lavrou-se o Relatório Preliminar nº 113/2024, contendo as impropriedades identificadas durante a inspeção, nomeadas de possíveis achados, bem como as propostas de encaminhamento necessárias para regularização, documento esse oferecido ao ente auditado para se manifestar em caso de discordância.

5. Passado o prazo de resposta, lavrou-se o Relatório Final contendo as conclusões sobre a fiscalização, no caso, vislumbrando-se a necessidade de instauração de processo de Representação para garantir formalmente o direito de defesa em relação aos achados passíveis de responsabilização, por irregularidades caracterizadas.

6. Por conseguinte, colaciona-se abaixo o quadro 01, contendo resumidamente os achados de auditoria verificados no Relatório Final de Inspeção, dados esses extraídos a partir da leitura do processo nº 29932/2024-5:

Quadro 01 – Relação dos Achados apontados no processo nº 29932/2024-5

Achados	
Nº	Especificação
01	Vulnerabilidade dos dados e informações públicas armazenados em sistemas informatizados de terceiros
02	Atraso na adimplência da folha de pagamento de pessoal, da contribuição previdenciária patronal e do repasse de consignados deduzidos de servidores
03	Interrupção da prestação de serviços públicos de caráter continuado/obrigatório e desabastecimento de insumos essenciais
04	Não recebimento dos bens patrimoniais
05	Atraso na adimplência com a ENEL
06	requisitos de inexigibilidade de licitação não demonstrados na contratação de aquisição de livros didáticos voltados ao ensino infantil e ensino fundamental i e ii da rede municipal de ensino
07	Descumprimento da transição de governo

Fonte: Copiado da instrução técnica antecedente, a qual corresponde ao Expediente do qual se extraiu o conteúdo acima.¹

3. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. O exame de admissibilidade compreende, nos termos do Anexo Único da Portaria nº 251/2021 deste TCE, alínea g, a “*avaliação dos requisitos necessários para que o Tribunal*

¹ O título de alguns achados pode mudar no decorrer da elaboração da presente instrução para retratar melhor a compreensão da irregularidade identificada. Destaca-se, pois, que não consubstancia novo achado.



conheça (admita) a matéria e proceda à sua apuração. Não estando presentes os requisitos, a matéria não terá o mérito analisado.”.

8. Pois bem, feita a leitura atenta do acervo documental apresentado no processo nº 29932/2024-5, esta Unidade Técnica certifica que seu conteúdo detém relevância e materialidade para deflagrar processo de Representação, uma vez que se faz **observar** os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 56 e 57 da LOTCE (Lei nº 12.509/1995), no art. 300 do RITCE (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará), c/c o art. 6º, inciso II, da Resolução Administrativa nº 07/2021 deste Tribunal, normativo que dispõe sobre os gêneros, as categorias e as espécies processuais utilizadas pelo TCE-CE no desempenho das atribuições de controle externo (atividade finalística).

9. Portanto, considera-se admissível a presente Representação porquanto a Secretaria de Controle Externo deste TCE-CE, por intermédio desta Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I, goza da prerrogativa para tanto, a saber, qualificar-se como [1] parte legítima para peticionar, [2] referir-se em oposição a um administrador ou responsável sujeito à jurisdição deste Tribunal, [3] redigir a demanda em linguagem clara e objetiva, e – por último – [4] a demanda para investigar restar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

3.1. LEGITIMIDADE PARA REPRESENTAR

10. A Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I (DFAG1), no âmbito de suas competências atribuídas por meio da Resolução Administrativa nº 08/2019 e de suas sucessivas alterações, possui legitimidade para representar a este TCE-CE quando constatar irregularidades ou ilegalidades praticadas na sua área de atuação, no âmbito da Administração Pública Estadual e/ou Municipal. Vejamos:²

Art. 162. Compete às Diretorias de Fiscalização de Atos de Gestão I e II:

I - realizar ações de fiscalização, bem como instruir processos de representação, denúncias, tomadas de contas especiais e outros, relacionados a licitações, contratos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, celebrados pelo Poder Público Estadual e Municipal;

II - realizar a análise concomitante de editais de concursos públicos, licitações, dispensa, inexigibilidade, leilão, pregão, de acordo com critérios estabelecidos pelo Tribunal;

² A Resolução Administrativa nº 08/2019 dispõe sobre a organização dos Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.



III - subsidiar o exame das prestações de contas anuais com as informações inerentes à sua área de atuação;

IV - subsidiar a elaboração do parecer técnico das contas de governo com as informações inerentes à sua área de atuação;

V - representar ao Tribunal quando tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade praticada no âmbito da administração pública Estadual e Municipal;

VI - instruir representações e denúncias relacionadas à matéria de sua competência;

11. Igualmente, o Regimento Interno do Tribunal (RITCE) conceitua as representações e estabelece seus legitimados ativos na forma dos arts. 307 e 308:

Art. 307. Denomina-se representação o processo autuado com a finalidade de apurar possíveis ilegalidades ou irregularidades praticadas na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal, quando comunicadas pelos legitimados constantes da presente Seção.

Art. 308. A representação pode ser:

I – de origem externa, quando formalizada:

[...]

II – de origem interna, quando formalizada:

a) pelas unidades técnicas do Tribunal;

b) pelo Ministério Público especial.

12. Por conseguinte, a Resolução Administrativa nº 07/2021 do TCE-CE, que dispõe sobre os gêneros, as categorias e as espécies processuais utilizadas pela Corte no desempenho das suas atribuições de controle externo, define no seu art. 6º, inc. II, o detalhamento relacionado a instrução da espécie “representação”:

II - representação: processo autuado com a finalidade de apurar, em caráter sigiloso, possíveis ilegalidades ou irregularidades praticadas na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do TCE/CE, identificadas e comunicadas por meio das Unidades Técnicas, do Ministério Público Especial que atua junto ao Tribunal, dos Órgãos de Controle Interno, em cumprimento ao § 1º do art.74 da Constituição Federal, da Assembleia Legislativa, das Câmaras Municipais e do Ministério Público Estadual, dos outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica, dos agentes públicos que tiveram conhecimento em virtude do cargo, emprego ou função; ou de qualquer pessoa física ou jurídica quando a irregularidade for na aplicação das normas gerais de licitação e contratação na administração pública; (Grifo nosso)

13. A Lei nº 12.509/1995 (LOTCE) dispõe ainda em seu art. 46 que para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos que resultem receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:



[...]

II - realizar, por iniciativa própria, planos de inspeções e auditorias, expressamente autorizadas pelo Presidente;

Parágrafo único. O Tribunal comunicará às autoridades competentes dos Poderes do Estado ou do Município o resultado das inspeções e auditorias que realizar, para as medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas.

14. Dessa forma, considerando que esta Análise Técnica possui a competência que a norma requer, formula-se a presente Representação, entendendo cumpridos os requisitos necessários à sua admissibilidade.

4. EXAME TÉCNICO

15. Consoante comandos do Manual de Auditoria de Conformidade, aprovado pela Resolução Administrativa nº 05/2017, do Manual de Redação e Organização Textual, aprovado pela Portaria nº 13/2021, e do Referencial de Responsabilização, aprovado pela Portaria nº 319/2021, todos editados pelo TCE-CE, apresenta-se a manifestação da Unidade Técnica nos moldes exigidos pelas Normas de Auditoria Governamental e validados por esta Corte para a realização de um trabalho com segurança, qualidade e consistência técnica.

16. Isto posto, a Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I, Unidade Técnica integrante da Secretaria de Controle Externo (Secex) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), foi instada ao exame dos apontamentos de irregularidade versados no processo nº 29932/2024-5, que trata de inspeção na Prefeitura de Ipu-CE, ocorrida em dezembro de 2024. Doravante, a partir da apreciação atenta do expediente ora designado, constatarem-se indícios/elementos que ensejam o pronunciamento técnico, cuja organização se dará de maneira individualizada em achados/constatações. Passa-se a comentar:

4.1. AÇÃO DE CONTROLE PRELIMINAR (REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS)

17. Para corroborar os Achados qualificados no processo nº 29932/2024-5, formulou-se em 28/01/2025 requisição de informação, via e-mail, destinada à “Nova Gestão” de Ipu-CE, representada pela Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro. Levando em consideração que as irregularidades poderiam sofrer alterações na gravidade ou mesmo serem desconstituídas, ponderou-se que a circularização seria o caminho mais prudente antes de instruir o mérito da Representação.

18. Nesse prisma, a realização de diligência obteve respostas contendo esclarecimentos e o encaminhamento de documentos, material esse que poderá ser utilizado como evidência na análise dos Achados, caso couber.



4.2. ACHADO 01 - NÃO ENTREGA DOS DADOS E INFORMAÇÕES PÚBLICAS ARMAZENADOS EM SISTEMAS INFORMATIZADOS DE TERCEIROS

4.2.1. Descrição do apontamento original

19. Anotou-se no Relatório Preliminar nº 113/2024, apensado ao processo nº 29932/2024-5, que as informações e dados gerados e utilizados na atividade administrativa eram custodiados por empresas contratadas, abrangendo todas as unidades integrantes da estrutura administrativa do Município. Eram informações e dados relacionados às atividades contábil, financeira, bancária, tributária, patrimonial, gestão de almoxarifados, gestão de pessoal, e controles diversos.

20. Três pontos de atenção no contexto da transição de governo mereciam providências: (i.) a guarda dos backups, (ii.) a identificação das pessoas operadoras dos sistemas informatizados, e (iii.) o roteiro ou tutorial de obtenção dos acessos aos referidos sistemas e bancos de dados. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado preocupou-se com evitar-se a perda dos arquivos públicos.

21. Ato contínuo, propôs-se à Prefeitura de Ipu-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de sua Unidade de Controle Interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que apresentasse a este Tribunal, no prazo de até 30/12/2024, o implemento de alguma das seguintes alternativas, a saber: (i.) cadastramento de servidores efetivos para operar os sistemas informatizados ou, (ii.) abster-se de exonerar servidores não efetivos (por exemplo comissionados) que sejam imprescindíveis para acessar tais sistemas informatizados ou, (iii.) acordar com a Equipe de Transição da “Gestão Eleita” solução mais adequada.

22. Por sua vez, a “Gestão Anterior” da Prefeitura de Ipu-CE se manifestou em resposta ao Relatório Preliminar nº 113/2024, informando sua perspectiva quanto ao Achado:

Achado 01: Todos os sistemas informatizados no sistema operacional do Município de Ipu são terceirizados, entretanto, os arquivos e programas se encontram em perfeito funcionamento os quais serão realizados backup onde os mesmos serão disponibilizados e guardados em mídia digital ficando cópia nos equipamentos de informática da prefeitura cuja responsabilidade será de cada secretário das pastas correspondentes. Os sistemas informatizados são operados por funcionários efetivos do município até a nova equipe deliberar se os sistemas utilizados continuarão ou se os mesmos serão substituídos. Os servidores que não efetivos que operavam o sistema repassaram para os servidores efetivos não havendo nenhum prejuízo de extravio de dados para a municipalidade.

23. Devido à ausência de elementos probantes, tendentes a demonstrar que não houve perda de dados ou arquivos públicos armazenados nos softwares alugados, foram reiterados os apontamentos iniciais, no âmbito do Relatório Final de Inspeção do processo nº 29932/2024-5, restando motivada a abertura de Representação para apurar a verdade material acerca do êxito ou



não do possível Achado.

