



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

PROCESSO: 01792/2020
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
EXERCÍCIO: 2019
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Nova Mamoré
INTERESSADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
RESPONSÁVEL: Claudionor Leme da Rocha - CPF: 579.463.102-34; e demais agentes¹:
Erivaldo Barbosa de Oliveira, contador - CPF 607.399.322-68; e
Mikael Augusto Fochesatto, controlador interno - CPF 005.067.252-51.
VRF: R\$ 68.917.155,40
RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO TÉCNICO COMPLEMENTAR

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório complementar, que tem por objetivo a análise de esclarecimentos, determinado pelo relator na decisão monocrática DDR nº 0202/2020/GCFCS/TCE-RO – ID 973365, o qual acata a sugestão do Ministério Público de Contas expressada no Parecer 0264/2020/GPGMPC – ID 971283, sobre as possíveis distorções e impropriedades identificadas na instrução sobre a prestação de contas do chefe do Executivo municipal (PCCEM) de Nova Mamoré, exercício financeiro de 2019.

O Ministério Público de Contas aponta em seu parecer, em síntese, a apresentação de justificativas por advogado particular representando o próprio município, no entanto a responsabilidade seria do prefeito e não a pessoa jurídica do município, questionando sobre o custeamento da despesa com honorários advocatícios; pugnou pela determinação de novo prazo, visto não ter sido observado o prazo estabelecido pelo regimento interno; e sugeriu que fossem debatidas outras impropriedades que não constaram do relatório técnico preliminar.

¹ Incluídos pela decisão monocrática DDR nº 0202/2020/GCFCS/TCE-RO – ID 973365

O relator determinou as responsabilidades de chamou aos autos para manifestação os senhores Claudionor Leme da Rocha, prefeito; Erivaldo Barbosa de Oliveira contador; e Mikael Augusto Fochesatto, controlador interno, concedendo prazo de 30 dias para manifestação sobre: a) Resultado atuarial; b) Recuperação dos créditos da dívida ativa; c) Alterações orçamentárias; d) Equilíbrio financeiro; e) Cumprimento das metas fiscais; f) Deficiências no controle da dívida ativa; e g) Não cumprimento de determinações.

O relator determinou ainda a expedição de ofício para que o Prefeito Municipal, esclareça perante esta Corte, com a necessária documentação de suporte, se as despesas para a contratação do advogado particular que até o atual estágio atuou neste feito, cuja procuração foi outorgada em nome do município de Nova Mamoré, foram ou serão custeadas com recursos públicos, fato este destacado no parecer ministerial.

Após os trâmites processuais e a comprovação das devidas notificações dos responsabilizados, conforme certidão de expedição de mandado/ofício (ID 976863) foram encaminhadas as respostas por meio do documento 01117/21 e 01619/21 apensado aos autos, conforme certificado pela certidão do Departamento do Pleno (ID 996072).

Assim, os autos retornam a esta Unidade Técnica para manifestação em face das razões de justificativas apresentadas.

2. ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS

Esta análise compreenderá a transcrição das situações de irregularidades ou impropriedades apontadas na DDR, seguida do esclarecimento ofertado pelos responsabilizados no documento 01117/21, na sequencia será apresentada análise dos esclarecimentos e informações juntada nas justificativas, por fim, a conclusão quanto ao apontamento.

2.1. Resultado Atuarial (Item 6.1 da DDR ID 973364; item 2.1.11 do relatório técnico ID 961140)

Situação encontrada

Posição do passivo de 31.12.2018 está desatualizada em 12 meses do saldo do Ativo no balanço de 2019, portanto há uma divergência temporal entre a posição das duas informações, prejudicando essa comparabilidade.

Esclarecimentos dos responsáveis:

Os responsáveis alegam que as informações prestadas nas demonstrações financeiras foram devidamente demonstradas com utilização do relatório atuarial elaborado em 31.12.2019, trazendo o relatório anexo (ID 995209).

