



Proc.: 01261/19

Fls.: _____

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

PROCESSO N. : 1.261/2019-TCE/RO.
UNIDADE : Prefeitura do Município de Alvorada D'Oeste-RO.
ASSUNTO : Pedido de Reexame.
RECORRENTE : Adriana de Oliveira Sebben, CPF n. 739.434.102-00, Ex-Controladora-Geral do Município de Alvorada D'Oeste-RO.
INTERESSADO : Raniery Luiz Fabris, CPF n. 420.097.582-34, Prefeito Municipal.
RELATOR : Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.
SESSÃO : 1ª SESSÃO VIRTUAL DO PLENO, DE 04.05 A 08.05.2020.
GRUPO : II.

EMENTA: RECURSO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO TCE/RO. REJEIÇÃO. JUNTADA DE NOVOS DOCUMENTOS. FASE RECURSAL, INADMISSÃO. CONTROLADOR-GERAL DO MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE. PRESUNÇÃO DE APTIDÃO PARA O DESEMPENHO DA FUNÇÃO PÚBLICA. DOSIMETRIA DA SANÇÃO PECUNIÁRIA. ARTIGO 22 DA LINDB. PARCIAL PROVIMENTO.

1. Nos termos do que dispõe a norma jurídica, insculpida no *caput* do artigo 45 *c/c caput* do artigo 32, da Lei Complementar n. 154, de 1996, conhece-se o Pedido de Reexame quando preenchidos os pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos, aplicáveis à espécie versada.

2. O jurisdicionado, não detentor do cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal, sujeita-se a jurisdição especial de controle externo afeto ao Tribunal de Contas, ainda que tenha praticado ato, solidariamente com o Prefeito, porquanto, todos os demais ordenadores de despesas do Município são julgados exclusivamente pelo respectivo Tribunal de Contas, nos termos da disposição normativa, inserida no § 2º do artigo 1º, da Resolução n. 266/2018-TCE/RO e no inciso II do artigo 71 *c/c* o artigo 75, ambos da Constituição Republicana vigente.

3. Em regra, é juridicamente inadmissível a juntada de novos documentos na fase recursal dos procedimentos de controle externo a cargo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, notadamente quando a questão fulcral restar, em seu âmago, satisfatoriamente atendida com o julgamento meritório do Recurso, não havendo, portanto, prejuízo para a defesa, diante do princípio do *pas de nullité sans grief*.

4. A emissão de relatório, de parecer e de certificado de regularidade, com ressalvas, das contas públicas, por parte do responsável pelo Controle Interno, estando presentes irregularidades que as reprovem, tais como o desequilíbrio das contas públicas, consubstanciado nos *déficits* financeiro e orçamentário, enseja aplicação de multa aos responsáveis.

Acórdão APL-TC 00048/20 referente ao processo 01261/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

5. O detentor do cargo de Controlador-Geral do Município é, presumidamente, possuidor dos conhecimentos técnicos para confeccionar o relatório, o certificado e o parecer de auditoria anual das contas prestadas pelo Prefeito Municipal. Assim, em regra, é inviável a utilização do argumento de ausência de capacitação e/ou de conhecimento para proceder tal análise técnica, por constituir ônus decorrente do próprio cargo público.

6. As dosimetrias das sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas devem ser balizadas pelas vetoriais – circunstâncias jurídicas –, insertas no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei n. 13.655, de 2018, isto é, “na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”.

7. Havendo circunstâncias jurídicas favoráveis e inexistindo vetoriais desfavoráveis ao jurisdicionado, a medida que se impõe é a aplicação da sanção pecuniária no patamar mínimo legal, consoante quadro normativo preconizado no artigo 55 da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c artigo 103, inciso II, do RI-TCE/RO c/c artigo 1º da Portaria n. 1.162/2012-TCE/RO c/c o artigo 22 da LINDB.

8. Dá-se parcial provimento ao recurso, na hipótese em que houver o afastamento parcial da responsabilidade declarada no acórdão originário, reduzindo, por conseguinte, a multa pecuniária aplicada ao jurisdicionado, nos termos do artigo 55 da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c artigo 103, inciso II, do RI-TCE/RO c/c artigo 1º da Portaria n. 1.162/2012-TCE/RO c/c o artigo 22 da LINDB.

9. Recurso de Pedido de Reexame conhecido, para, no mérito, dar parcial provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Pedido de Reexame formulado pela Senhora Adriana de Oliveira Sebben, Ex-Controladora-Geral do Município de Alvorada D’Oeste-RO (ID 758555), em face do que foi decidido no item II do Acórdão APL-TC 00078/2019, exarado no bojo do Processo n. 4.754/2016-TCE/RO, no que se refere à sanção pecuniária que lhe foi aplicada por este egrégio Tribunal de Contas, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, **CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**, por unanimidade de votos, em:



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

I – CONHECER, com substrato jurídico no artigo 45 c/c artigo 32 da Lei Complementar n. 154, de 1996, do presente **Pedido de Reexame**, manejado pela **Senhora ADRIANA DE OLIVEIRA SEBEN**, CPF n. 739.434.102-00, Ex-Controladora-Geral do Município de Alvorada D'Oeste-RO, uma vez preenchidos os pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos aplicáveis à espécie versada;