4.2.2. Eventos verificados após o período de transição em 2024

24. Foi expedido a todos os municípios cuja transição ainda não havia sido encerrada, em 28/01/2025, via *e-mail*, um comunicado desta Unidade Técnica, contendo o aviso sobre a obrigatoriedade do jurisdicionado enviar ao Tribunal de Contas o Relatório de Encerramento da Transição de Governo, conforme disposto no art. 10 da Instrução Normativa TCM nº 01/2016 e na Cartilha de “Transição Responsável”.

25. Não obstante, as duas partes envolvidas, “Gestão Eleita” (Milena Damasceno Carneiro) e “Gestão Anterior” (Robério Wagner Martins Moreira) não apresentaram o documento.

26. Em 28/01/2025, para apropriar-se da situação do Achado, o Time de Fiscalização do TCE-CE formulou requisição de informação, via *e-mail*, destinada à “Nova Gestão” de Ipu-CE, representada pela Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro.

27. Relativamente ao assunto versado no Achado 01, foi possível identificar na resposta fornecida em 10/02/2025 alguns comentários sobre a precariedade ou impossibilidade do acesso a “dados e arquivos públicos”, transcreve-se:

Com relação aos dados e arquivos públicos, é imprescindível relatar o dia da entrega das chaves dos prédios públicos, a qual foi acompanhada pelo servidor público José Wagner Costa Dias, no dia 01 de janeiro de 2025, por volta das 14:00, no prédio locado para a prefeitura, localizado na Rua Coronel Félix, nº 1247, Centro, Ipu/CE.

Na ocasião, foi verificado, de pronto, que todos os computadores do setor da contabilidade pública e das finanças se encontravam **sem qualquer arquivo**, além de estarem **formatados**, conforme boletim de ocorrência, imagem e vídeos anexos.

Até a presente data, mesmo após inúmeras tentativas de contato, **não foi repassado** qualquer balancete/balanco financeiro, demonstração de fluxo de caixa, restos a pagar ou relatório contábil similar pela gestão anterior, a qual sequer justificou a falta das referidas informações.

As providências adotadas pela atual gestão no que se refere ao **extravio** de arquivos contábeis e financeiros foi a realização de boletim de ocorrência, bem como o encaminhamento a este Tribunal e ao Ministério Público local para a adoção das providências cabíveis.

Somado a isso, foi solicitado também a empresa responsável pela digitalização dos arquivos da Prefeitura o backup de todo o acervo, tendo em conta que o contrato foi celebrado com a Administração municipal e não com a pessoa física do gestor anterior.

(grifou-se).

28. Diante o exposto, pondera-se chamar à responsabilidade a Gestão do ex-Prefeito, Sr.



Robério Wagner Martins Moreira, sem prejuízo da cientificação à Gestão da Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro, para auxiliar o Tribunal de Contas, mediante esclarecimentos acerca do Achado 01.

4.2.3. Formalização da acusação e responsabilização

29. Considerando a estrutura definida nos manuais de padronização e qualidade da instrução processual, no âmbito do TCE-CE, acerca dos elementos formais para realizar-se uma acusação e a adequada responsabilização, convém separá-los um a um:

30. Certifica-se que o **objeto** no qual restou constatada a irregularidade (Achado 01) está na segurança e guarda de dados e informações produzidos no âmbito do Poder Público Municipal, sobretudo quando armazenados em *softwares* alugados, pertencentes a entidades privadas.

31. O parâmetro ou **critério técnico** indicado para averiguar a conformidade (ou correção) do objeto está previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88), vide art. 23, inc. I e III, e art. 216, §2, relativamente a proteção dos arquivos públicos e gestão documental, combinando-se com a Lei nº 8.159/1991, nos arts. 1º, 2º, 3º e 7º, que dispõem sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. De forma complementar, a apreciação desta Análise Técnica fundamenta-se também na Lei nº 12.527/2011, arts. 11 e 32 (acesso à informação).

32. Para suportar o Achado 01 reuniu-se como **evidência**:

- a. o trabalho técnico manifestado no processo nº 29932/2024-5, o qual deu diretrizes para evitar-se a perda de arquivos públicos produzidos nos sistemas informatizados, contratados de empresas, e requereu comprovações da transmissão desses mesmos dados, o que não houve; e
- b. o relato de problemas, quanto ao assunto ora versado, trazido pela “Gestão Eleita” em 10/02/2025 na Resposta à Diligência da Unidade Técnica.

33. De acordo com as evidências, avalia-se que a **causa** do Achado 01 pode ser atribuída ao baixo interesse da “Gestão Anterior” em viabilizar a transição de governo, não procurou facilitar o acesso aos sistemas informatizados para compartilhamento dos bancos de dados.

34. As possíveis consequências ou **efeitos** decorrentes do Achado 01 foram informadas na Resposta da “Gestão Eleita” à Diligência da Unidade Técnica. Pode resumir-se aos transtornos administrativos decorrentes da impossibilidade de acesso aos dados e arquivos públicos armazenados nos sistemas informatizados, sistemas esses que para serem consultados dependem



das empresas contratadas em período anterior à transição de governo.

35. Relativamente à **responsabilização** da irregularidade indicada no Achado 01, atribui-se ao Sr. Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ****.923.473-**), Prefeito de Ipu-CE no exercício de 2024, a **conduta** de não repassar ou não dar acesso aos dados e informações públicas armazenados nos sistemas informatizados contratados pelo Município, em descumprimento à CF/88 art. 23, inc. I e III, e art. 216, §2, relativamente a proteção dos arquivos públicos e gestão documental, combinando-se com a Lei nº 8.159/1991, nos arts. 1º, 2º, 3º e 7º, que dispõem sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e de forma complementar, com ofensa à Lei nº 12.527/2011, arts. 11 e 32 (acesso à informação).

36. A conduta correta que deveria ter sido tomada seria demonstrar ao Tribunal de Contas que houve a recepção, pela “Gestão Eleita”, do acesso aos *softwares* utilizados pela Prefeitura. Todavia, apesar da omissão, o Achado 01 **pode ser sanado**³, por exemplo, **mediante declaração**, da Prefeita Eleita, sobre se a nova administração municipal teve êxito em acessar todos os sistemas informatizados contratados e vigentes em 2024, bem como atestar a integridade do acervo digital.

37. Vale ressaltar que a Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016 (art. 4º) atribui ao gestor antecessor a responsabilidade pela observância dos princípios da continuidade dos serviços públicos, motivação dos atos, autotutela, dentre outros. Logo, salvo justificativa de exceção, caberia ao Chefe do Poder Executivo priorizar obrigações mais urgentes, tais como o pagamento de salários e direitos a eles vinculados.

38. Com base no exposto, conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019, uma vez que o Tribunal de Contas:

- a. deu amplo conhecimento, via Ofício Circular nº 45/2024, sobre os deveres a serem cumpridos durante a transição de governo, inclusive com o auxílio de uma Cartilha orientativa, disponível na *internet* no “Portal Transição Responsável” do TCE-CE (<https://sites.google.com/tce.ce.gov.br/transicao-responsavel>);
- b. alertou presencialmente a Gestão em fim de mandato durante a inspeção *in loco*, fazendo constar em ata de reunião da Comissão de Transição; e
- c. oportunizou a regularização do achado, nos termos do Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5, dando indicações da providência cabível, ou seja, de

³ Esta Análise Técnica considera que o saneamento do achado não desconstitui/convalida o descumprimento, porém pode abrandar a penalidade.



como corrigir a situação.

39. Na sequência, visualiza-se o **nexo de causalidade** a partir da omissão da supervisão do ex-Prefeito, posto que sem seu acompanhamento no período de transição governamental, ao menos nos objetos que o TCE-CE frisou supra, deu-se azo para o “esquecimento” de transmitir os dados e informações públicas armazenados nos sistemas informatizados da Prefeitura.

40. Sucessivamente, aferiu-se não existirem excludentes ou atenuantes de **culpabilidade**, dado que ausentes os aspectos: inexigibilidade de conduta diversa⁴, respaldo por permissão hierárquica⁵, e inconsciência da ilicitude⁶.

41. Diante todo o exposto, foi elaborado o quadro abaixo para de maneira sintética estabelecer a responsabilização dos indivíduos/agentes públicos envolvidos no cometimento da irregularidade abordada neste Achado.

Quadro 02 – Responsabilização relativa ao Achado 01 (síntese)

Achado 01 – Não entrega dos dados e informações públicas armazenados em sistemas informatizados de terceiros			
Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ***.923.473-**), Prefeito de Ipu-CE em 2024.	Não repassar ou negar acesso aos dados e informações públicas armazenados nos sistemas informatizados contratados pela Prefeitura de Ipu-CE, em 2024, descumprindo a CF/88 (art. 23, I e III, e art. 216, §2), a Lei nº 8.159/1991 (arts. 1º, 2º, 3º e 7º) e a Lei nº 12.527/2011 (arts. 11 e 32). Deveria o Gestor demonstrar ao Tribunal de Contas que houve a recepção, pela “Gestão Eleita”, do acesso aos <i>softwares</i> utilizados pela Prefeitura. Conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019.	A omissão da autoridade máxima da Prefeitura em supervisionar a transição governamental, principalmente nos pontos frisados pelo TCE-CE, propiciou o não repasse dos dados e informações públicas armazenados nos sistemas informatizados contratados pela Prefeitura de Ipu-CE, e vigentes em 2024.	Não se vislumbra excludentes de culpabilidade diante a ausência de inexigibilidade de conduta diversa, de respaldo hierárquico, e de inconsciência da ilicitude.

⁴ Não havia outro caminho possível senão aquele adotado, mesmo irregular, ou não havia expectativa de que o agente agisse de modo diferente naquelas circunstâncias (se o ato praticado estava em conformidade com a competência prevista na legislação ou atribuições do cargo).

⁵ O ato foi praticado após prévia consulta ao superior ou balizado por parecer jurídico ou da área técnica.

⁶ Possibilidade de o agente estar ciente do caráter ilícito de sua ação ou omissão, mas mesmo assim incorrer naquela conduta.



Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3. ACHADO 02 - NÃO DEMONSTRAÇÃO DA ADIMPLÊNCIA DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL, DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL E DO REPASSE DE CONSIGNADOS DEDUZIDOS DE SERVIDORES

4.3.1. Descrição do apontamento original

42. Anotou-se no Relatório Preliminar nº 113/2024, apensado ao processo nº 29932/2024-5, não ter sido apresentada pela Gestão do Sr. Robério Wagner Martins Moreira documentação capaz de atestar a existência de lançamentos (de pagamentos) em todas as competências de 2024, referente à folha de pagamento de pessoal, contribuição previdenciária patronal e repasse de consignados deduzidos de servidores.

43. Ato contínuo, propôs-se à Prefeitura de Ipu-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de sua Unidade de Controle Interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que tomasse providências para regularizar o Achado até 30/12/2024, devendo adimplir ou deixar numerário suficiente para cobertura dos débitos de folha de pagamento de pessoal, de contribuição previdenciária patronal e de repasse de consignados, além de informar os valores em aberto, reconhecer contabilmente, inscrever em restos a pagar, e justificar a impossibilidade de deixar lastro, caso inviável o adimplemento.

44. Por sua vez, a “Gestão Anterior” da Prefeitura de Ipu-CE se manifestou em resposta ao Relatório Preliminar nº 113/2024, informando sua perspectiva quanto ao Achado:

Achado 02: Já foi repassado para o executivo as pendências encontradas através de notificação pelo Instituto de Previdência do Município de Ipu. Até o presente momento a informação que a equipe de transição tem é que todo repasse de consignado foram repassados para as instituições financeiras.