Análise dos esclarecimentos:

Assiste razão aos responsáveis visto que os valores das provisões matemáticas apresentadas no Balanço Patrimonial (ID 908487) conciliam com os valores apresentado no cálculo atuarial juntado ao documento de justificativas. Os resultados do relatório apresentado demonstram o seguinte:

Tabela – Resultado atuarial do exercício de 2019

Descrição	Valor em 31.12.2019
Reserva Matemática benefícios já concedidos	15.078.771,59
Reserva Matemática benefícios a conceder	53.898.806,98
Total das Provisões Matemáticas (em 31.12.2019)	68.977.578,56
Ativos em 31.12.2019	39.994.566,34
Resultado: Total das Provisões (-) Ativo	-28.983.012,22
Avaliação	Deficitário

Fonte: Avaliação atuarial data-base 31.12.2019, elaborado pela empresa Eficaz Consultoria

Tabela – Comparativo do resultado atuarial dos últimos exercícios (2016 a 2019)

Data-Base	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
Resultado Atuarial (deficitário) R\$	-25.935.145,39	-36.149.739,15	-46.501.770,81	-28.983.012,22
Método de Financiamento	PUC	PUC	PUC	PUC
Evolução do déficit	-	39%	29%	-37,7%

Fonte: Avaliações atuariais

Observamos que o valor deficitário do resultado atuarial foi reduzido em quase 38% de 2018 para 2019, entre as razões para essa ocorrência está o aumento da alíquota de contribuição dos servidores e patronal, em obediência à reforma da previdência instituída pela Emenda Constitucional n. 103/2019, a qual determina que os entes adotem alíquota de contribuição dos servidores compatível com a praticada pela União. No entanto, cabe a cada ente alterar a legislação própria para atender a constituição federal.

Dessa forma a alíquota considerada no novo cálculo foi majorada para 14% (item 8.5 do relatório atuarial), e o município promoveu a alteração da alíquota mediante a Lei Municipal n. 1.575 de 28 de janeiro de 2020².

² <https://legislacao.novamamore.ro.gov.br/ver/C363011525/>

Destacamos que tais informações complementam o item 2.1.11 do relatório técnico (ID 961140), e que o objetivo do referido item é o de trazer uma visão geral dos resultados da Administração, sendo que as informações desse capítulo do relatório não têm impactos na nossa opinião sobre a conformidade da execução orçamentária e fiscal para fins de manifestação sobre a proposta de parecer prévio.

Quanto à legalidade, o relatório técnico (ID 961140) concluiu pela conformidade com o princípio do equilíbrio atuarial estabelecido na CF/88 (art. 40), o qual relata no item 3.1.1.6 que o município aprovou no exercício de 2020 a Lei nº 1.611-GP/2020 de 10/06/2020, que institui o Plano de Amortização para o equacionamento do déficit atuarial, porém o montante a ser amortizado é de R\$ 28.983.012,22, conforme a atual avaliação atuarial data-base de 31.12.2019.

Frisa-se que a situação levantada (possível divergência temporal entre a posição dos relatórios contábeis e a avaliação atuarial), foi ocasionada pela apresentação dos comentários equivocados ao item 2.1.11 do relatório técnico (ID 961140), cujo análise limitou-se ao relatório atuarial com data-base de 31.12.2018.

Conclusão:

Pelo exposto, conclui-se pela descaracterização da situação encontrada (divergência temporal entre a posição dos relatórios contábeis 31/12/2019).

2.2. Recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa (Item 6.1 da DDR, ID 973364; item 2.1.5 do relatório técnico, ID 961140)

Situação encontrada

Fora relatado no item 2.1.5 do relatório técnico que o município apresentou em 2019 baixo desempenho no esforço da cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa ao longo de período analisado, com recebimento inferior a 10% do saldo pendente.

Esclarecimentos dos responsáveis:

Os responsáveis alegam, em síntese, que o Município ajuizou ações de execução fiscal referentes ao IPTU no total de R\$509.069,06, desse valor, houve negociação de R\$ 112.884,25, já foi recebido o valor de R\$25.547,96 considerando o desconto de multas e juros no valor de R\$ 26.185,09 restando pendente do valor negociado R\$ 61.151,20. Alegam ainda que estão em trâmite processual execuções fiscais de IPTU que totalizam R\$ 396.184,81.

Quanto ao ISS, alegam que o Município ajuizou demandas perfazendo o total de R\$273.682,68. Desse valor, houve negociação de R\$248.425,80, e do valor negociado, já recebeu R\$37.649,50,

considerando o desconto de multas e juros no valor de R\$51.661,02, de modo que outros R\$159.115,28 ainda serão recebidos. Alegam ainda que estão em trâmite processual execuções fiscais de ISS que totalizam R\$25.259,88.

Com as ações fiscais de dívidas eventuais, o Município ajuizou ações no valor de R\$170.328,52, desse total houve negociação de R\$5.673,82, sendo recebido R\$4.952,48, já considerando o desconto de multas e juros no valor R\$721,34.

Análise dos esclarecimentos:

Os responsáveis afirmam que tomaram providencias para cobrança e execução dos créditos da dívida ativa, apresentando um relatório gerencial anexo que constam 311 processos encaminhados para cobrança judicial em 2019.