II – Preliminarmente, REJEITAR a preliminar suscitada pela recorrente, consubstanciada na incompetência do Tribunal de Contas realizar o julgamento do feito, porquanto a mencionada jurisdicionada, na condição de Controladora-Geral do Município de Alvorada D'Oeste-RO, submete-se a jurisdição especial de controle externo deste Sodalício, nos moldes da disposição normativa, inserta no § 2º do artigo 1º da Resolução n. 266/2018-TCE/RO e no inciso II do artigo 71 c/c o artigo 75, ambos da Constituição Republicana de 1988;

III – Ainda na fase preliminar, ACOLHER, com fundamento no artigo 93, parágrafo único, do RI-TCE/RO, **a preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas, para o fim de** inadmitir a juntada dos novos documentos que foram instrumentalizados nos presentes autos pela peça recursal interposta pela recorrente;

IV – No mérito, DAR PARCIAL PROVIMENTO ao pleito recursal veiculado no presente Pedido de Reexame, **para o fim de:**

a. EXCLUIR a responsabilidade da Senhora ADRIANA DE OLIVEIRA SEBEN, CPF n. 739.434.102-00, Ex-Controladora-Geral do Município de Alvorada D'Oeste-RO, **no que diz respeito à alínea “a” do item I do Acórdão APL-TC 78/2019**, que trata do desequilíbrio das contas públicas, consubstanciado nos déficits financeiro e orçamentário, uma vez que não concorreu para a consumação da infringência à norma legal em comento;

b. PROMOVER, em relação à **Senhora ADRIANA DE OLIVEIRA SEBEN**, CPF n. 739.434.102-00, Ex-Controladora-Geral do Município de Alvorada D'Oeste-RO, **a redução da sanção pecuniária**, consignada no item II do Acórdão guerreado, **para o patamar de R\$ 1.620,00** (mil, seiscentos e vinte reais), com supedâneo jurídico no artigo 55 da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c artigo 103, inciso II, do RI-TCE/RO c/c artigo 1º da Portaria n. 1.162/2012-TCE/RO c/c o artigo 22 da LINDB.

V – MANTER inalterados os demais termos do Acórdão APL-TC 78/2019, proferido nos autos do Processo n. 4.754/2016-TCE/RO;

VI – DÊ-SE CIÊNCIA do acórdão, **via DOeTCE/RO**, à recorrente e ao interessado, bem como, **via memorando**, à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE) e, **nos termos regimentais**, ao Ministério Público de Contas (MPC);

VII – PUBLIQUE-SE, na forma regimental;

VIII – JUNTE-SE;

IX – CUMpra-SE.

Para tanto, expeça-se o necessário.



Proc.: 01261/19

Fls.: _____

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

Participaram do julgamento os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, EDILSON DE SOUSA SILVA, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA (Relator) e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro Presidente PAULO CURI NETO; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho, 8 de maio de 2020.

(assinado eletronicamente)
WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente



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

PROCESSO N. : 1.261/2019-TCE/RO.
UNIDADE : Prefeitura do Município de Alvorada D'Oeste-RO.
ASSUNTO : Pedido de Reexame.
RECORRENTE : Adriana de Oliveira Sebben, CPF n. 739.434.102-00, Ex-Controladora-Geral do Município de Alvorada D'Oeste-RO.
INTERESSADO : Raniery Luiz Fabris, CPF n. 420.097.582-34, Prefeito Municipal.
RELATOR : Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.
SESSÃO : 1ª SESSÃO VIRTUAL DO PLENO, DE 04.05 A 08.05.2020.
GRUPO : II.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reexame formulado pela **Senhora ADRIANA DE OLIVEIRA SEBEN**, Ex-Controladora-Geral do Município de Alvorada D'Oeste-RO (ID 758555), em face do que foi decidido no item II do Acórdão APL-TC 00078/2019, exarado no bojo do Processo n. 4.754/2016-TCE/RO, no que se refere à sanção pecuniária que lhe foi aplicada por este egrégio Tribunal de Contas.

2. A Recorrente suscita que o quantitativo de pessoal para o desempenho das excessivas atividades e demandas da Controladoria-Geral do Município era insuficiente. Por essa razão solicitou do Prefeito Municipal a disponibilização de mais 1 (um) servidor para atuar naquele Setor Público.

3. Noticiou a impossibilidade fática de a Controladora-Geral “se debruçar sobre todas as informações orçamentárias, financeiras, patrimoniais e contábeis que compõem a prestação de contas do Prefeito do Município de Alvorada do Oeste/RO” (ID 758555).

4. Disse que todos os processos administrativos são tramitados para o Controle Interno, para o fim de ser emitido o respectivo parecer e, dessa maneira, tal setor intraorgânico “deixa de realizar as auditorias internas”, para, então, “executar apenas atividades de gestão” (ID 758555).

5. Destacou que “um mesmo processo passa no mínimo 04 (quatro) vezes” (ID 758555) na Controladoria-Geral do Município, para os fins de emissão de parecer, em face do novo regramento estatuído na Portaria Normativa n. 001/2013 da Prefeitura do Município de Alvorada D'Oeste-RO.



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

6. Afirmou que, em face de tais fatos, “não poderia fazer o acompanhamento *pari passu* da gestão orçamentária e financeira do Executivo Municipal de Alvorada do Oeste” (ID 758555). No ponto, consignou que tal atribuição seria da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento.

7. Alegou que caberia à Recorrente, na condição de Controladora-Geral do ano de 2015, “alertar o Gestor sobre as falhas procedimentais, quanto da emissão do Relatório Quadrimestral do Controle Interno” (sic) (ID 758555), o que, de fato, teria acontecido na análise do Relatório do 3º quadrimestre do exercício financeiro de 2015.