45. Devido à ausência de elementos probantes, tendentes a demonstrar a regularização de débitos na folha de pagamento de pessoal, contribuição previdenciária patronal e repasse de consignados deduzidos de servidores, foram reiterados os apontamentos iniciais, no âmbito do Relatório Final de Inspeção do processo nº 29932/2024-5, restando motivada a abertura de Representação para apurar a verdade material acerca do êxito ou não do possível Achado.

4.3.2. Eventos verificados após o período de transição em 2024

46. Foi expedido a todos os municípios cuja transição ainda não havia sido encerrada, em 28/01/2025, via *e-mail*, um comunicado desta Unidade Técnica, contendo o aviso sobre a obrigatoriedade do jurisdicionado enviar ao Tribunal de Contas o Relatório de Encerramento da Transição de Governo, conforme disposto no art. 10 da Instrução Normativa TCM nº 01/2016 e



na Cartilha de “Transição Responsável”.

47. Não obstante, as duas partes envolvidas, “Gestão Eleita” (Milena Damasceno Carneiro) e “Gestão Anterior” (Robério Wagner Martins Moreira) não apresentaram o documento.

48. Em 28/01/2025, para apropriar-se da situação do Achado, o Time de Fiscalização do TCE-CE formulou requisição de informação, via e-mail, destinada à “Nova Gestão” de Ipu-CE, representada pela Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro.

49. Relativamente ao assunto versado no Achado 02, na resposta fornecida em 10/02/2025, não foram localizados ou identificados comentários específicos sobre a situação da folha de pagamento de pessoal, da contribuição previdenciária patronal e do repasse de consignados deduzidos de servidores. Contudo, em 21/02/2025, foi encaminhada de maneira complementar uma documentação com 3 arquivos, sendo um deles o resumo da folha de pagamento de Ipu-CE e, os outros dois, transferências bancárias. Na ausência de nota explicativa e de memória de cálculo, dita documentação não esclarece o Achado.

50. Diante o exposto, pondera-se chamar à responsabilidade a Gestão do ex-Prefeito, Sr. Robério Wagner Martins Moreira, sem prejuízo da cientificação à Gestão da Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro, para auxiliar o Tribunal de Contas, mediante esclarecimentos acerca do Achado 02.

4.3.3. Formalização da acusação e responsabilização

51. Considerando a estrutura definida nos manuais de padronização e qualidade da instrução processual, no âmbito do TCE-CE, acerca dos elementos formais para realizar-se uma acusação e a adequada responsabilização, convém separá-los um a um:

52. Certifica-se que o **objeto** no qual restou constatada a irregularidade (Achado 02) está na inexistência de demonstração de adimplência da folha de pagamentos de pessoal, da contribuição previdenciária patronal e do repasse de consignados deduzidos de servidores do Poder Executivo de Ipu-CE.

53. O parâmetro ou **critério técnico** indicado para averiguar a conformidade (ou correção) do objeto está previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), vide art. 7º inc. X, relativamente ao direito dos trabalhadores, frisando-se a “proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;”. Combina-se com a Lei Orgânica do Município (LOM), relativamente à competência de efetuar o pagamento dos servidores municipais até o dia útil do mês



convencionado; e no capítulo/seção que dispõe sobre servidores municipais.

54. Lembra-se também o art. 459 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), pelo qual se estabelece “O pagamento do salário, qualquer que seja a modalidade do trabalho, não deve ser estipulado por período superior a 1 (um) mês, salvo no que concerne a comissões, percentagens e gratificações.”

55. Ainda, de acordo com artigo científico publicado na Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí, Ano 01, Edição 01, Jan/Jun 2021, intitulado “Atraso salarial e a prática de ato de improbidade administrativa”, o Achado 02 pode configurar violação ao art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

56. Para suportar o Achado 02 reuniu-se como **evidência** o trabalho técnico manifestado no processo nº 29932/2024-5, carregado também para este processo. E de forma a discriminar seu conteúdo, a Gestão em fim de mandato da Prefeitura de Ipu-CE disponibilizou cópias dos arquivos de folha de pagamento de setembro, outubro e novembro de 2024, abrangendo os órgãos da administração direta e indireta. A folha de pagamento de dezembro foi enviada em 21/02/2025, já pela “Nova Gestão”, entretanto, restou ausente de nota explicativa e de memória de cálculo para esclarecer o Achado. Por último, para fins de registro e consulta, cumpre anexar a relação de servidores públicos do Município.

57. De acordo com as evidências, avalia-se que a **causa** do Achado 02 pode ser atribuída ao mal planejamento da execução orçamentária e a erros na disciplina fiscal do ente. É “corriqueiro” constatar-se falhas na programação financeira e no dimensionamento do cronograma mensal de desembolso, o que por sua vez acarreta a falta de disponibilidade de caixa e consequentemente o descumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

58. O descontrole, a falta de critérios para utilização dos recursos e o excesso de créditos adicionais enseja inúmeros remanejamentos de dotação e a total desconfiguração da lei orçamentária anual (LOA) aprovada. E isso igualmente atrapalha a alocação de recursos para despesas prioritárias.

59. As possíveis consequências ou **efeitos** decorrentes do Achado 02 foram informadas na Resposta da “Gestão Eleita” à Diligência da Unidade Técnica. Pode resumir-se as eventuais paralizações na prestação de serviços públicos e transtornos de ordem pessoal para os trabalhadores, além da deterioração da credibilidade institucional.



60. Relativamente à **responsabilização** da irregularidade indicada no Achado 02, atribui-se ao Sr. Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ***.923.473-**), Prefeito de Ipu-CE no exercício de 2024, a **conduta** de não efetuar o pagamento dos servidores municipais até o dia útil do mês convencionado ou com atraso por período superior a 1 (um) mês, em descumprimento à CF/1988 (art. 7º inc. X), CLT (art. 459), Lei nº 8.429/1992 (art. 11) e Lei Orgânica do Município (LOM). Inclui-se na conduta não haver demonstrado a adimplência da contribuição previdenciária patronal e do repasse de consignados deduzidos de servidores, deveres esses complementares ao pagamento da folha de salários.

61. A conduta correta que deveria ter sido tomada seria adimplir ou deixar numerário suficiente para cobertura dos débitos de folha de pagamento de pessoal, de contribuição previdenciária patronal e de repasse de consignados, além de informar os valores em aberto, reconhecer contabilmente, inscrever em restos a pagar, e justificar a impossibilidade de deixar lastro, caso inviável o adimplemento, hipótese em que deveria acompanhar-se de meio de solução / plano de ação corretivo.

62. Vale ressaltar que a Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016 (art. 4º) atribui ao gestor antecessor a responsabilidade pela observância dos princípios da continuidade dos serviços públicos, motivação dos atos, autotutela, dentre outros. Logo, salvo justificativa de exceção, caberia ao Chefe do Poder Executivo priorizar obrigações mais urgentes, tais como o pagamento de salários e direitos a eles vinculados.

63. Com base no exposto, conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019, uma vez que o Tribunal de Contas:

- a. deu amplo conhecimento, via Ofício Circular nº 45/2024, sobre os deveres a serem cumpridos durante a transição de governo, inclusive com o auxílio de uma Cartilha orientativa, disponível na *internet* no “Portal Transição Responsável” do TCE-CE (<https://sites.google.com/tce.ce.gov.br/transicao-responsavel>);
- b. alertou presencialmente a Gestão em fim de mandato durante a inspeção *in loco*, fazendo constar em ata de reunião da Comissão de Transição; e
- c. oportunizou a regularização do achado, nos termos do Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5, dando indicações da providência cabível, ou seja, de como corrigir a situação.

64. Na sequência, visualiza-se o **nexo de causalidade** a partir da omissão do ex-Prefeito quanto



ao acompanhamento do período de transição governamental, ao menos nos objetos que o TCE-CE frisou supra. Ora, cuidar de efetuar o pagamento da folha de salários dos servidores públicos municipais é assunto básico inserido no rol de atribuições/responsabilidades do Prefeito, conforme Lei Orgânica.

65. Sucessivamente, aferiu-se não existirem excludentes ou atenuantes de **culpabilidade**, dado que ausentes os aspectos: inexigibilidade de conduta diversa⁷, respaldo por permissão hierárquica⁸, e inconsciência da ilicitude⁹.

66. Diante todo o exposto, foi elaborado o quadro abaixo para de maneira sintética estabelecer a responsabilização dos indivíduos/agentes públicos envolvidos no cometimento da irregularidade abordada neste Achado.

Quadro 03 – Responsabilização relativa ao Achado 02 (síntese)

Achado 02 – Não demonstração da adimplência da folha de pagamento de pessoal, da contribuição previdenciária patronal e do repasse de consignados deduzidos de servidores			
Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ***.923.473-**), Prefeito de Ipu-CE em 2024.	Não efetuar o pagamento de remunerações dos servidores e obrigações correlatas até o dia útil do mês convencionado ou com atraso por período superior a 1 (um) mês, em descumprimento à CF/1988 (art. 7º inc. X), CLT (art. 459), Lei nº 8.429/1992 (art. 11) e LOM. Deveria o Gestor adimplir ou deixar numerário suficiente para cobertura dos débitos, além de informar os valores em aberto, reconhecer contabilmente, inscrever em restos a pagar, e justificar a impossibilidade de deixar lastro, caso inviável o adimplemento. Conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019.	A omissão da autoridade máxima da Prefeitura em supervisionar a transição governamental, principalmente nos pontos frisados pelo TCE-CE, propiciou o “desleixo” com o pagamento de obrigações básicas como salários, contribuição previdenciária patronal e depósitos consignados não repassados.	Não se vislumbra excludentes de culpabilidade diante a ausência de inexigibilidade de conduta diversa, de respaldo hierárquico, e de inconsciência da ilicitude.

⁷ Não havia outro caminho possível senão aquele adotado, mesmo irregular, ou não havia expectativa de que o agente agisse de modo diferente naquelas circunstâncias (se o ato praticado estava em conformidade com a competência prevista na legislação ou atribuições do cargo).

⁸ O ato foi praticado após prévia consulta ao superior ou balizado por parecer jurídico ou da área técnica.

⁹ Possibilidade de o agente estar ciente do caráter ilícito de sua ação ou omissão, mas mesmo assim incorrer naquela conduta.



Fonte: Elaborado pelo autor.

4.4. ACHADO 03 - INTERRUPTÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE CARÁTER CONTINUADO/OBRIGATÓRIO E DESABASTECIMENTO DE INSUMOS ESSENCIAIS

4.4.1. Descrição do apontamento original

67. Anotou-se no Relatório Preliminar nº 113/2024, apensado ao processo nº 29932/2024-5, a urgência de avaliar-se as contratações que mereceriam ter sua vigência e execução prorrogadas, a fim de que não fosse interrompida a prestação de serviços públicos de caráter continuado (ou obrigatório), nem houvesse desabastecimento de insumos essenciais para a população e para o funcionamento da Administração Municipal.

68. Naquele momento, deu-se oportunidade para que a Gestão finda em 2024 tomasse ciência sobre o encerramento de contratações até 31/12/2024 e se pronunciasse acerca da viabilidade de prorrogação dos instrumentos selecionados pela Equipe de Transição da “Gestão Eleita”. Portanto, caberia ao ex-Prefeito Robério Wagner Martins Moreira sopesar a importância de manter tais contratações para a população pelo tempo estritamente necessário até que novas licitações pudessem ser realizadas em 2025.