No início do exercício o saldo pendente na dívida ativa era de R\$ 8.255.433,15 e ao final do exercício de 2019 o saldo pendente de recebimento era de R\$10.423.228,38, a informação apresentada no relatório se presta a destacar que os resultados alcançados da cobrança foram diminutos em relação ao saldo.

A inscrição na dívida ativa em 2019 totalizou R\$ 2.924.390,44, no documento de justificativa, os responsáveis alegam que foram promovidas cobranças e execuções fiscais que totalizam R\$ 927.824,38, dessa forma, representando 32% das inscrições de créditos na dívida ativa no exercício de 2019.

Como não foram trazidas informações de cobrança de outros exercícios, não é possível avaliar de forma mais completa as cobranças do saldo total dos créditos da dívida ativa, no entanto, em 2019 dois fatos são constatados: a) baixo desempenho na arrecadação dos créditos (10%) e b) pouca eficiência nas proposições de ações de cobrança, visto que os totais das execuções compreendem 32% das inscrições na dívida ativa.

Destaca-se que a situação descrita no item 2.1.5 do relatório técnico (ID 961140) representa apenas um indicador gerencial, não representando uma impropriedade ou irregularidade. Esse indicador é influenciado por diversas variáveis, que em nossa opinião, não podem ser mensurados como bom ou ruim de forma objetiva, pelo seu resultado estático e resumido. O indicador aponta um possível risco de eventuais falhas/negligência da gestão ou simplesmente oportunidade de melhoria no desempenho dos créditos a receber da entidade.

Por último, frisa-se que a opinião emitida relatório técnico (ID 961140) sobre a conformidade da execução orçamentária e gestão fiscal não teve como escopo de trabalho a avaliação da eficiência da gestão administrativa referente os valores de créditos inscritos em dívida ativa do município.

Conclusão:

Diante do exposto, conclui-se pela descaracterização da situação (baixo desempenho no esforço da cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa ao longo de período analisado, com recebimento inferior a 10% do saldo pendente), pela seguintes razões: (i) falta de critério de auditoria para qualificação da situação como impropriedade ou irregularidade pela auditoria, em nossa opinião, o simples fato do indicador ter sido inferior a 10% não caracteriza-se por si só como uma afronta ao princípio da eficiência ou possível negligência da Administração; e (ii) ausência de evidência que materialize a negligência da Administração na arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa.

As informações trazidas aos autos não alteram a situação apresentadas no item 2.1.5 e não modificam nossa opinião sobre a proposta de parecer prévio apresentada no relatório técnico (ID 961140).

2.3. Alterações orçamentárias (Item 6.1 da DDR, ID 973364; item 3.1.1.2 do relatório técnico, ID 961140)

Situação encontrada

Fora relatado no item 3.1.1.2 que houve descumprimento do artigo 10 da Lei Municipal 1.430/2018 (LOA) em razão da abertura de crédito adicional por decreto superior ao limite máximo de 2% da dotação, atingido o total de 2,06% e perfazendo um valor R\$40.125,39 de créditos adicionais suplementares abertos sem autorização orçamentária.

Esclarecimentos dos responsáveis:

Os responsáveis alegam que há autorização de remanejamento de créditos na Lei 1.566/GP/2019 de 20.12.2019 de mais 1% do valor total do orçamento, totalizando uma margem de R\$186.650,86.

Análise dos esclarecimentos:

Os responsáveis sanam o apontado em razão de autorização em 20 de dezembro de 2019 da Lei 1566/2019³ autorizando o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares (por anulação) através de Decreto.

Conclusão:

³ <https://legislacao.novamamore.ro.gov.br/ver/C361041427/>

Diante do exposto, conclui-se pela descaracterização da situação, modificando nossa opinião sobre a conformidade do atendimento das disposições do artigo 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, concluído pelo atendimento das disposições constitucionais e legais nas alterações do orçamento no período (item 3.1.1.2 do relatório técnico ID 961140).

2.4. Equilíbrio Financeiro (Item 6.1 da DDR, ID 973364; item 3.1.2.1 do relatório técnico, ID 961140)

Situação encontrada

Infringência ao disposto nos artigos 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000, em face da insuficiência financeira no valor de R\$ 121.106,69 sem lastro financeiro para sua cobertura e por não ter adotado/ou adotado de forma insuficiente as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira para garantir o equilíbrio financeiro do município.

Esclarecimentos dos responsáveis:

Os responsáveis alegam, em síntese, que houve indisponibilidade financeira no valor mencionado, mas que a limitação de empenho que o art. 9º, §2º da LRF não se aplica às obrigações constitucionais e legais na área de saúde e educação.