8. Registrou que emitiu o Ofício Circular n. 0006/CGM/2015, no qual recomendou, para as unidades municipais “que caso houvesse restos a pagar referente ao exercício, que fossem encaminhados ao setor de contabilidade os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (ID 758555).

9. Salientou que o parecer, de sua lavra, relativo às contas do Chefe do Executivo Municipal do exercício financeiro de 2015, opinou pela aprovação com ressalvas, sob a fundamentação de “que não houve tempo hábil para que o Controle Interno pudesse analisar profundamente o Balanço Geral do Município, relativo ao exercício de 2015” (ID 758555) e, ainda, porque a Recorrente não possuía “conhecimento aprofundado e as técnicas que são empregadas pelo competente Corpo Técnico desta Corte quando da análise das contas do Chefe do Executivo Municipal” (sic) (ID 758555).

10. Esclareceu que o resultado conclusivo equivocado da análise técnica realizada pelo Controladoria-Geral do Município se deu:

[...] em razão de “o relatório circunstanciado, peça integrante do Balanço Geral, foi tido como subsídio para a análise sobre a prestação de Contas do referido exercício; logo, pode ser observado no referido relatório (pag.07), o qual deve constar os resultados fidedignos dos anexos correspondentes ao Balanço, inclusive as informações do Balanço Orçamentário e Financeiros do Exercício, os quais são encontrados nos Anexos 12 e 13 da lei n. 4.320/64, que neste constam informações de resultados superavitários.

11. Registrou que não “deu causa a qualquer situação que ensejasse o déficit orçamentário e financeiro” (ID 758555), ou seja, que não haveria nexo de causalidade entre a conduta da Recorrente e o resultado deficitário ocorrido na gestão dos recursos públicos da Municipalidade.



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

12. Declarou que não possui condições financeiras para pagar a sanção pecuniária que lhe foi imposta no valor de **R\$ 8.100,00** (oito mil e cem reais), pois não mais exerce o cargo de Controladora-Geral do Município de Alvorada D'Oeste-RO. Anunciou que apenas percebe a remuneração de seu cargo de agente administrativo, no importe mensal de **R\$ 2.569,97** (dois mil, quinhentos e sessenta e nove reais e noventa e sete centavos), motivo pelo qual suplicou pela retirada da vertida multa sancionatória ou subsidiariamente, pela redução do valor ao patamar mínimo legal, diante dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

13. Informou que este Tribunal de Contas já se manifestou de forma favorável à redução da multa em situação análoga aos fatos imputados à Recorrente, nos seguintes termos: *in verbis*:

[...] em situações semelhantes a esta relatada, este Nobre Tribunal já se manifestou a favor da redução do valor da multa aplicada ao jurisdicionado, sendo que na oportunidade o Sr. Alcides Zacarias Sobrinho foi multado no valor de R\$ 4.860,00, relativo ao Processo 01884/2014. E, após impetrar com recursos de Reconsideração, esta Corte de Contas por meio do Acórdão APL-TC 00067/19 – referente ao Processo 02331/18, aplicou multa com valor menor [...].

14. Por fim, a Recorrente requereu, preliminarmente, o conhecimento do recurso e, implicitamente, a incompetência desta Corte de Contas para realizar o julgamento do processo originário de Fiscalização de Atos e Contratos, sob o argumento de que tal competência jurisdicional seria da Câmara Municipal. No mérito, pleiteou pela procedência do Pedido de Reexame, para o fim de excluir a multa que lhe foi cominada ou, subsidiariamente, a redução para o patamar mínimo legal, sob o fundamento da razoabilidade e da proporcionalidade.

15. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer n. 1.261/2019-CPGMPC (ID 830988), da lavra da então Procurador-Geral de Contas, **Dra. YVONETE FONTINELLE DE MELO**, opinou na subsequente conformação:

Ante todo o exposto, manifesta-se o MPC:

I - preliminarmente, pelo conhecimento do recurso, vez que atende os pressupostos de admissibilidade;

II - no mérito, pelo parcial provimento da irresignação, para:

a) excluir a responsabilidade da recorrente com relação ao desequilíbrio das contas públicas, consubstanciado nos déficits financeiro e orçamentário individualizado;

b) reduzir, em favor da recorrente, a multa consignada no item II do acórdão guerreado de R\$8.100,00 para R\$ 4.050,00, em atendimento aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. (Destacou-se)



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

16. Os autos do processo estão conclusos no Gabinete.

17. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

1. De início, registro que o vertente Recurso, intitulado de Pedido de Reexame, é cabível na espécie (artigo 45, *caput*, da Lei Complementar n. 154, de 1996), mostra-se juridicamente adequado ao pleito recorrido, bem como a parte é legítima para a sua propositura e, ainda, a Recorrente possui interesse recursal, porquanto o Acórdão objurgado foi contrário ao seu interesse jurídico, pois lhe aplicou sanção pecuniária.

2. O Recurso foi tempestivamente¹ interposto no dia 25/04/2019 e dirigido à autoridade competente, (artigo 45 c/c artigo 32, ambos da Lei Complementar n. 154, de 1996).

3. Posto isso, pelos fundamentos lançados em linhas precedentes, com substrato jurídico no artigo 45 c/c o artigo 32, ambos da Lei Complementar n. 154, de 1996, CONHEÇO do presente Pedido de Reexame.