69. No mesmo contexto, por ocasião do oferecimento do Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5, também se instou à Prefeitura de Ipu-CE a adotar providências com vistas a regularização dos débitos com credores de contratos de prestação de serviços públicos de caráter continuado/obrigatório e de abastecimento de insumos essenciais, devendo ainda informar os valores em aberto, reconhecer contabilmente, inscrever em restos a pagar, e justificar a impossibilidade de deixar lastro, caso inviável o adimplemento.

70. Por sua vez, a “Gestão Anterior” da Prefeitura de Ipu-CE se manifestou em resposta ao Relatório Preliminar nº 113/2024, informando sua perspectiva quanto ao Achado:

Achado 03: Já foi repassado para a equipe de transição relatório com todos os contratos de prestação de serviços considerados essenciais, onde alguns a pedido da própria equipe de transição do novo governo já tiveram seus respectivos formalizados. A informação que foi repassada para a comissão de transição é que todos os credores de contratos de prestação de serviços públicos de caráter continuado encontram-se com os devidos pagamentos efetuados e sem débitos para com os mesmos.

71. Devido à ausência de elementos probantes, tendentes a demonstrar que a “Gestão Anterior” tomou providências no sentido de preservar os serviços de natureza ininterrupta, foram reiterados os apontamentos iniciais, no âmbito do Relatório Final de Inspeção do processo nº 29932/2024-5, restando motivada a abertura de Representação para apurar a verdade material acerca do êxito ou



não do Achado.

4.4.2. Eventos verificados após o período de transição em 2024

72. Foi expedido a todos os municípios cuja transição ainda não havia sido encerrada, em 28/01/2025, via *e-mail*, um comunicado desta Unidade Técnica, contendo o aviso sobre a obrigatoriedade do jurisdicionado enviar ao Tribunal de Contas o Relatório de Encerramento da Transição de Governo, conforme disposto no art. 10 da Instrução Normativa TCM nº 01/2016 e na Cartilha de “Transição Responsável”.

73. Não obstante, as duas partes envolvidas, “Gestão Eleita” (Milena Damasceno Carneiro) e “Gestão Anterior” (Robério Wagner Martins Moreira) não apresentaram o documento.

74. Em 28/01/2025, para apropriar-se da situação do Achado, o Time de Fiscalização do TCE-CE formulou uma requisição de informação, via e-mail, destinada à “Nova Gestão” de Ipu-CE, representada pela Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro.

75. Relativamente ao assunto versado no Achado 03, respondeu-se em 10/02/2025 que dentre 8 (oito) contratos com pedido de prorrogação excepcional da vigência, apenas 3 (três) foram aditivados pela Gestão em fim de mandato. Discrimina-se.

76. Contratos que **não** receberam aditivo de prorrogação de vigência / execução:

- a. (1) Contrato nº 0212023PEINFRA, que tem como objeto a aquisição de combustíveis e lubrificantes para atender as unidades administrativas da prefeitura municipal de Ipu, Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE e Autarquia Municipal de Trânsito de Ipu/CE, e como contratada a empresa São Pedro Empreendimentos de Petróleo LTDA (prazo de validade: 31/12/2024): [...]
- b. (2) Contrato nº 0202023CHPFME, o qual tem como objeto a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para o atendimento ao programa nacional de alimentação escolar - PNAE, junto à Secretaria de Educação do Município de Ipu/CE (prazo de validade: 31/12/2024): [...]
- c. (3) Contrato nº 0032023PPSAAE, o qual tem como objeto a aquisição de cloro liquefeito para atender as necessidades do serviço autônomo de água e esgoto, e como contratada a empresa SABARÁ QUÍMICOS E INGREDIENTES S/A;
- d. (4) Contrato nº 0052023PPSAAE, o qual tem como objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva em bombas e motores



junto ao serviço autônomo de água e esgoto, e como contratada a empresa S FABIANO DO NASCIMENTO ME; e

- e. (5) Contrato nº 0062023PPSAAE, o qual tem como objeto a aquisição de polímero catiônico, policloreto de alumínio, hipoclorito de sódio e hipoclorito de cálcio, para as necessidades do serviço autônomo de água e esgoto, e como contratada a empresa SANHIDRO COMÉRCIO, SERVIÇOS E SANEAMENTO LTDA.

77. Contratos que receberam aditivo de prorrogação de vigência / execução:

- a. (1) CONTRATO nº 0012024DEFIN, o qual tem como objeto a contratação de empresa visando a implantação de solução tecnológica informatizada de gestão pública obrigatoriamente em ambiente web, totalmente integrada, que abranja, ainda, os serviços de licenciamento de software, suporte técnico, alterações legais, corretivas e evolutivas e treinamento de usuários para otimização dos processos tributários da prefeitura municipal de Ipu/CE, e como contratada a empresa BR PROJETOS, SOLUÇÕES E SERVIÇOS LTDA (prazo de validade: 03/01/2025): [...]
- b. (2) CONTRATO nº 0142021CPINFRA, o qual tem como objeto a contratação de empresa para executar a prestação de serviços de gestão do sistema de iluminação pública (IP) do município de Ipu/CE, e como contratada a empresa DUVALE PROJETOS E CONSTRUÇÕES EIRELI;
- c. (3) CONTRATO nº 0012024PIFMS, o qual tem como objeto a prestação de procedimentos em oftalmologia para o atendimento aos usuários do SUS pertencentes polo regional e realização de cirurgia eletiva federal/estatual extra PPI, por intermédio da secretaria municipal de Ipu/CE, e como contratada a empresa OFTALMOCLÍNICA LUIZ H. G. DE MENDONÇA LTDA (prazo de validade: 31/12/2024): [...]

78. Diante o exposto, pondera-se chamar à responsabilidade a Gestão do ex-Prefeito, Sr. Robério Wagner Martins Moreira, sem prejuízo da cientificação à Gestão da Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro, para auxiliar o Tribunal de Contas, mediante esclarecimentos acerca do Achado 03.

4.4.3. Formalização da acusação e responsabilização

79. Considerando a estrutura definida nos manuais de padronização e qualidade da instrução processual, no âmbito do TCE-CE, acerca dos elementos formais para realizar-se uma acusação e a adequada responsabilização, convém separá-los um a um:



80. Certifica-se que o **objeto** no qual restou constatada a irregularidade (Achado 03) está na interrupção de serviços públicos de caráter continuado (ou obrigatório) e o desabastecimento de insumos essenciais, em razão do encerramento da vigência contratual pela Gestão finda em 2024 sem que houvesse alternativa para impedir a descontinuidade.

81. O parâmetro ou **critério técnico** indicado para averiguar a conformidade (ou correção) do objeto está previsto no art. 175 inc. IV da Constituição Federal de 1988, pelo qual se expressa a obrigação do Estado de manter serviço adequado e, portanto, consubstancia o princípio da “continuidade do serviço público”.

82. O dever de manutenção de uma atividade elevada à categoria de serviço público afigura-se imprescindível à coletividade, logo imperioso para a vida nacional ou local, comando sustentado pela doutrina, a exemplo do Estudo produzido por Karina Houat Harb, publicado na Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II, direito administrativo e constitucional, em 2017, intitulado “Princípio da continuidade do serviço público e interrupção”. Assim, referido princípio decorreria de um outro princípio, que é o da “indisponibilidade do interesse público”.

83. A autora lembra que a oferta da atividade típica de Estado está positivada no Código de Defesa do Consumidor (CDC ou Lei nº 8.078/1990), no seu art. 6º inc. X, que define a prestação de serviço público como direito básico, e o seu art. 22 reforça ainda mais tal obrigatoriedade, assinalando que “Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.”

84. Para suportar o Achado 03 reuniu-se como **evidência**:

- a. o trabalho técnico manifestado no processo nº 29932/2024-5, o qual se baseia, entre outras referências, nas atas de reunião da Comissão de Transição, atentando-se para a de nº 04, a qual contém o alerta da Equipe de Fiscalização do TCE-CE para observar-se rigorosamente os prazos de vencimento dos contratos de serviços públicos de caráter contínuo e contratos essenciais, com o cuidado de avaliar-se a prorrogação daqueles com encerramento da vigência ainda em 2024; e
- b. o relato de problemas, quanto ao assunto ora versado, trazido pela “Gestão Eleita” em 10/02/2025 na Resposta à Diligência da Unidade Técnica.

85. De acordo com as evidências, avalia-se que a **causa** do Achado 03 seja a omissão



injustificada da renovação ou novação de contratos de prestação de serviços públicos de caráter continuado (ou obrigatório) e de fornecimento de insumos essenciais para o funcionamento das atividades do Poder Público. A orientação para que as prefeituras cearenses fizessem a prorrogação dos seus instrumentos contratuais partiu da Cartilha “Transição Responsável”, anunciada no Ofício Circular nº 45/2024 do Presidente do TCE-CE, com publicação no Diário Oficial de 10/10/2024, e divulgada amplamente no *site* institucional da Corte.

86. Em Ipu-CE, o Time de Fiscalização do TCE-CE frisou diversas vezes a preocupação quanto a continuidade dos serviços públicos, fazendo constar o lembrete em ata de reunião da Comissão de Transição de Governo (anexo).

87. As possíveis consequências ou **efeitos** decorrentes do Achado 03 podem afetar a Municipalidade como um todo, ou restringir-se a áreas específicas, podendo-se elencar alguns efeitos previsíveis, de antemão, como a descontinuidade de serviços públicos, desabastecimentos diversos, desorganização da “máquina” administrativa, e falhas ou interrupções na prestação de serviços essenciais à população.

88. Relativamente à **responsabilização** da irregularidade indicada no Achado 03, atribui-se ao Sr. Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ****.923.473-**), Prefeito de Ipu-CE no exercício de 2024, a **conduta** de violar a continuidade de serviços públicos essenciais, em descumprimento à CF/1988 (art. 175 inc. IV) combinado com o CDC (art. 22). Em específico, trata-se da omissão de demonstrar quais contratos de caráter essencial ou contínuo foram prorrogados e, em caso negativo, a justificativa.

89. A conduta correta que deveria ter sido tomada seria declarar até o início de dezembro de 2024 os motivos que impediriam a Administração Pública de celebrar aditivos contratuais para prorrogação excepcional da vigência dos contratos selecionadas pela “Gestão Eleita” e, doravante, oferecer alternativa capaz de evitar a interrupção de serviços públicos de caráter continuado e o desabastecimento de insumos essenciais. Justificar com antecedência possibilitaria tempo hábil para a articulação de uma providência saneadora da situação.

90. Vale ressaltar que a Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016 (art. 4º) atribui ao gestor antecessor a responsabilidade pela observância dos princípios da continuidade dos serviços públicos, motivação dos atos, autotutela, dentre outros. Logo, salvo justificativa de exceção, caberia ao Chefe do Poder Executivo priorizar obrigações mais urgentes, tais como aquelas voltadas para os serviços públicos essenciais.



91. Com base no exposto, conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019, uma vez que o Tribunal de Contas:

- a. deu amplo conhecimento, via Ofício Circular nº 45/2024, sobre os deveres a serem cumpridos durante a transição de governo, inclusive com o auxílio de uma Cartilha orientativa, disponível na *internet* no “Portal Transição Responsável” do TCE-CE (<https://sites.google.com/tce.ce.gov.br/transicao-responsavel>);
- b. alertou presencialmente a Gestão em fim de mandato durante a inspeção *in loco*, fazendo constar em ata de reunião da Comissão de Transição; e
- c. oportunizou a regularização do Achado, nos termos do Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5, dando indicações da providência cabível, ou seja, de como corrigir a situação.