Justificam que o município ficou sem disponibilidade no ano de 2018 no importe de R\$ 1.042.288,90 e teve que suportar esse déficit no ano seguinte, alegam ainda, que houve drástica redução da insuficiência no exercício de 2019 comparado com o exercício anterior, e cita precedente de decisão do Tribunal no processo 01903/2018, cujo resultado déficit financeiro, mas que o seu efeito foi mitigado porque o gestor comprovou que conseguiu reduzir o déficit do exercício anterior em mais de 60%. Por fim, pugnam pela emissão de parecer favorável.

Análise dos esclarecimentos:

Os responsáveis confirmam a existência do déficit, porém a alegação de que art. 9º, §2º da LRF não se aplica às obrigações na área de saúde e educação não merecem prosperar, tendo em vista que a aplicação mínima constitucional tem por base de cálculo a arrecadação efetiva do próprio exercício, dessa forma, só há obrigação de aplicação se houver arrecadação, visto o valor mínimo ser proporcional ao arrecadado (15% saúde e 25% educação).

Em relação à mitigação dos efeitos, as alegações dos responsáveis são pertinentes, tendo em vista que a jurisprudência mais recente desta Corte tem levado a efeito a avaliação do impacto do déficit nas contas públicas, além de avaliar o comportamento do gestor, se houve esforço na redução ou não do déficit.

A avaliação desse contexto (impacto nas contas e comportamento do gestor) se justifica para qualificar melhor a deliberação do Tribunal sobre os resultados atingidos pela gestão e ainda diferenciar eventuais contas com falhas e irregularidades de baixo prejuízo à execução das políticas públicas e baixo impacto na continuidade da Administração daquelas cujas as irregularidades além de macular as contas compromete as finanças do município de modo grave ou danoso à municipalidade.

Ademais, conforme mencionado pelo gestor, houve significativa redução da insuficiência financeira apurada em 2019 (R\$121.106,69) em comparação ao apurado em 2018 que foi de R\$1.042.288,90 (Processo n. 01020/19, referente a Prestação de Contas de 2018), evidenciando que o gestor direcionou esforços para a diminuição da insuficiência.

Importante lembrar que nos últimos anos o senhor Claudionor Leme da Rocha vem diminuindo gradativamente a situação deficitária instaurada em 2017, 1º ano do seu mandato, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela - Resumo da Avaliação das Disponibilidades por Fontes de Recursos (2017 a 2019)

Fontes por vinculação	2017	2018	2019
Total dos Recursos não Vinculados (a)	-983.684,10	-544.555,21	374.613,65
Total das Fontes Vinculadas Deficitárias (b)	-1.397.103,47	-497.733,69	- 495.720,34
Resultado (c) = (a + b)	-2.380.787,57	-1.042.288,90	-121.106,69
Situação	Insuficiência financeira	Insuficiência financeira	Insuficiência financeira

Fonte: Processo n. 01791/18 (Prestação de Contas de 2017), Processo n. 01020/19 (Prestação de Contas de 2018) e Processo n. 01792/20 (Prestação de Contas de 2019).

Conforme se verifica no quadro anterior, a Administração no período reduziu 95% do déficit originado em 2017, e no exercício em análise reduziu 88%, quando comparado ao apurado no exercício de 2018, demonstrando que houve esforço na redução da insuficiência financeira.

Conclusão:

Conclui-se pela manutenção da situação encontrada, ou seja, a insuficiência financeira do município no exercício, no valor de R\$ 121.106,69, porém pela descaracterização do dolo ou negligência da Administração no período, em função da redução da insuficiência financeira evidenciada ao longo do mandato do responsável, reduzindo o valor da insuficiência ao longo dos três exercícios o percentual de 95%, quando comparado ao exercício financeiro de 2017.

Ante o exposto, mantemos nossa opinião sobre a conformidade da execução orçamentária e financeira e a proposta de parecer prévio do relatório técnico (ID 961140).

2.5. Cumprimento das Metas Fiscais (Item 6.1 da DDR, ID 973364; item 3.1.2.4 do relatório técnico, ID 961140)

Situação encontrada

Infringência ao Manual dos Demonstrativos Fiscais MDF/STN, em face de inconsistência de apuração de resultados no demonstrativo do resultado primário e nominal.

Esclarecimentos dos responsáveis:

Os responsáveis alegam que as metas do resultado nominal e primário foram cumpridas e que as informações de receitas e despesas estão corretas, sendo cálculo efetuado de modo automatizado conforme a fórmula: (RESULTADO PRIMÁRIO - Acima da Linha (XXIV) = (XIIa - (XXIIIa + XXIIIb + XXIIIc), (RESULTADO PRIMÁRIO Abaixo da Linha (XXXVII) = XXXVI - (XXV-XXVI), inexistindo a inconsistência.