II.2. PRELIMINARES

II.2.1. PRELIMINAR DE (IN)COMPETÊNCIA DO TCE/RO

4. A Recorrente suscita a incompetência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO) para realizar o julgamento da matéria tratada neste procedimento de controle externo, na medida em que sua conduta foi praticada em solidariedade com a do Prefeito Municipal, bem como pela

¹ certidão de tempestividade, à fl. n. 35

Acórdão APL-TC 00048/20 referente ao processo 01261/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

circunstância fática de que o conteúdo destes autos é relacionado aos *déficits* orçamentário e financeiro, motivo pelo qual se equiparariam ao Balanço Geral das Contas Municipais e, como tal, qualificam-se como procedimento afeto as contas de governo, que, em seu entender, seria de competência da Câmara de Vereadores.

5. A propósito, vejamos as alegações da Recorrente a respeito desse apontamento, *in litteris*:

No próprio relatório do Corpo Técnico, do Processo 01522/16 (prestação de contas do ano de 2015), a responsabilização a esta Subscriteve enquanto Controladora Geral do Município, foi solidária a responsabilização principal que foi a do Prefeito, sobre os *déficits* orçamentário e financeiro, sendo que o Balanço Geral são Contas Políticas que devem ser julgadas pelo Parlamento Mirim (Câmara), e que não devem gerar nenhuma sanção a outros diligenciados, a não ser o Chefe do Poder Executivo, quando do julgamento pela Câmara Municipal, caso a Câmara reprove as contas políticas do prefeito.

6. Não assiste razão à tese levantada pela Recorrente, porquanto, este Sodalício apartou, para julgamento em separado, a questão afeta à apuração dos *déficits* orçamentário e financeiro ocorrido na gestão dos recursos do Município de Alvorada D'Oeste-RO.

7. Consabido é que o Supremo Tribunal Federal (STF), recentemente, por meio do Recurso Extraordinário n. 848.826/DF, fixou a tese jurídica de que, para os fins da causa de inelegibilidade, prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 1990, os Tribunais de Contas não podem realizar o julgamento das Contas de Gestão e das Contas de Governo dos Prefeitos Municipais.

8. Nessa hipótese, a Corte de Contas deve, tão somente, confeccionar tecnicamente o parecer prévio, na forma do que dispõe o artigo 31, § 2º, da CF/88, e encaminhá-lo para a Câmara Municipal, com a finalidade de ser realizado o julgamento das contas em testilha, para os fins da causa de inelegibilidade, na forma do que dispõe o comando normativo, inserto no artigo 31, § 1º, CF/88.

9. Veja-se o excerto do RE 848.826/DF, veiculado por meio do informativo n. 834, que assim dispôs:

Contas de prefeito e competência para julgar - 2

² Art. 31. *Omissis*. [...]§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

³ Art. 31. *Omissis*. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Acórdão APL-TC 00048/20 referente ao processo 01261/19



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

A competência para apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, PARA OS FINS DA CAUSA DE INELEGIBILIDADE prevista no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64/1990, **é das câmaras municipais com o auxílio dos tribunais de contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, nos termos do art. 31, § 2º, da CF.** Essa a conclusão do Plenário ao dar provimento, por maioria, ao RE 848.826/DF.

No recurso extraordinário em questão, discutia-se a definição do órgão competente para julgar as contas do chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas: se do Poder Legislativo ou do tribunal de contas.

O Colegiado considerou legítima a candidatura de deputado que tivera o registro indeferido pela justiça eleitoral em razão da rejeição, pelo tribunal de contas, de contas relativas a sua atuação como ordenador de despesas quando era prefeito municipal — v. Informativo 833.

Ponderou que a câmara municipal representaria a soberania popular, o contribuinte e, por isso, teria a legitimidade para o exame. Observou que, nos termos do Decreto-lei 201/1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, a câmara legislativa teria, inclusive, poder de verificar os crimes de responsabilidade, entre os quais o de malversação do dinheiro público.

Vencidos os Ministros Roberto Barroso (relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli, que negavam provimento ao recurso. Destacavam que o ato de fiscalizar a Administração Pública compreende o exame da prestação de contas de duas naturezas: contas de governo e contas de gestão. Assentavam que a competência para julgamento seria atribuída à casa legislativa ou ao tribunal de contas em função da natureza das contas prestadas e não do cargo ocupado pelo administrador.

Esclareciam que as contas de governo, também denominadas de desempenho ou de resultado, objetivariam demonstrar o cumprimento do orçamento dos planos e programas de governo. Referir-se-iam, portanto, à atuação do chefe do Poder Executivo como agente político. Pontavam que a Constituição reserva à casa legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do tribunal de contas, conforme determina o art. 71, I, da Constituição.

Por sua vez, as contas de gestão, também conhecidas como contas de ordenação de despesas possibilitariam o exame não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que comporia a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade. Por isso, a competência para julgá-las em definitivo seria do tribunal de contas, sem a participação da casa legislativa, conforme determina o art. 71, II, da Constituição.

Consignavam que essa sistemática seria aplicável aos estados-membros e municípios por força do art. 75, “caput”, da Constituição. RE 848826/DF, rel. orig. Min. Roberto Barroso, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, 10.8.2016. (RE-848826). (Grifou-se)

10. Dessa forma, pode-se constatar que as Câmaras Municipais têm competência exclusiva, para os fins de inelegibilidade, de realizar o julgamento dos atos de natureza administrativa (contas de gestão) e dos atos de natureza política (contas de governo) dos Prefeitos Municipais, após a confecção do parecer prévio e técnico pelo respectivo Tribunal de Contas.