92. Na sequência, visualiza-se o **nexo de causalidade** a partir da omissão do ex-Prefeito quanto ao acompanhamento do período de transição governamental, ao menos nos objetos que o TCE-CE frisou supra. A finalização do Mandato impõe a necessidade de planejar os atos administrativos que deverão ser continuados, de modo que as políticas públicas que não possam ser interrompidas sem grande afetação popular se mantenham funcionando.

93. Sucessivamente, aferiu-se não existirem excludentes ou atenuantes de **culpabilidade**, dado que ausentes os aspectos: inexigibilidade de conduta diversa, respaldo por permissão hierárquica, e inconsciência da ilicitude.

94. Diante todo o exposto, foi elaborado o quadro abaixo para de maneira sintética estabelecer a responsabilização dos indivíduos/agentes públicos envolvidos no cometimento da irregularidade abordada neste Achado.

Quadro 04 – Responsabilização relativa ao Achado 03 (síntese)

Achado 03 – Interrupção da prestação de serviços públicos de caráter continuado/obrigatório e desabastecimento de insumos essenciais			
Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ***.923.473-**), Prefeito de Ipu-CE em 2024.	Violar a continuidade de serviços públicos essenciais, em descumprimento à CF/1988 (art. 175 inc. IV) c/c CDC (art. 22). Com antecedência suficiente, deveria o Gestor declarar os motivos que impediriam a	A omissão da autoridade máxima da Prefeitura em supervisionar a transição governamental, principalmente nos pontos frisados pelo TCE-CE, resultou na finalização do Mandato sem que se	Não se vislumbra excludentes de culpabilidade diante a ausência de inexigibilidade de conduta diversa, de respaldo hierárquico, e de



Achado 03 – Interrupção da prestação de serviços públicos de caráter continuado/obrigatório e desabastecimento de insumos essenciais

Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
	celebração dos aditivos contratuais solicitados pela “Gestão Eleita” e, doravante, oferecer alternativa capaz de evitar a interrupção dos serviços públicos essenciais. Conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019.	preocupasse em planejar os atos administrativos que deveriam ser continuados no curso de 2025, de modo que as políticas públicas que não pudessem ser interrompidas sem grande afetação popular se mantivessem funcionando.	inconsciência da ilicitude.

Fonte: Elaborado pelo autor. * **Observação:** Cumpre lembrar que o quadro supra traz de maneira resumida a responsabilização. Para melhor compreensão, convém consultar a análise técnica que antecede o quadro.

4.5. ACHADO 04 - NÃO TRANSMISSÃO DOS BENS PATRIMONIAIS

4.5.1. Descrição do apontamento original

95. Anotou-se no Relatório Preliminar nº 113/2024, apensado ao processo nº 29932/2024-5, não ter sido apresentada pela Gestão do Sr. Robério Wagner Martins Moreira documentação capaz de atestar a integridade do patrimônio da Prefeitura, que viria a ser transmitida para a guarda da Prefeito Eleito em janeiro de 2025.

96. Naquele momento, deu-se oportunidade para que a Gestão finda em 2024 trouxesse para a Equipe de Fiscalização do TCE-CE evidências da gestão patrimonial promovida no Município, especialmente quanto aos seguintes pontos:

- implantação de inventário;
- designação de equipe ou empresa inventariante;
- realização de procedimentos de auditoria interna da gestão patrimonial e de almoxarifados;
- implantação de controle para rastreio de bens de alto custo;
- termos de responsabilidade dos bens permanentes;
- confirmação do registro contábil dos bens permanentes e a rotina de conferência da localização física deles (correspondência com a realidade);
- relatório das condições de conservação e utilidade dos bens;
- laudos dos bens inservíveis; e
- reavaliação dos bens móveis e imóveis a preço justo ou de mercado.

97. No mesmo contexto, por ocasião do oferecimento do Relatório Preliminar nº 113/2024 do



processo nº 29932/2024-5, também se instou à Prefeitura de Ipu-CE a compartilhar com a Comissão de Transição de Governo do Município toda a documentação disponível relativamente aos bens patrimoniais, de modo que pudesse haver a adequada recepção do acervo e algum tempo hábil para resolução de divergências, seja na localização, detalhamento ou na contagem dos ativos.

98. Por sua vez, a “Gestão Anterior” da Prefeitura de Ipu-CE se manifestou em resposta ao Relatório Preliminar nº 113/2024, informando sua perspectiva quanto ao Achado:

Achado 04: A empresa inventariante responsável pelos bens patrimoniais repassou informação que possui inventário completo hospedado em sistema de todo o patrimônio existente no município e onde está localizado cada um sendo disponibilizado esse inventário para a nova gestão e que ficou acordado nas reuniões que o equipamento será responsável para entregar e conferir todo patrimônio que será recebido. Conforme ofício em anexo.

99. Devido à ausência de elementos probantes, tendentes a demonstrar que a transmissão dos bens patrimoniais se deu de acordo, sem divergências, foram reiterados os apontamentos iniciais, no âmbito do Relatório Final de Inspeção do processo nº 29932/2024-5, restando motivada a abertura de Representação para apurar a verdade material acerca do êxito ou não do Achado.

4.5.2. Eventos verificados após o período de transição em 2024

100. Foi expedido a todos os municípios cuja transição ainda não havia sido encerrada, em 28/01/2025, via *e-mail*, um comunicado desta Unidade Técnica, contendo o aviso sobre a obrigatoriedade do jurisdicionado enviar ao Tribunal de Contas o Relatório de Encerramento da Transição de Governo, conforme disposto no art. 10 da Instrução Normativa TCM nº 01/2016 e na Cartilha de “Transição Responsável”.

101. Não obstante, as duas partes envolvidas, “Gestão Eleita” (Milena Damasceno Carneiro) e “Gestão Anterior” (Robério Wagner Martins Moreira) não apresentaram o documento.

102. Em 28/01/2025, para apropriar-se da situação do Achado, o Time de Fiscalização do TCE-CE formulou uma requisição de informação, via e-mail, destinada à “Nova Gestão” de Ipu-CE, representada pela Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro.

103. Relativamente ao assunto versado no Achado 04, respondeu-se em 10/02/2025 o seguinte:

Nessa ocasião, encaminha-se relatório parcial de conferência do patrimônio do município, o qual não condiz com a realidade apresentada na relação informada pelo antigo gestor quando do período da transição de governo.

Ademais, com relação a situação patrimonial será necessário, no mínimo, um período de 03 (três) meses para que seja informado a este Tribunal de maneira consistente a relação fidedigna de todos os bens existentes, considerando que foi



verificado que uma parte deles se encontram sem qualquer tombamento, conforme relatório de conferência realizado neste primeiro mês de gestão, o qual será enviado por meio deste ofício.

104. Diante o exposto, pondera-se chamar à responsabilidade a Gestão do ex-Prefeito, Sr. Robério Wagner Martins Moreira, sem prejuízo da cientificação à Gestão da Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro, para auxiliar o Tribunal de Contas, mediante esclarecimentos acerca do Achado 04.

4.5.3. Formalização da acusação e responsabilização

105. Considerando a estrutura definida nos manuais de padronização e qualidade da instrução processual, no âmbito do TCE-CE, acerca dos elementos formais para realizar-se uma acusação e a adequada responsabilização, convém separá-los um a um:

106. Certifica-se que o **objeto** no qual restou constatada a irregularidade (Achado 04) está na ausência de validação da gestão patrimonial do Município, em virtude de não haver sido demonstrado que houve a entrega de maneira completa do acervo de bens patrimoniais. Em específico, como condição para regularidade do Achado, considera-se imprescindível que haja a conferência dos inventários e registros de patrimônio a serem feitos pela “Gestão Eleita”, ainda que depois da transição de governo. Portanto, o Achado permanece irregular enquanto não houver como atestar a integridade patrimonial.

107. O parâmetro ou **critério técnico** indicado para averiguar a conformidade (ou correção) do objeto está previsto nos referenciais e legislação postos a seguir:

- a. Constituição Federal de 1988, vide art. 70 § único, relativamente a exigência de prestação de contas sobre o gerenciamento e guarda dos bens públicos;
- b. Lei nº 4.320/1964, vide arts. 94, 95 e 96;
- c. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), o qual resgata o patrimônio como objeto da contabilidade;
- d. Portaria nº 448/2002 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que por sua vez divulga o detalhamento das naturezas de despesa 339030 para Material de Consumo, 339036 para Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, 339039 para Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica e 449052 para Equipamentos e Material Permanente para auxiliar, em nível de execução, o processo de apropriação contábil da despesa que menciona; e
- e. a título do complemento do critério técnico, o Estado do Ceará possui normativos



próprios a respeito da gestão patrimonial, a saber, Decreto nº 31.340, de 05/11/2013, Decreto nº 31.549, de 13/08/2014, e Decreto nº 32.564, de 26/03/2018.

108. Para suportar o Achado 04 reuniu-se como **evidência**:

- a. o trabalho técnico manifestado no processo nº 29932/2024-5, o qual se baseia na falta de comprovação das letras a-b-c-d-e-f-g-h-i listadas na descrição do apontamento original;
- b. os arquivos disponibilizados pela equipe da Gestão em fim de mandato, dentre eles a relação de bens permanentes, móveis e imóveis. Não obstante a apresentação, vale destacar que referida documentação exige o atesto da “Gestão Eleita”, condição para regularização do Achado; e
- c. o relato de problemas, quanto ao assunto ora versado, trazido pela “Gestão Eleita” em 10/02/2025 na Resposta à Diligência da Unidade Técnica.

109. De acordo com as evidências, avalia-se que a **causa** do Achado 04 aponta para a incerteza da entrega do controle de patrimônio e para a incerteza de visitação às instalações físicas da Prefeitura, no que tenha sido impedido o acesso da Equipe de Transição da “Gestão Eleita” para conferência dos itens que deveriam ser recepcionados.

110. Em virtude das aludidas falhas na gestão patrimonial da Prefeitura, enquanto administrada pelo ex-Prefeito Robério Wagner Martins Moreira, a Unidade Técnica do TCE-CE propôs a reorganização dos ativos, cuja providência abaixo copiada constou na proposta de encaminhamento do Relatório Final do processo nº 29932/2024-5 para solução a cargo do Novo Prefeito, Sra. Milena Damasceno Carneiro:

[...] especialmente quanto a implantação de inventário, designação de equipe ou empresa inventariante, realização de procedimentos de auditoria interna da gestão patrimonial e de almoxarifados, implantação de controle para rastreio de bens de alto custo, anotação dos termos de responsabilidade dos bens permanentes, confirmação do registro contábil dos bens permanentes e a rotina de conferência da localização física deles (correspondência com a realidade), confecção de relatório das condições de conservação e utilidade dos bens, dos laudos dos bens inservíveis, e reavaliação dos bens móveis e imóveis a preço justo ou de mercado.

111. As possíveis consequências ou **efeitos** decorrentes do Achado 04 foram informadas pela “Gestão Eleita” em 10/02/2025 na Resposta à Diligência da Unidade Técnica (anteriormente transcrita). A possibilidade de extravio dos bens foi alertada ainda no Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5, lembrando-se para o descontrole que poderia ocorrer durante o encerramento do Mandato nos meses finais 2024, podendo haver a subtração e o desvio



de finalidade dos veículos, máquinas e demais equipamentos públicos.