Análise dos esclarecimentos:

Os responsáveis apresentam a fórmula do cálculo, no entanto, não contesta os valores apresentados no relatório, o quais foram extraídos dos relatórios RREO envidados pela Administração no SIGAP módulo gestão fiscal, o Demonstrativo de Resultado Primário e Nominal 6º Bimestre, o qual está juntado no processo 2223/19 apenso, com ID 913862.

Conclusão:

Conclui-se pela manutenção da situação encontrada (não cumprimento das metas fiscais), mantendo nossa opinião apresentada no item 3.1.2.4 do relatório técnico (ID 961140).

2.6. Deficiências de Controle (Item 6.1 da DDR, ID 973364; item 4.2 do relatório técnico, ID 961140)

Situação encontrada

Deficiências no controle da dívida ativa em razão das seguintes constatações:

- a) ausência de contador de prazo prescricional no sistema (software) utilizado para o controle da Dívida Ativa;
- b) ausência de controle sobre os processos de inscrição e dos controles de cobranças extrajudiciais por parte da Procuradoria Geral do Município;
- c) inexistência de procedimentos de cancelamentos dos créditos inscritos;

- d) inexistência de normatização e de controle dos créditos prescrito em dívida ativa;
- e) inexistência de normatização/critério para provisionamento de perdas de créditos em dívida ativa; e
- f) inexistência de normatização com metodologia para classificação da dívida ativa em curto e longo prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo.

Esclarecimentos dos responsáveis:

Os responsáveis alegam, em síntese, quanto ao item:

- a) que a empresa responsável pelo software já foi contatada e está implementando a atualização;
- b) que é improcedente o apontamento porque a Procuradoria a realiza o acompanhamento das ações extrajudiciais regularmente inexistindo prova em sentido contrário.
- c) que os cancelamentos ocorrem mediante abertura de processo em que é emitido parecer jurídico, onde se analisa o substrato fático e legal da temática demandando, ainda, o deferimento do prefeito;
- d) que o controle de tais créditos é feito pelos funcionários departamentais que verificam, pontualmente, tais situações;
- e) que as medidas normalizadoras estão sendo adotadas, destacando-se que o provisionamento é feito com parâmetro nas perdas dos 05 (cinco) anos anteriores;
- f) que já está normatizando a metodologia supracitada e todas as dívidas estão inscritas em curto prazo.

Análise dos esclarecimentos:

Esclarecemos que os controles administrativos são as medidas adotadas pela Administração para cobrir os riscos de não se atingir determinados objetivos. Neste caso em particular, o objetivo da Administração é arrecadar a dívida ativa e a ausência ou insuficiência dos controles apontados de “a” a “f” é um fator que prejudicam o cumprimento do objetivo primário que é arrecadação, e o objetivo secundário que é a adequada prestação de contas.

Dessa forma, não é o objetivo deste trabalho contestar as alegações dos responsáveis, a exemplo do item “b” para o qual alegam não haver provas, visto que a “ausência de provas” já é uma evidência de falha daquele setor neste ponto de controle. Além disso, é perceptível que diversas medidas de saneamento já estão em andamento.

Destacamos, que a situação encontrada não representa uma impropriedade ou irregularidade da gestão, apenas deficiência no sistema de controle interno sobre o controle e evidenciação dos créditos decorrentes da inscrição em dívida ativa, cujas evidências foram obtidas em razão da ausência de atendimento das informações requeridas na instrução inicial pela Unidade técnica. Conforme relatório técnico (ID 961140, item 4.2), a situação gerou apenas determinação à Administração, não impactando nossa opinião sobre a proposta de parecer prévio apresentada sobre as contas do exercício.

Conclusão:

Conclui-se pela manutenção da situação encontrada e proposta de determinação apresentadas no item 4.2 do relatório técnico (ID 961140), visando melhoria dos controles internos sobre a evidenciação e controle dos créditos inscritos em dívida ativa.

2.7. Monitoramento das determinações e recomendações (Item 6.1 da DDR, ID 973364; item 5 do relatório técnico, ID 961140)**Situação encontrada**

Não atendimento das determinações exaradas nos itens a seguir: Item III, Acórdão APLTC 00376/19, referente ao Processo 01020/19; Item II, alíneas “c” e “e” do Acórdão APLTC 00554/18, referente ao Processo 01791/18; Item III, subitem 1, alíneas “b” a “i” do Acórdão APL-TC 00599/17, referente ao Processo 01525/17.