11. Diante desse contexto fático e jurídico, observo a distinção (*distinguishing*) do vertido julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal com a matéria tratada nos presentes autos,



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

porquanto a Recorrente não é Prefeita Municipal, submetendo-se, por conseguinte, a jurisdição especial de controle externo afeto à este Tribunal de Contas.

12. Com efeito, o que se pode nitidamente perceber no mencionado precedente é que houve uma interpretação restritiva do inciso II⁴ do artigo 71 da Constituição Federal de 1988, de maneira a delimitar a competência dos Tribunais de Contas e excluir o julgamento dos Prefeitos Municipais para os fins de inelegibilidade, repise-se, o precedente é relativo ao Chefe do Poder Executivo Municipal, ou seja, não afeta os demais jurisdicionados das Cortes de Contas.

13. Nesse sentido, este colendo Tribunal de Contas, em precedente persuasivo, assentou no Acórdão APL-TC 159/2017-TCE/RO, prolatado no bojo dos Processo n. 153/2017-TCE/RO, a seguinte tese jurídica, *ipsis litteris*:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. PREFEITO. ATO ADMINISTRATIVO (ATO DE GESTÃO). JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. SEM CONOTAÇÃO PARA OS FINS DE INELEGIBILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/1990. DISTINÇÃO (DISTINGUISHING) DO RE 848.826/DF. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DOS ADVOGADOS NA PAUTA DA SESSÃO DE JULGAMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. NULIDADE ABSOLUTA. DETERMINAÇÕES. ENCAMINHAMENTO.

[...]

2. Na espécie, asseverou-se que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reconhecido a diferença entre função administrativa (Atos/Contas de Gestão) e função política (Atos/Contas de Governo), motivo pelo qual se reconheceu que o representante popular municipal poder-se-ia se sujeitar a um duplo julgamento.

3. Identificou-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), em recente julgado, por meio do Recurso Extraordinário n. 848.826/DF, estabeleceu que, para os fins da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64/1990, os Tribunais de Contas não podem realizar o julgamento das Contas de Gestão e das Contas de Governo dos Prefeitos Municipais, devendo, tão somente, realizar o parecer prévio, na forma do § 2º do art. 31 da CF, e encaminhá-lo para a Câmara Municipal.

4. **Em observância ao mencionado precedente obrigatório, entretantes, realizou-se a distinção (distinguishing), de modo a estabelecer que o julgamento realizado por este Tribunal de Contas, no que concerne aos atos administrativos (atos de gestão) dos Prefeitos Municipais, não tem qualquer conotação para os fins de inelegibilidade.**

5. Dessarte, impende ressaltar que o julgamento (ir)regular das contas de gestão realizado por este Tribunal de Contas, relativamente ao mencionado Ex-Prefeito Embargante, não pode servir para os fins de inelegibilidade da Lei Complementar n. 64/1990.

⁴ Art. 71. **O controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, **será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:** [...] **II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta**, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;



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

6. Na hipótese dos autos, o que se estar a se perquirir é a situação fática de que o Senhor Carlos Alberto de Azevedo Camurça, na condição de Prefeito do Município de Porto Velho-RO, ter assinado, ou não, em 19/07/2002, o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n. 182/PGM/01 (às fls. ns. 260 a 261 do Processo n. 4.953/2002), que modifica os valores inicialmente contratados, sob o existente, ou inexistente, fundamento da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, bem como se ocorreu, ou não ocorreu, com a conduta alhures, dano ao erário do Município de Porto VelhoRO.

7. Nessa perspectiva, **em respeito a aludida *ratio decidendi*, registrou-se que a presente causa, tem por finalidade o julgamento dos atos de gestão do mencionado Ex-Prefeito.**

8. **Assim sendo, rejeitou-se a preliminar de incompetência deste Tribunal de Contas, para o fim de realizar o julgamento de atos administrativos (Atos de Gestão) de Prefeito Municipal, porquanto o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia possui competência, nos termos da norma jurídica inserta no art. 71, inc. II, c/c art. 75, caput, ambos da Constituição Federal, para realizar o julgamento dos atos de gestão administrativa (atos/contas de gestão) de Prefeito Municipal, de forma a não ter qualquer conotação para os fins de inelegibilidade da Lei Complementar n. 64/1990, evidenciando-se, assim, na espécie, a distinção (*distinguishing*) e a consonância com os fundamentos determinantes (*ratio decidendi*) do julgamento do Supremo Tribunal Federal, no bojo do Recurso Extraordinário n. 848.826/DF. [...]. (Destacou-se)**

14. Ademais, esta Corte de Contas findou por instituir a Resolução n. 266/2018-TCE/RO, que dispõe sobre as deliberações nos processos em que o prefeito figure como ordenador de despesa, com o desiderato de consolidar a almejada segurança jurídica nos julgamentos realizados por este Sodalício.

15. No ponto, a vertida Resolução está assim regulamentada, *ipsis verbis*:

Art. 1º - No processo de contas de gestão em que o prefeito figurar como ordenador de despesa, o Tribunal de Contas emitirá:

I – parecer prévio, que instrumentalizará o julgamento pela Câmara Municipal, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (alterado pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010); e

II – acórdão de julgamento, para os demais efeitos, como, por exemplo, imputação de débito, aplicação de multa, entre outros.