112. Relativamente à **responsabilização** da irregularidade indicada no Achado 04, atribui-se a todos os gestores dos órgãos da Administração Municipal, atuantes no encerramento do exercício de 2024, a **conduta** de não transferir a guarda dos bens patrimoniais da Unidade Gestora ao novo titular, em descumprimento à CF/1988 (art. 70 § único) combinada com a Lei nº 4.320/1964 (arts. 94, 95 e 96). São eles:

- a. Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ***.923.473-**), cadastrado no Sistema SIM como gestor e ordenador de despesas de diversas Unidades Gestoras, a saber, Fundo Geral¹⁰, FUNDEB, Fundo Municipal de Educação (FME), Fundo Municipal de Saúde (FMS), Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)¹¹, Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDCA), e Autarquia Municipal de Trânsito (DEMUTRAN);
- b. Raimundo Jose Aragão Martins (CPF nº ***.251.603-**), cadastrado no Sistema SIM como gestor e ordenador de despesas do Fundo Municipal das Pessoas Idosas;
- c. Pedro Cesar Melo Tavares (CPF nº ***.414.723-**), cadastrado no Sistema SIM como gestor e ordenador de despesas do Instituto de Previdência de Ipu (IPUPREVI);
- d. Thiago Mororo Beserra (CPF nº ***.389.223-**), cadastrado no Sistema SIM como gestor e ordenador de despesas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE); e
- e. Sebastião Monteiro Da Silva (CPF nº ***.242.553-**), cadastrado no Sistema SIM como gestor e ordenador de despesas da Autarquia Municipal Do Meio Ambiente.

113. Para os indivíduos listados não foi possível avaliar a ocorrência de **dano ao erário** em razão da incerteza quanto ao repasse dos bens patrimoniais da unidade gestora/orçamentária a qual eram responsáveis. Restou pendente da parte da “Gestão Eleita” a identificação da relação dos bens patrimoniais não encontrados e o respectivo valor. Nesse sentido, considerar-se-á **tacitamente** validado o “controle patrimonial” eventualmente compartilhado pela “Gestão Anterior” em caso de omissão de manifestação da Prefeita Milena Damasceno Carneiro sobre a

¹⁰ O Fundo Geral é composto pelas Unidades Orçamentárias 0201 Gabinete do Prefeito, 0301 Gabinete do Vice-Prefeito, 0401 Secretaria de Administração e Planejamento, 0501 Secretaria de Relações Institucionais, 0901 Secretaria de Infraestrutura, 0902 Fundo de Habitação de Interesse Social, 1001 Secretaria Municipal de Cultura, 1101 Secretaria de Agricultura Pecuária e Recursos Hídricos, 1201 Secretaria Municipal do Meio Ambiente, 1202 Fundo Municipal do Meio Ambiente, 1301 Secretaria Municipal do Esporte e Juventude, 1401 Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, 1701 Secretaria Municipal de Finanças, 1801 Secretaria Municipal de Turismo, 1901 Secretaria da Cidadania e Segurança, 2101 Secretaria de Transportes, 9999 Reserva de Contingência.

¹¹ O FMAS é composto pelas Unidades Orçamentárias 0801 Secretaria do Trabalho e Ação Social e 0802 Fundo Municipal de Assistência Social.



presente Representação.

114. Ademais, pondera-se existir responsabilidade do Sr. Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ****.923.473-**), Prefeito de Ipu-CE no exercício de 2024, face a conduta de não apresentar o inventário atualizado dos bens patrimoniais à Comissão de Transição de Governo, em descumprimento à redação expressa no art. 6º inc. XI da Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016. Não foi informado à Fiscalização do TCE-CE se houve o repasse da documentação relativa a inventários ou de controle patrimonial, logo não há como garantir que se deu acesso à “Gestão Eleita” ou que esta teve permissão para conferência do acervo.

115. Convém trazer contexto relevante para compreensão da matéria: o Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5 propusera que o Jurisdicionado trouxesse evidências da gestão patrimonial promovida no Município, dentre elas a entrega do inventário dos bens (ou do controle patrimonial), em tempo hábil, para que houvesse condições de conferência da integridade do acervo. Tal providência almejava resguardar a Gestão em fim de mandato no sentido de tornar transparente o controle sobre os ativos, exatamente para impedir eventuais extravios.

116. A conduta correta que deveria ter sido tomada seria compartilhar com a Comissão de Transição de Governo toda a documentação disponível relativamente aos bens patrimoniais, devendo acompanhar a transferência de responsabilidade pela guarda, de modo que pudesse haver a adequada recepção do acervo e algum tempo hábil para resolução de divergências, seja na localização, detalhamento ou na contagem dos ativos.

117. Vale ressaltar que a Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016 (art. 4º) atribui ao gestor antecessor a responsabilidade pela observância dos princípios da continuidade dos serviços públicos, motivação dos atos, autotutela, dentre outros. Logo, salvo justificativa de exceção, caberia ao Chefe do Poder Executivo priorizar obrigações mais urgentes, tais como aquelas voltadas para a conferência dos ativos a serem transmitidos, uma vez que o normativo nos seus arts. 2º, 5º e 9º enfatiza o cuidado com o patrimônio e as penalidades cabíveis.

118. Com base no exposto, conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019, uma vez que o Tribunal de Contas:

- a. deu amplo conhecimento, via Ofício Circular nº 45/2024, sobre os deveres a serem cumpridos durante a transição de governo, inclusive com o auxílio de uma Cartilha orientativa, disponível na *internet* no “Portal Transição Responsável” do TCE-CE (<https://sites.google.com/tce.ce.gov.br/transicao-responsavel>);



- b. alertou presencialmente a Gestão em fim de mandato durante a inspeção *in loco*, fazendo constar em ata de reunião da Comissão de Transição; e
- c. oportunizou a regularização do achado, nos termos do Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5, dando indicações da providência cabível, ou seja, de como corrigir a situação.

119. Na sequência, visualiza-se o **nexo de causalidade** dos gestores na medida em que eles se eximem de acompanhar a transferência do acervo, resultando na total incerteza de que o que deveria ser transferido de fato o foi, conforme relatado no bloco de evidências. Cabe frisar que eventual dano ao erário poderá recair sobre os gestores caso sejam identificados itens faltantes, tendo em vista deterem a responsabilidade pelos ativos lotados nas unidades gestoras que representam.

120. Da parte do ex-Prefeito, o nexo de causalidade se verifica quando ele se omitiu de atender o chamado feito por este TCE-CE no Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5. Logo, o desinteresse ou a baixa ênfase empregada no controle dos bens patrimoniais propiciou um ambiente com inclinação para o extravio e desorganização.

121. Sucessivamente, aferiu-se não existirem excludentes ou atenuantes de **culpabilidade**, dado que ausentes os aspectos: inexigibilidade de conduta diversa, respaldo por permissão hierárquica, e inconsciência da ilicitude.

122. Diante todo o exposto, foi elaborado o quadro abaixo para de maneira sintética estabelecer a responsabilização dos indivíduos/agentes públicos envolvidos no cometimento da irregularidade abordada neste Achado.

Quadro 05 – Responsabilização relativa ao Achado 04 (síntese)

Achado 04 – Não transmissão dos bens patrimoniais			
Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ***.923.473-**) Raimundo Jose Aragão Martins (CPF nº ***.251.603-**) Pedro Cesar Melo Tavares (CPF nº ***.414.723-**) Thiago Mororo Beserra (CPF nº ***.389.223-)	Não transferir a guarda dos bens patrimoniais da Unidade Gestora ao novo titular, em descumprimento à CF/1988 (art. 70 § único) c/c Lei nº 4.320/1964 (arts. 94, 95 e 96). Deveria o Gestor compartilhar toda a documentação disponível relativamente aos bens patrimoniais, devendo acompanhar a transferência de	A omissão do Gestor ao se eximir de acompanhar a transferência do acervo resultou na total incerteza quanto ao recebimento dos bens patrimoniais pela “Nova Gestão”.	Não se vislumbra excludentes de culpabilidade diante a ausência de inexigibilidade de conduta diversa, de respaldo hierárquico, e de inconsciência da



Achado 04 – Não transmissão dos bens patrimoniais			
Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
) Sebastião Monteiro Da Silva (CPF nº *.242.553-**)	responsabilidade pela guarda. Conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019.		ilicitude.
Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ***.923.473-**), Prefeito de Ipu-CE em 2024.	Não apresentar inventário atualizado dos bens patrimoniais à Transição de Governo, em descumprimento ao art. 6º inc. XI da IN TCM-CE nº 01/2016. Não há como garantir que se deu acesso à “Gestão Eleita” ou que esta tivesse permissão para conferência do acervo. Deveria o Gestor tornar transparente o controle sobre os ativos, exatamente para impedir eventuais extravios. Conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019.	A omissão da autoridade máxima da Prefeitura quanto a apresentação do controle sobre os ativos, o qual estava contemplado no chamado feito por este TCE-CE no Relatório Preliminar do processo nº 29932/2024-5, propiciou um ambiente com inclinação para o extravio.	Não se vislumbra excludentes de culpabilidade diante a ausência de inexigibilidade de conduta diversa, de respaldo hierárquico, e de inconsciência da ilicitude.

Fonte: Elaborado pelo autor. * **Observação:** Cumpre lembrar que o quadro supra traz de maneira resumida a responsabilização. Para melhor compreensão, convém consultar a análise técnica que antecede o quadro.

4.6. ACHADO 05 - DESCUMPRIMENTO DA TRANSIÇÃO DE GOVERNO

4.6.1. Descrição do apontamento original

123. Anotou-se no Relatório Preliminar nº 113/2024, apensado ao processo nº 29932/2024-5, que o não cumprimento dos compromissos firmados em ata de reunião poderia tornar-se um achado. Naquele momento, deu-se oportunidade para que a Gestão finda em 2024 apresentasse um controle mínimo sobre o que foi providenciado para atender à finalidade da Transição de Governo.

124. No mesmo contexto, por ocasião do oferecimento do Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5, também se instou à Prefeitura de Ipu-CE a apresentar a documentação listada no Apêndice A ou evidências de que já houvera encaminhado anteriormente, consoante Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016 e preceitos da Cartilha “Transição Responsável”.

125. Por sua vez, a “Gestão Anterior” da Prefeitura de Ipu-CE se manifestou em resposta ao Relatório Preliminar nº 113/2024, informando sua perspectiva quanto ao Achado:

Achado 07: A nomeação da comissão de transição de mandato ficou na responsabilidade no cumprimento estritamente nos termos do Decreto Municipal de transição nº /2024 nestas condições **exime desde já responsabilidade da comissão de outras demandas que não constam no decreto**. Por outro lado, a comissão de transição entende-se que é um elo entre a gestão (secretários) e



comissão da prefeita eleita. A comissão do atual prefeito disponibilizou aos secretários municipais todos os documentos, requerimentos e atos praticados nas reuniões das comissões de transição entre atual prefeito e prefeito eleito. Entende-se que a comissão de transição não descumpriu nenhuma determinação.

(grifou-se).

126. Devido à ausência de elementos probantes, tendentes a demonstrar que foram entregues ou dado acesso aos documentos e informações solicitados pela Equipe de Transição da Prefeito Eleito, foram reiterados os apontamentos iniciais, no âmbito do Relatório Final de Inspeção do processo nº 29932/2024-5, restando motivada a abertura de Representação para apurar a verdade material acerca do êxito ou não do Achado.

4.6.2. Eventos verificados após o período de transição em 2024

127. Foi expedido a todos os municípios cuja transição ainda não havia sido encerrada, em 28/01/2025, via *e-mail*, um comunicado desta Unidade Técnica, contendo o aviso sobre a obrigatoriedade do jurisdicionado enviar ao Tribunal de Contas o Relatório de Encerramento da Transição de Governo, conforme disposto no art. 10 da Instrução Normativa TCM nº 01/2016 e na Cartilha de “Transição Responsável”.