Esclarecimentos dos responsáveis:

Os responsáveis alegam, em síntese, que no exercício de 2019, o Município observou e permanece orientando todo o organismo municipal conforme as determinações e que seguiu todas as diretrizes constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento e nas operações realizadas com recursos públicos.

Análise dos esclarecimentos:

Este item também se refere a adoção de controles administrativos para cobrir os riscos de não se atingir determinados objetivos e para sanear falhas (riscos) identificados através dos exames de contas anteriores. Portanto, as determinações relacionadas a controles são oportunidades de melhoria para a Administração, motivo pelo qual, tais determinações devem ser reiteradas, tudo para melhorar a gestão municipal e garantir o cumprimento dos objetivos institucionais, prevenindo falhas e corrigindo as lacunas porventura existentes.

Conclusão:

Conclui-se pela manutenção da situação encontrada e proposta de reiteração da determinação apresentadas no relatório técnico (ID 961140).

2.8. Contratação de advogado particular em nome do Município (Item 6.2 da DDR, ID 973364)

Situação encontrada

O relator determinou a expedição de ofício ao Senhor Claudionor Leme da Rocha - Prefeito Municipal, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, esclarecesse perante esta Corte, com a necessária documentação de suporte, se as despesas para a contratação do advogado particular que até o atual estágio atuou no processo, cuja procuração fora pelo prefeito outorgada em nome do município, e as despesas foram ou serão custeadas com recursos públicos.

Esclarecimentos dos responsáveis:

Foi apresentado o Documento n. 01619/21 em nome do Município de Nova Mamoré, representado pelo advogado Dr. Bruno Valverde Chahaira, alegando que (ID 1001635 pág. 2/3):

No primeiro quadrimestre de 2020, o Município de Nova Mamoré, visando sanar os corriqueiros problemas enfrentados diante da ausência de Procuradoria própria e da inexistência de procuradores dispostos a assumirem cargos compatíveis no órgão, instaurou processo administrativo para contratação de escritório de advocacia, autuado sob número 1004/2020. O processo administrativo contratou, com respaldo na legislação vigente, escritório especializado para prestar serviços técnico profissionais de assessoria e consultoria jurídica, de natureza singular e especializada na área de Direito Administrativo, Constitucional e Tributário por inexigibilidade de licitação, tendo como embasamento jurídico o art. 25, II, c/c art. 13, V, da Lei n. 8.666/93, devidamente amparado conforme jurisprudência recente.

Consta alegação ainda, em síntese, que o procedimento anual de prestação de contas visa dar transparências das contas públicas, que embora implique diretamente o nome do gestor, envolve interesse público estatal, convergindo com o interesse da própria Administração.

Na sequência, apresentam julgados do STJ e STF (ID 1001635 pág. 4 a 6), com os seguintes destaques:

Se há para o Estado interesse em defender seus agentes políticos, quando agem como tal, cabe a defesa ao corpo de advogados do Estado, ou contratado às suas custas. (AgRg no REsp 681571/GO, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 29.06.2006)

Como autoridade deve ser defendido, em princípio, pelo corpo de advogados que desenvolvem a defesa do órgão, não se ignorando que, muitas vezes, não dispendo o órgão público de advogados nos seus quadros, pode ser contratado um causídico para o fim específico. Dentro desse entendimento, vejo com absoluta legalidade a possibilidade de contratar o prefeito, como agente político, um advogado para defendê-lo, pois a defesa do prefeito pode ser entendida, muitas vezes, como defesa

do próprio órgão. (STJ - REsp: 703953 GO 2004/0164201-8, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 16/10/2007, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 03.12.2007 p. 262)

Conforme a jurisprudência desta Corte, configura uso ilícito da máquina pública a utilização de procurador público, ou a contratação de advogado particular, para a defesa de interesse pessoal do agente político, exceto nos casos em que houver convergência com o próprio interesse da Administração. (STJ - REsp: 1239153 MG 2011/0033173-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 11/10/2016, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/11/2016 RSTJ vol. 245 p. 152 RT vol. 978 p. 519). (Grifos do original)

Por fim, alega, em síntese, que não se trata de defesa em processo de interesse estritamente pessoal, mas de atuação no âmbito de prestação de contas, e que a prefeitura está pautada na legalidade e respeitou os princípios e normas constitucionais.

Análise dos esclarecimentos:

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia possui competência para julgar apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo emitindo um Parecer Prévio e de julgar as contas dos Administradores, competência dada pela Constituição Federal (similaridade com o Tribunal de Contas da União) e pela Constituição Estadual.