§ 1º – O parecer prévio de que trata o inciso I deste artigo aplica-se somente ao prefeito, não abrangendo os demais ordenadores de despesa do Município, cujas contas são julgadas exclusivamente pelo Tribunal de Contas.

§ 2º – Não se aplica a emissão do parecer prévio previsto neste artigo, ainda que figure o prefeito como responsável, nos processos cujo objeto seja a fiscalização e o julgamento da aplicação de recursos recebidos por meio de transferências voluntárias e de transferências fundo a fundo.

Art. 2º - Após o trânsito em julgado do processo, o Tribunal de Contas deverá dar ciência dos atos decisórios previstos no art. 1º à Justiça Eleitoral.

Art. 3º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, prevalecendo as recomendações nela contidas até que sobrevenha eventual alteração da jurisprudência da Suprema Corte. (Destacou-se)

16. Da transcrição alhures, pode-se observar que o texto normativo, inserto no artigo 1º, § 2º, da Resolução n. 266/2018-TCE/RO, estabeleceu que o parecer prévio de que trata a Resolução, ora

Acórdão APL-TC 00048/20 referente ao processo 01261/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

analisada, “aplica-se somente ao prefeito, não abrangendo os demais ordenadores de despesa do Município, cujas contas são julgadas exclusivamente pelo Tribunal de Contas”.

17. Por essa perspectiva, em respeito ao *ratio decidendi* formado em precedente outrora colacionado e aos demais regramentos aplicáveis à espécie, registro que a presente causa tem por finalidade o julgamento dos atos de gestão praticados pela Recorrente em solidariedade com o Prefeito Municipal.

18. Posto isso, REJEITO a preliminar de incompetência deste Tribunal de Contas para realizar o julgamento dos atos praticados pela Recorrente em solidariedade com o Prefeito Municipal, porquanto todos os demais ordenadores de despesas do Município são julgados, exclusivamente, por este Tribunal de Contas, nos termos da disposição normativa, inserida no § 2º do artigo 1º da Resolução n. 266/2018-TCE/RO e no inciso II do artigo 71 c/c o artigo 75, ambos da Constituição Republicana vigente.

II.2.2. PRELIMINAR:

INADMISSÃO DE JUNTADA DE NOVOS DOCUMENTOS NA FASE RECURSAL

19. O Ministério Público de Contas pleiteou o não-conhecimento dos documentos juntados às fls. 18/22 (ID 758613⁵), sob o fundamento de que, por força de expressa vedação constante no artigo 93, Parágrafo único, do RI-TCE/RO, é juridicamente inadmissível a juntada de novos documentos na fase recursal.

20. De fato, assiste razão ao pleito do Ministério Público de Contas, pois o artigo 93, Parágrafo único, do RI-TCE/RO, estabelece que “as razões do recurso de reconsideração só poderão se reportar a documentos constantes dos autos, não sendo apreciados novos documentos juntados após a publicação do acórdão”.

21. Assim sendo, **ACOLHO** a presente preliminar, suscitada pelo Ministério Público de Contas, para o fim de inadmitir a juntada de novos documentos que foram instrumentalizados pela

⁵ Todavia, ainda em sede de admissibilidade, consigno que nesta espécie recursal não é possível a juntada de novos documentos, por força de expressa vedação constante do art. 93, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal, pelo que o MPC opina pelo não conhecimento dos documentos juntados às fls. 18/22, sob ID n. 758613, dos presentes autos.

Acórdão APL-TC 00048/20 referente ao processo 01261/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

Recorrente, em sua peça recursal, até porque a questão central daqueles documentos tinha por finalidade a redução da multa lhe cominada, o que, na essência, será atendimento, como será visto, pela atenuação da sanção pecuniária, não havendo, portanto, prejuízo para a defesa, diante do princípio do *pas de nullité sans grief*.

II.3. MÉRITO

22. Consta no item I do Acórdão APL-TC 00078/2019⁶, exarado no bojo do Processo n. 4.754/2016-TCE/RO, da lavra do Conselheiro, **Dr. JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**, que a Recorrente teria praticado atos contrários à ordem jurídica, quais sejam:

- a) dado causa ao desequilíbrio nas contas públicas do Município de Alvorada D'Oeste-RO, consubstanciado nos *déficits* financeiro e orçamentário;
- b) ter atuado, de forma ineficiente, na condução do Órgão de Controle Interno do Município de Alvorada D'Oeste-RO, em razão de a Recorrente emitir relatório, certificado e parecer de auditoria anual, pugnando pela regularidade com ressalva das contas municipais, mesmo ciente da existência de irregularidades graves (*déficits* orçamentário e financeiro nas contas municipais).

23. Em decorrência dessas impropriedades formais foi aplicada sanção pecuniária à Recorrente, no importe de **R\$ 8.100,00** (oito mil e cem reais), consoante se observa no item II⁷ do mencionado Acórdão.

⁶ ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade, em: **I – Declarar que foi apurada transgressão à norma legal, de responsabilidade** do Prefeito e **da Controladora-Geral do Município**, Raniery Luiz Fabris e **Adriana Ferreira de Oliveira, em razão de:** a) desequilíbrio das contas públicas, consubstanciado nos *déficits* financeiro e orçamentário individualizado, em infringência ao disposto §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal; b) atuação ineficiente do órgão de controle interno, cuja titular, mesmo ciente da existência de irregularidades graves concernentes aos *déficits* orçamentário e financeiro, ainda assim, emitiu relatório, certificado e parecer de auditoria anual pugnando pela regularidade com ressalva das contas municipais, em infringência aos incisos II, IV e §4º do artigo 74 da Constituição federal c/c o artigo 46, inciso II e IV e artigo 48 da Lei Complementar Estadual 154/96; c) o fato da irregularidade relativa a emissão de relatório, certificado e parecer do órgão de controle interno não ter sido praticada diretamente pelo prefeito não o exime de responsabilidade, com fundamento na culpa *in eligendo*; (Destacou-se).