128. Não obstante, as duas partes envolvidas, “Gestão Eleita” (Milena Damasceno Carneiro) e “Gestão Anterior” (Robério Wagner Martins Moreira) não apresentaram o documento.

129. Em 28/01/2025, para apropriar-se da situação do Achado, o Time de Fiscalização do TCE-CE formulou uma requisição de informação, via *e-mail*, destinada à “Nova Gestão” de Ipu-CE, representada pela Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro. Relativamente ao objeto do Achado 05, todavia, por uma questão de enfoque, não foi abordado seu teor na diligência.

130. Diante o exposto, ante a ausência de justificativas a respeito do não fornecimento das informações solicitadas formalmente pela Comissão de Transição e/ou registradas nas atas de reunião desta, pondera-se chamar à responsabilidade a Gestão do ex-Prefeito, Sr. Robério Wagner Martins Moreira, sem prejuízo da cientificação à Gestão da Prefeita Eleita, Sra. Milena Damasceno Carneiro, para auxiliar o Tribunal de Contas, mediante esclarecimentos acerca do Achado 05.

4.6.3. Formalização da acusação e responsabilização

131. Considerando a estrutura definida nos manuais de padronização e qualidade da instrução processual, no âmbito do TCE-CE, acerca dos elementos formais para realizar-se uma acusação e a adequada responsabilização, convém separá-los um a um:

132. Certifica-se que o **objeto** no qual restou constatada a irregularidade (Achado 05) está na



documentação que deveria ser compartilhada com a “Nova Gestão” e, apesar de solicitada, não se forneceu. O conteúdo pendente está detalhado nas atas de reunião da Comissão de Transição e nos pedidos de acesso à informação.

133. O parâmetro ou **critério técnico** indicado para averiguar a conformidade (ou correção) do objeto está previsto na Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016, fundamentando-se principalmente nos seus arts. 3º, 4º, 9º e 11, e pela Cartilha “Transição Responsável”, anunciada no Ofício Circular nº 45/2024 do Presidente do TCE-CE, com publicação no Diário Oficial de 10/10/2024, e divulgada amplamente no *site* institucional da Corte.

134. Para suportar o Achado 05 reuniu-se como **evidência**:

- a. o trabalho técnico manifestado no processo nº 29932/2024-5, o qual se baseia na falta de comprovação do atendimento aos pedidos de informação protocolados pela “Gestão Eleita”;
- b. as atas de reunião da Comissão de Transição de Governo, contendo a cientificação das solicitações de documentação; e
- c. o relato de problemas, quanto ao assunto ora versado, trazido pela “Gestão Eleita” em 10/02/2025 na Resposta à Diligência da Unidade Técnica.

135. De acordo com as evidências, avalia-se que a **causa** do Achado 05 aponta para o desinteresse do Chefe do Poder Executivo à época (2024) em colaborar para transmitir documentos essenciais, os quais já poderiam estar disponíveis desde o início do período de transição. Outra causa que se soma é o não atendimento aos pedidos de acesso à informação, pedidos esses encarregados aos membros da Equipe de Transição do ex-Prefeito. O time de fiscalização do TCE-CE não encontrou registros que explicassem o motivo para o não compartilhamento dos dados.

136. As possíveis consequências ou **efeitos** decorrentes do Achado 05 foram informadas pela “Gestão Eleita” em 10/02/2025 na Resposta à Diligência da Unidade Técnica. Em suma, a falta da documentação solicitada prejudicou a organização administrativa em 2025

137. Relativamente à **responsabilização** da irregularidade indicada no Achado 05, atribui-se aos senhores Francisco Fábio Pereira Pinto (CPF nº ***.282.023-**), Waldair Teixeira Gonçalves (CPF nº ***.995.633-**), Pedro Cesar Melo Tavares (CPF nº ***.414.723-**), e Francisco Josemar Pereira Peres (CPF nº ***.090.373-**), participantes das reuniões de transição de governo de Ipu-CE, membros da Equipe de Transição de Governo do Prefeito em fim de mandato, Robério



Wagner Martins Moreira, no exercício de 2024, a **conduta** de não apresentar e não disponibilizar informações, documentos, atos e instrumentos pertinentes à Administração Municipal, em descumprimento à redação expressa nos arts. 4º e 5º da Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016.

138. Deveria ter sido elaborado pela Equipe de Transição da “Gestão Anterior” o controle dos pedidos de acesso à informação formulados no decorrer dos trabalhos, de maneira que pudesse ser confrontado o que foi solicitado e disponibilizado, exatamente para se resguardar quanto ao grau de adesão à Transição de Governo. Porém, não foi apresentando qualquer controle que demonstre o que foi pedido e o que foi respondido, nada conhecendo-se sobre quais demandas foram atendidas pela Equipe de Transição do ex-Prefeito Robério Wagner Martins Moreira.

139. Ademais, pondera-se existir responsabilidade do Sr. Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ***,923.473-**), Prefeito de Ipu-CE no exercício de 2024, face a **conduta** de não fornecer as informações solicitadas pela Comissão de Transição de Governo e faltar com a apresentação da documentação definida no art. 6º inc. IV, V, VI, VII, VIII, X, XIII, XIV, XV, XVI, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XIV, XXV, XVI, XXX e XXXII da Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016. Lista-se abaixo os dispositivos que deveriam ter sido atendidos:

Art. 4º. Os titulares dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo e Legislativo deverão, sob pena de prejudicarem o bom e regular andamento do processo de transição governamental, **fornecer as informações solicitadas pela Comissão**, bem como **prestar o apoio técnico e administrativo necessários** aos seus trabalhos, observando, ainda, durante todo o processo de transição, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, definidos no art. 37 da Constituição Federal, e também os seguintes: [...].

Art. 5º. A Comissão de Transição **deverá apresentar e disponibilizar**, no âmbito de cada poder, **informações, documentos, atos e instrumentos** de planejamento, programas e projetos dos órgãos e entidades que compõem a administração direta e indireta municipal, **documentos dos atos e fatos orçamentários, financeiros, fiscais e patrimoniais**, bem como **cópia eletrônica de todos** os arquivos existentes no banco de dados.

Art. 6º. O Prefeito Municipal em exercício **deve apresentar à Comissão de Transição**, até o dia 31 de dezembro do exercício em que ocorrerem as eleições, os seguintes documentos e informações, **além de outros que sejam necessários**: [...]

Art. 9º. Na hipótese da falta de instituição das Comissões de Transição Governamental, na forma estabelecida no art. 3º desta Instrução Normativa, da apresentação dos instrumentos legais, normativos, expedientes e demais documentos tratados no art. 5º, bem como em caso de verificação da ocorrência de indícios de irregularidades, desvios de recursos públicos ou dilapidação do patrimônio público, deverão os representantes do Prefeito Municipal e Presidente da Câmara Municipal eleitos adotar, a qualquer tempo, as medidas cabíveis, bem



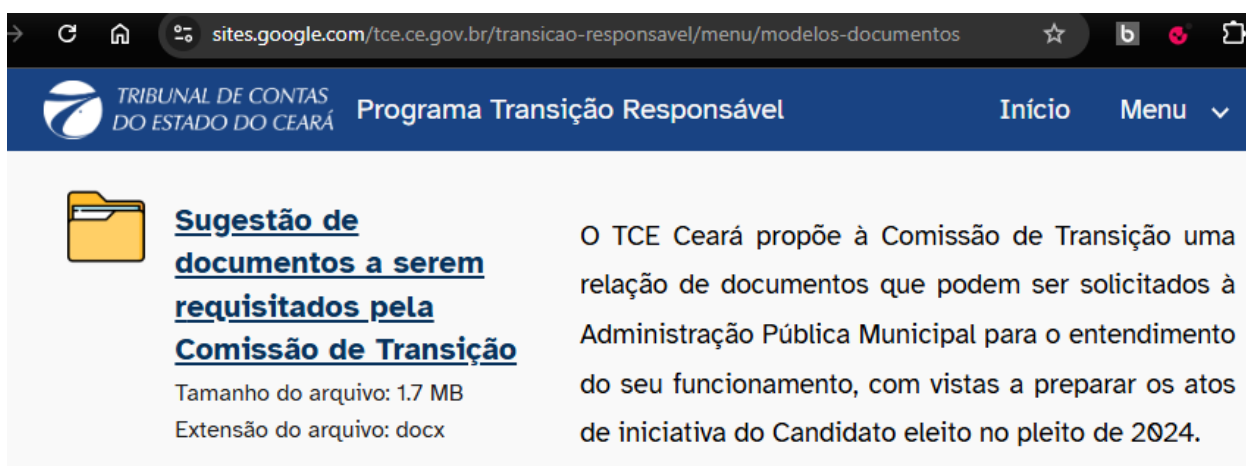
como comunicar imediatamente ao Tribunal de Contas dos Municípios e ao Ministério Público Estadual.

(grifou-se).

140. Convém trazer contexto relevante para compreensão da matéria: o Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5 propusera que o Jurisdicionado trouxesse evidências da apresentação de documentos e informações essenciais para a transição de governo, demonstrada no Apêndice A do referido Expediente. Tal providência almejava reforçar a orientação trazida na Cartilha “Transição Responsável” sobre a importância de a Gestão em fim de mandato priorizar o fornecimento de documentação que é básica para o conhecimento das finanças municipais, ou seja, dos atos e fatos orçamentários, financeiros, fiscais e patrimoniais.

141. Tamanho zelo dedicado a esse assunto que o TCE-CE publicou no site oficial da Corte um modelo com a relação de quais documentos seriam essenciais para a “Nova Gestão”:

Figura 01 – Impressão de tela do site “Transição Responsável” aba “Modelos”



Fonte: Consulta ao link <https://sites.google.com/tce.ce.gov.br/transicao-responsavel/menu/modelos-documentos>.

142. A conduta correta que deveria ter sido tomada seria compartilhar com a Comissão de Transição de Governo toda a documentação indicada no art. 6º da Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016. Não haveria motivos para “segurar” (restringir) documentos que são básicos para o diagnóstico da situação de um município e, acima de tudo, de natureza pública, acessível a qualquer cidadão.

143. Vale ressaltar que a Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016 (art. 4º) atribui ao gestor antecessor a responsabilidade pela observância dos princípios da continuidade dos serviços públicos, motivação dos atos, autotutela, dentre outros. Logo, salvo justificativa de exceção, caberia ao Chefe do Poder Executivo priorizar obrigações mais urgentes, tais como o compartilhamento de documentos essenciais para a transição de governo, inclusive porque está



previsto em normativo.

144. Com base no exposto, conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019, uma vez que o Tribunal de Contas:

- a. deu amplo conhecimento, via Ofício Circular nº 45/2024, sobre os deveres a serem cumpridos durante a transição de governo, inclusive com o auxílio de uma Cartilha orientativa, disponível na *internet* no “Portal Transição Responsável” do TCE-CE (<https://sites.google.com/tce.ce.gov.br/transicao-responsavel>);
- b. alertou presencialmente a Gestão em fim de mandato durante a inspeção *in loco*, fazendo constar em ata de reunião da Comissão de Transição; e
- c. oportunizou a regularização do achado, nos termos do Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5, dando indicações da providência cabível, ou seja, de como corrigir a situação.