A Lei Orgânica do TCE, Lei Complementar 154/1996 prevê no seu artigo 35, parágrafo único, que as contas do Governador do Estado e dos Prefeitos consistirão nos balanços gerais do Estado e dos Municípios e no relatório do órgão central do sistema de controle interno dos Poderes Executivos estadual e municipais acerca da execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165, da Constituição Federal.

Observamos que para as contas do Chefe do Poder Executivo não há previsão de avaliação ou julgamento de seus atos, ao contrário da previsão da LOTCE sobre as contas dos administradores. Essa diferença denota a ausência de caráter personalíssimo nas contas do governador ou prefeito, e reforça a ideia de que essas contas são institucionais, ou seja, está ligado à pessoa jurídica do Estado ou do Município.

Cabe ao Chefe do Poder Executivo a condução superior do ente, e dessa forma instituir todos os controles necessários a cumprir os objetivos da Administração e de prestar contas da execução dos programas governamentais custeados com os recursos públicos. O processo de prestação de contas é institucional e é uma sistemática orgânica, da qual diversos órgãos e poderes participam, sob orientação e supervisão do Chefe do Executivo, que possui a competência privativa de prestar contas.

Observa-se que as constituições e leis orgânicas não se refere à “dever” ou “obrigação” do Chefe do Poder Executivo, mas sim o exercício de uma competência. Isso demonstra o caráter institucional dessas contas e afasta o caráter personalíssimo.

O Ministro Substituto do TCU Weder de Oliveira defende⁴ que as contas prestadas pelo Chefe do Executivo não são propriamente uma prestação de contas sobre sua conduta pessoal no exercício de suas funções e responsabilidades, e sim “contas governamentais” ou “contas do Governo”, essa visão também é expressada da abordagem trazida pelo Regimento Interno das Câmaras dos Deputados⁵ que permitiu esse autor concluir que a prestação de contas anual seria um conjunto de informações sobre o orçamento e, eventualmente, sobre atos de ordenadores de despesas de qualquer área da Administração Pública e de todos os poderes. Outra pista que reforça esse entendimento do autor é a previsão no §1º do art. 56 da LRF que *a contas do Poder Judiciário, apresentadas no âmbito da União pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais*, indica a natureza institucional dessas contas.

Se a natureza das Contas do Chefe do Poder Executivo é institucional, não há obste para a participação nesse processo de organismos internos, a exemplo da Procuradoria, como nesse caso em debate que é a apresentação de justificativas por parte de órgão institucional. Ou por pessoa física/jurídica no caso de ausência da procuradoria.

Conforme alegado pelo defendente, as contas anuais do Chefe do Poder Executivo também são de interesse da Administração, porquanto há convergência de interesses. O que a jurisprudência do STJ e STF denotam é que seria imoral a defesa do Gestor quando há uma lide de polos distintos, de um lado o gestor e de outro o Ente, ou ainda para atender para a defesa de interesse pessoal.

Considerando a natureza institucional das Contas do Chefe do Poder Executivo, é também de interesse da Administração a sua adequada prestação e o adequado rito que culmina no Parecer Prévio, inclusive a fase de justificativas. Não raro, o resultado dos exames efetuados pelo Tribunal ensejará na expedição de determinações e recomendações que ficará à cargo da Administração, e não da pessoa

⁴ Artigo: Precisamos falar sobre contas. Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República- Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 17, n. 195, p. 53-75, mar. 2018. Weder de Oliveira.

⁵ O art. 215 do RI/CD, que trata do rito da tomada de contas quando não prestadas no prazo pelo Presidente da República, prevendo que seja composta comissão com número de membros igual à quantidade de unidades orçamentárias prestadoras de contas, unidades essas que devem prestar suas contas individuais por meio de seus ordenadores de despesas, portanto, não estariam sob investigação atos ou condutas do Presidente, mas um conjunto de informações sobre o orçamento da União, na visão de Weder de Oliveira.

que ocupa o cargo de direção, que é temporário. Se toda Administração será atingida pelo Relatório e Parecer sobre as Contas, não há como separar o interesse da Administração do interesse do Gestor, dessa forma, os interesses são sim convergentes, portanto alinhado à jurisprudência alegada pelo defendente.

Não se vislumbra legitimidade ou interesse por parte da Administração na rejeição das contas, porquanto inexistente polo passivo/ativo.

Relembrando que a consequência desse processo não será julgamento do gestor, tão somente a alimentação de um processo muito maior que é o de *accountability* da Administração, cujo julgamento será exercido pelo Poder Legislativo, nos termos das constituições e leis orgânicas. A opinião do Tribunal é técnico/administrativo, sem o exercício de jurisdição.