⁷ **II** – Multar, individualmente, o Prefeito do Município do exercício de 2015, Raniery Luiz Fabris, e a Controladora-Geral do Município, Adriana Ferreira de Oliveira, com fulcro no inciso II do artigo 55 da Lei Complementar Estadual 154/96, em Acórdão APL-TC 00048/20 referente ao processo 01261/19



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

24. Assim sendo, passa-se a analisar, pontualmente, os ilícios administrativo-financeiros praticados pela Recorrente na condução do órgão de controle interno daquela Municipalidade.

II.3.1. DÉFICITS FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO

25. Inicialmente cabe consignar que a jurisprudência deste egrégio Tribunal de Contas sedimentou-se no sentido de reconhecer que os *déficits* financeiro e orçamentário são qualificados como impropriedades formais (Parecer Prévio PPL-TC 00080/2019; Parecer Prévio PPL-TC 00041/2016; PPL-TC 00041/2016), em face da moldura normativa, inserta no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

26. Na espécie, observo que a materialidade da ocorrência da infração imputada à Recorrente está robustamente demonstrada no bojo do procedimento de controle externo originário, na medida em que, de fato, houve a ocorrência dos *déficits* financeiro e orçamentário nas contas do Município de Alvorada D'Oeste-RO, conforme ficou bem evidenciado no Voto do Conselheiro, **Dr. JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**, senão vejamos:

12. De acordo com o que consta nos autos da prestação de contas, constata-se que o balanço consolidado do município evidencia um superávit financeiro de R\$ 21.574.135,25⁵, contudo, como o Município possui instituto de previdência próprio, bem como autarquia de tratamento de água e esgoto (SAAEO), se fez necessário a individualização dos valores de forma a atender o comando estatuído no artigo 50 da LRF.

13. Após a exclusão dos valores atinentes ao instituto previdenciário (R\$ 25.061.597,30) e autarquia (R\$ 24.706,28), verificou-se que o Município encerrou o exercício de 2015 com um déficit financeiro de R\$ 3.512.168,33⁶.

Superávit financeiro consolidado	R\$	21.574.135,25
(-) Superávit do Instituto Previdenciário	R\$	25.061.597,30
(-) Superávit financeiro SAAEO		24.706,28
Déficit financeiro do Município	R\$	(3.512.168,13)

14. A unidade técnica também constatou déficit orçamentário individualizado de R\$ 4.202.778,25⁷, assim demonstrado:

Superávit orçamentário consolidado	R\$	526.574,19
(-) Superávit orçamentário do Instituto Previdenciário	R\$	4.729.352,44
(=) Déficit orçamentário do Município	R\$	(4.202.778,25)

15. Consta no relatório técnico da prestação de contas, que a unidade técnica expurgou as despesas elencadas no anexo TC-38 (despesas de convênios cujos repasses financeiros não foram

R\$ 8.100,00 (oito mil e cem reais), o equivalente a 10% do valor consignado no caput do artigo 55 da Lei Complementar 154/96 (atualizado pela Portaria 1.162/12), por atos praticados com grave infração à norma legal, os quais estão descritos no item I;



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

efetuados), na ordem de R\$ 2.583.602,53⁸, quando da apuração dos resultados orçamentário e financeiro.

16. Naqueles autos restou constatado, mesmo excluídos os valores atinentes àquelas despesas, um déficit orçamentário de R\$ 1.619.175,72⁹, e financeiro de R\$ 928.565,80¹⁰.

17. Ainda concernente ao déficit orçamentário, importante destacar que este somente é aceitável se for evidenciado superávit financeiro do exercício anterior, tendo em vista que este não é recepcionado como receita orçamentária.

18. No caso vertente, a unidade técnica destacou que a prestação de contas relativas a 2014 (processo 1818/15-TCER) evidencia que o Município encerrou aquele exercício com superávit financeiro de apenas R\$ 142.886,86¹¹, valor este insuficiente para lastrear o déficit orçamentário do exercício em comento (2015).

27. A despeito da demonstração da materialidade infracional, tenho que, conforme bem pontuado pelo Ministério Público de Contas (MPC), assiste razão à tese defensiva apresentada pela Recorrente, na medida em que ela não contribuiu para a consumação da infração, corporificada nos *déficits* financeiro e orçamentário.

28. Isso porque a Recorrente, em 14 de setembro de 2015, procedeu a notificação do Prefeito Municipal, por intermédio do Ofício n. 58/CGM/2015 (ID 379964 do Processo n. 4.754/2016-TCE/RO), acerca da ocorrência do *déficit financeiro* naquela Municipalidade e, além disso, recomendou a adoção dos atos necessários à realização da limitação de empenho e movimentação financeira daquele ente Municipal.