145. Na sequência, visualiza-se existir **nexo de causalidade** dos membros da Equipe de Transição da “Gestão Anterior” devido as evidências de que a conduta por eles praticada resultou no Achado, isto é, o não atendimento aos pedidos de acesso à informação formulados e acordados formalmente durante os trabalhos de transição resultou na restrição de acesso a documentos essenciais para a implantação no novo governo em 2025.

146. Da parte do ex-Prefeito, o nexo de causalidade se verifica quando ele se omitiu de atender o disposto no art. 6º da Instrução Normativa TCM-CE nº 01/2016, o que deu ensejo aos pedidos de acesso à informação, que por sua vez não foram atendidos pela Equipe nomeada por ele para representá-lo. Precisa-se dizer ainda que se fez um alerta ao Jurisdicionado no Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5, no entanto a documentação selecionada não foi fornecida.

147. Sucessivamente, aferiu-se não existirem excludentes ou atenuantes de **culpabilidade**, dado que ausentes os aspectos: inexigibilidade de conduta diversa, respaldo por permissão hierárquica, e inconsciência da ilicitude.

148. Diante todo o exposto, foi elaborado o quadro abaixo para de maneira sintética estabelecer a responsabilização dos indivíduos/agentes públicos envolvidos no cometimento da irregularidade abordada neste Achado.

Quadro 06 – Responsabilização relativa ao Achado 05 (síntese)



Achado 05 – Descumprimento da transição de governo			
Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Francisco Fábio Pereira Pinto (CPF nº ***.282.023-**) Waldair Teixeira Gonçalves (CPF nº ***.995.633-**) Pedro Cesar Melo Tavares (CPF nº ***.414.723-**) Francisco Josemar Pereira Peres (CPF nº ***.090.373-**)	Não apresentar e não disponibilizar informações, documentos, atos e instrumentos pertinentes à Administração Municipal, em descumprimento aos arts. 4º e 5º da IN TCM-CE nº 01/2016. Deveria a Equipe de Transição da “Gestão Anterior” compartilhar com a Equipe de Transição da “Nova Gestão” toda a documentação indicada no art. 6º IN TCM-CE nº 01/2016. Para tanto, imprescindível controlar o que foi pedido e o que foi respondido. Conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019.	Visualiza-se existir nexo de causalidade dos membros da Equipe de Transição da “Gestão Anterior” devido as evidências de que a conduta por eles praticada resultou no Achado.	Não se vislumbra excludentes de culpabilidade diante a ausência de inexigibilidade de conduta diversa, de respaldo hierárquico, e de inconsciência da ilicitude.
Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ***.923.473-**), Prefeito de Ipu-CE em 2024.	Não fornecer as informações solicitadas pela Comissão de Transição de Governo e faltar com a apresentação da documentação definida no art. 6º inc. IV, V, VI, VII, VIII, X, XIII, XIV, XV, XVI, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XIV, XXV, XVI, XXX e XXXII da IN TCM-CE nº 01/2016. Deveria o Gestor compartilhar com a Equipe de Transição da “Nova Gestão” toda a documentação indicada no art. 6º IN TCM-CE nº 01/2016. Conclui-se pela aferição de dolo na forma do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019.	A omissão da autoridade máxima da Prefeitura quanto a apresentação do material disposto no art. 6º da IN TCM-CE nº 01/2016 deu ensejo aos pedidos de acesso à informação, que por sua vez não foram atendidos pela Equipe nomeada por ele para representá-lo. Fez-se um alerta ao Jurisdicionado no Relatório Preliminar nº 113/2024 do processo nº 29932/2024-5, no entanto a documentação selecionada não foi fornecida.	Não se vislumbra excludentes de culpabilidade diante a ausência de inexigibilidade de conduta diversa, de respaldo hierárquico, e de inconsciência da ilicitude.

Fonte: Elaborado pelo autor. * **Observação:** Cumpre lembrar que o quadro supra traz de maneira resumida a responsabilização. Para melhor compreensão, convém consultar a análise técnica que antecede o quadro.

4.7. POSSÍVEIS ACHADOS PENDENTES DE ANÁLISE

149. Durante a instrução desta Representação foram identificados no material examinado outros



Achados de Auditoria, cuja análise não pôde ser lavrada a termo em virtude da limitação de tempo. Para fins de registro dos trabalhos conduzidos pela Unidade Técnica, convém indicar quais os Achados pendentes de análise para que, eventualmente, se possa desenvolver *a posteriori* sua instrução com a profundidade necessária:

- a. requisitos de inexigibilidade de licitação não demonstrados na contratação de aquisição de livros didáticos voltados ao ensino infantil e ensino fundamental i e ii da rede municipal de ensino (Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 0062024PIFME/2024);
- b. atraso na adimplência com despesa referente ao consumo de energia elétrica junto a ENEL;
- c. atraso na adimplência com despesa referente ao consumo de água junto a CAGECE; e
- d. realização de despesas sem lastro financeiro no último ano de mandato referente a recursos não vinculado e vinculados.

5. CONCLUSÃO

150. Ante o exposto, a Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I, no uso de suas atribuições regulamentares, ressalta que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e corresponde à opinião da Unidade Técnica sobre a matéria, a qual **conclui** pelo oferecimento de Representação face a existência de irregularidades graves, passíveis de sancionamento, em relação as quais deve ser garantida a oportunidade de contraditório e ampla defesa.

Quadro 07 – Consolidação dos Achados

Achados				
Especificação	Situação	Natureza	Gradação	Multa*
[Achado 01] Não entrega dos dados e informações públicas armazenados em sistemas informatizados de terceiros	Audiência	-	-	-
[Achado 02] Não demonstração da adimplência da folha de pagamento de pessoal, da contribuição previdenciária patronal e do repasse de consignados deduzidos de servidores	Audiência	-	-	-
[Achado 03] Interrupção da prestação de serviços públicos de caráter continuado/obrigatório e desabastecimento de insumos essenciais	Audiência	-	-	-
[Achado 04] Não recebimento dos bens patrimoniais	Audiência	-	-	-



[Achado 05] Descumprimento da transição de governo	Audiência	-	-	-
--	-----------	---	---	---

* Com base na Lei nº 12.509/1995 (LOTCE) e suas alterações.

Observação: Cumpre anotar como ressalva que uma eventual “**situação sanada**” ou declaração de regularidade das peças submetidas a análise ocorre sob a ótica dos fatos e elementos disponíveis à época da instrução e que, portanto, reflete uma conclusão de auditoria de alcance limitado, não representando – pois – garantia inequívoca de conformidade/correção do objeto examinado. Desse modo, não restará prejudicada verificação posterior que identifique divergência ou fato novo capaz de comprometer ou alterar, ainda que parcialmente, o resultado da análise constante no presente relatório.

Quadro 08 – Responsabilização

Responsável / Cargo	Achados
Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ***.923.473-**), Prefeito de Ipu-CE em 2024, cadastrado no Sistema SIM como gestor e ordenador de despesas de diversas Unidades Gestoras, a saber, Fundo Geral, FUNDEB, Fundo Municipal de Educação (FME), Fundo Municipal de Saúde (FMS), Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDCA), e Autarquia Municipal de Trânsito (DEMUTRAN);	01, 02, 03, 04 e 05
Raimundo Jose Aragão Martins (CPF nº ***.251.603-**), cadastrado no Sistema SIM como gestor e ordenador de despesas do Fundo Municipal das Pessoas Idosas;	04
Pedro Cesar Melo Tavares (CPF nº ***.414.723-**), cadastrado no Sistema SIM como gestor e ordenador de despesas do Instituto de Previdência de Ipu (IPUPREVI);	04
Thiago Mororo Beserra (CPF nº ***.389.223-**), cadastrado no Sistema SIM como gestor e ordenador de despesas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE);	04
Sebastião Monteiro Da Silva (CPF nº ***.242.553-**), cadastrado no Sistema SIM como gestor e ordenador de despesas da Autarquia Municipal Do Meio Ambiente;	04
Francisco Fábio Pereira Pinto (CPF nº ***.282.023-**), membro da Equipe de Transição da “Gestão Anterior”;	05
Waldair Teixeira Gonçalves (CPF nº ***.995.633-**), membro da Equipe de Transição da “Gestão Anterior”;	05
Pedro Cesar Melo Tavares (CPF nº ***.414.723-**), membro da Equipe de Transição da “Gestão Anterior”;	05
Francisco Josemar Pereira Peres (CPF nº ***.090.373-**), membro da Equipe de Transição da “Gestão Anterior”.	05

Fonte: Elaborado pelo autor.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

151. No ensejo, submete o feito ao juízo deliberatório do Relator competente, propondo, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados, que:

- Seja **admitida** a Representação em virtude do preenchimento dos requisitos de admissibilidade, consoante descrito no item 3 deste Relatório de Instrução;
- Nos termos do art. 11 da Lei nº 12.509/1995, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (LOTCE), e do art. 188 do Regimento Interno da Corte (RITCE), seja **cientificada** a interessada no processo, Sra. Milena Damasceno Carneiro (CPF nº



- ***.743.653-**), a respeito do teor deste Relatório de Instrução para que possa se pronunciar sobre o mérito e auxiliar na elucidação dos Achados 01 a 05;
- c. Nos termos do art. 12 inc. III da Lei nº 12.509/95 (LOTCE), promova a **audiência** do Sr. Robério Wagner Martins Moreira (CPF nº ***.923.473-**), Prefeito de Ipu-CE em 2024, para, caso queira, apresente suas razões de justificativa no tocante aos **Achados 01, 02, 03, 04 e 05** deste Relatório de Instrução, em atenção ao princípio do contraditório e ampla defesa;
- d. Nos termos do art. 12 inc. III da Lei nº 12.509/95 (LOTCE), promova a **audiência** dos indivíduos Raimundo Jose Aragão Martins (CPF nº ***.251.603-**), Pedro Cesar Melo Tavares (CPF nº ***.414.723-**), Thiago Mororo Beserra (CPF nº ***.389.223-**), e Sebastião Monteiro Da Silva (CPF nº ***.242.553-**), qualificados no Quadro de Responsabilização supra, para, caso queiram, apresentem suas razões de justificativa no tocante ao **Achado 04** deste Relatório de Instrução, em atenção ao princípio do contraditório e ampla defesa;
- e. Nos termos do art. 12 inc. III da Lei nº 12.509/95 (LOTCE), promova a **audiência** dos indivíduos Francisco Fábio Pereira Pinto (CPF nº ***.282.023-**), Waldair Teixeira Gonçalves (CPF nº ***.995.633-**), Pedro Cesar Melo Tavares (CPF nº ***.414.723-**), e Francisco Josemar Pereira Peres (CPF nº ***.090.373-**), qualificados no Quadro de Responsabilização supra, para, caso queiram, apresentem suas razões de justificativa no tocante ao **Achado 05** deste Relatório de Instrução, em atenção ao princípio do contraditório e ampla defesa;
- f. Na situação em que ficar comprovada a ciência de um dos notificados (ou de todos) e que, no entanto, eles optem em não exercer o direito de defesa, seja autorizado desde logo, conforme o parágrafo 4º do artigo 12 da Lei nº 12.509/95 (LOTCE) e os princípios da eficiência e da economia processual, a declaração da respectiva revelia e, consequentemente, prosseguimento do processo.

Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 8 de maio de 2025.

Assinam digitalmente este documento:

Raphael Pinheiro da Costa (elaboração)

Analista de Controle Externo

Mat. 1580-7



Considerando o disposto no art. 1º §3º inciso I da Lei Estadual nº 12.509/1995, manifesto-me de acordo com as propostas formuladas no presente documento:

Francisco Cristiano Maciel de Goes (supervisão)
Diretor da Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I
Mat. 1569-4