Caso análogo ocorreu no âmbito da União, no qual a Advocacia-Geral da União representou o Presidente da República na apreciação pelo TCU das contas relativas a 2014, conforme diversas menções à posição da AGU no Relatório sobre as Contas⁶.

Conclusão:

Ante o exposto, conclui-se pela descaracterização da situação encontrada (possível irregularidade na contratação de advogado particular em nome do Município). Destaca-se que na presente análise não foram objeto de avaliação a regularidade da contratação sob o aspecto legal da execução da despesa, portanto, não opinamos sobre a regularidade da contratação sob a ótica da Lei nº 8.666/93, tendo em vista, os objetivos do presente processo.

⁶ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-2014-relatorio-e-parecer-previo-sobre-as-contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2014.htm>

3. CONCLUSÃO

Finalizada a análise dos esclarecimentos sobre as situações e questionamentos constantes na Decisão em Definição de Responsabilidade DDR nº 0202/2020/GCFCS/TCE-RO – ID 973365, conclui-se pela descaracterização dos itens: Resultado Atuarial (item 2.1.11 do relatório técnico ID 961140); Recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa (item 2.1.5 do relatório técnico, ID 961140); Alterações orçamentárias (Item 6.1 da DDR, ID 973364; item 3.1.1.2 do relatório técnico, ID 961140) e Contratação de advogado particular em nome do Município (Item 6.2 da DDR, ID 973364).

Pela manutenção das situações encontradas nos itens: Equilíbrio Financeiro (item 3.1.2.1 do relatório técnico, ID 961140); Cumprimento das Metas Fiscais (item 3.1.2.4 do relatório técnico, ID 961140); Deficiências de Controle (Item 6.1 da DDR, ID 973364; item 4.2 do relatório técnico, ID 961140); Deficiências de Controle (item 4.2 do relatório técnico, ID 961140); e Monitoramento das determinações e recomendações (item 5 do relatório técnico, ID 961140).

Os esclarecimentos e análise da presente instrução não alteram/modificam nossa opinião sobre o BGM e a conformidade da execução orçamentária e fiscal, por conseguinte, também não modificam a proposta de parecer prévio apresentada no relatório técnico (ID 961140).

Destaca-se, quanto à insuficiência financeira, em complemento aos fundamentos apresentados para aprovação das contas, ao invés da sua rejeição, no relatório técnico (ID 961140, item 6), o fato de não estarem presente, em nossa opinião, a conduta negligente ou dolosa do responsável, visto que, ficou, demonstrado, em síntese, que no exercício em análise houve um esforço da Administração em reduzir a insuficiência em um percentual de 88%, quando comparado ao apurado no exercício de 2018 e o percentual de 95%, quando comparando ao primeiro ano da gestão (2017).

Desta forma, ficando demonstrado que não houve o exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração, requisito este requerido para a rejeição das contas, nos termos do art. 14, inciso II, da Resolução nº 278/2019/TCE-RO.

Em relação à possível irregularidade na contratação de advogado particular em nome do Município levantada pelo MPC, que sustentou a possível irregularidade pela ausência de legitimidade de interesse público na presente prestação de contas para a contratação/representação do município por advogado contratado, em linhas gerais, nossa análise sustentou, com base no objetivo do presente processo e jurisprudências, que o processo de prestação de contas do Chefe do Executivo é institucional e visa dar transparências das contas públicas, embora implique diretamente o nome do gestor, envolve interesse público estatal, convergindo com o interesse da própria Administração.

Destaca-se que na presente análise não foi objeto de avaliação a regularidade da contratação sob o aspecto legal da execução da despesa, portanto, não opinamos sobre a regularidade da contratação sob a ótica da Lei nº 8.666/93, tendo em vista, os objetivos do presente processo.

Ante todo o exposto, reiteramos, para fins de subsídio da emissão do parecer prévio sobre as contas, nossa proposta pela aprovação das contas, acrescentando-se, sem mudança de mérito, apenas a ressalva pela insuficiência financeira, mantendo-se inalterado todos os demais pontos do nosso relatório técnico (ID 961140) e a proposta de parecer (ID 961141).

Porto Velho, 10 de março de 2021.

Elaborado por:

Gislene Rodrigues Menezes
Auditor de Controle Externo – Mat. 486

Revisado por:

Luana Pereira de Oliveira
Técnico de Controle Externo – Mat. 442

Em, 16 de Março de 2021



RODOLFO FERNANDES KEZERLE
Mat. 487
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 2