29. A propósito, vejamos o teor do Ofício n. 58/CGM/2018 (ID 379964 do Processo n. 4.754/2016-TCE/RO) apresentando pela Recorrente, *ipsis verbis*:

Em tempo de cumprimentar Vossa Excelência, em observação das atribuições competidas ao setor de Controle Interno do Município, conforme estabelecidas na Lei n° 436/20015 e no intuito de contribuir com a gestão administrativa, **após apreciação de alguns demonstrativos contábeis da receita e despesa do município, e ainda em atendimento às regras Constitucionais**, conforme estabelecida na Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), **observamos que:**

Até o 2° quadrimestre do exercício de 2015, a receita realizada alcançou a importância de R\$ 22.298.679.01 (vinte e dois milhões, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e setenta e nove reais e um centavos) e **as despesas empenhadas o valor de R\$ 25.212.392.64**, (vinte e cinco milhões, duzentos e doze mil, trezentos e noventa e dois reais e sessenta e quatro centavos) **apresentando um DÉFICIT em relação as receitas arrecadadas no mesmo período em torno de RS 2.913.713,63** (dois milhões, novecentos e treze mil, setecentos e treze mil e sessenta e três centavos).

Considerando que, nos termos do artigo 9° da Lei Complementar n. 101/2000 se verificado, ao final de um bimestre, que **a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais, os Poderes**



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

e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, a LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA nesta ocasião RECOMENDAMOS que a medida seja adotada imediatamente, no entanto seguindo os critérios que deverão estar devidamente fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias; a medida devesse apresentar mecanismos capazes de adequar a fixação da despesa às receitas realizadas, estando atento quanto às despesas que não serão objeto de limitação de empenho, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União. (Destacou-se)

30. Assim agindo, percebo que a Recorrente não concorreu para a consumação do ilícito administrativo-financeiro em análise, pois no desempenho do cargo de Controladora-Geral do Município adotou as medidas administrativas que estavam disponíveis no ordenamento jurídico pátrio, com a finalidade de reequilibrar as contas públicas do Município de Alvorada D'Oeste-RO. Esse conjunto fático-jurídico demonstra que inexistente nexo de causalidade entre a conduta da Recorrente e o resultado lesivo ao bem jurídico tutelado pelo sistema jurídico.

31. Acrescento que a Recorrente, na condição de Controladora-Geral do Município, atuou de forma diligente ao realizar a notificação do Gestor Municipal, alertando-o acerca do desequilíbrio das contas públicas do mencionado Município, recomendando ao Chefe do Executivo que realizasse os atos administrativos tendentes a promover a limitação de empenho e movimentação financeira, hábeis a promover o reequilíbrio da gestão financeira, em conformidade com o que dispõe o artigo 9º da Lei Complementar n. 101, de 2000.

32. Ademais, colaciona-se, por ser relevante, excerto da manifestação lançada pelo Ministério Público de Contas no bojo do Parecer n. 406/2019-GPGMPC (ID 830988), confira-se:

Conforme relatado a recorrente alega que expediu alertas ao prefeito municipal acerca de falhas procedimentais, bem como sobre a possibilidade de ocorrência de déficit orçamentário e financeiro, não podendo, segundo ela, ser responsabilizada pelo desequilíbrio das contas, pois cumpriu com seu mister junto a Controladoria Municipal.

Compulsando os autos da prestação de contas n. 1522/16 observa-se que realmente a recorrente expediu várias recomendações³ ao alcaide da municipalidade em questão, tendo, inclusive, alertado a respeito dos déficits nas contas públicas, como, também, informado sobre as medidas que deveriam ser adotadas caso a receita não comportasse o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais, conforme consta no ofício n. 0058/CGM/2015, acostado às fls. 62 do documento n. 11414/15.

Assim, verifica-se que a controladora municipal não se furtou de exercer suas atribuições, pelo que a responsabilidade da recorrente no que tange à infringência descrita na alínea "a", do item I, do acórdão guerreado, deve ser elidida. (Destacou-se)



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

33. Posto isso, afastado, pontualmente, a imputação de responsabilidade atribuída à Recorrente na alínea “a” do item I do Acórdão APL-TC 78/2019, porquanto não concorreu para a consumação dos *déficits* financeiro e orçamentário, uma vez que, no desempenho do cargo de Controladora-Geral do Município, ao alertar o Chefe do Executivo da municipalidade em comento, da premente necessidade de reequilibrar as contas públicas do Município de Alvorada D’Oeste-RO, desincumbiu-se legalmente do seu *munus*.

II.3.2. ATUAÇÃO INEFICIENTE DO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO

34. Consta no Acórdão objurgado que a Recorrente atuou de forma ineficiente, na condução do Órgão de Controle Interno do Município de Alvorada D’Oeste-RO, em virtude de ter emitido relatório, certificado e parecer de auditoria anual, pugnando pela regularidade com ressalva das contas municipais, mesmo que tivesse ciência da existência de irregularidades graves (*déficits* orçamentário e financeiro).

35. De fato, constato que os autos originários demonstram que a Recorrente tinha pleno conhecimento do *déficit* financeiro concretizado no âmbito do Município de Alvorada D’Oeste-RO, notadamente pelo teor do Ofício n. 58/CGM/2018 (ID 379964 do Processo n. 4.754/2016-TCE/RO), por meio do qual noticiou o surgimento do fato jurídico, em destaque, ao Prefeito Municipal.

36. Apesar desse contexto fenomenológico, vejo que a Recorrente não levou em consideração tais eventos juridicamente relevantes no ato da confecção do relatório de fiscalização – Relatório de Controle Interno – e no respectivo certificado de auditoria daquela Municipalidade (ID 284073). Esses documentos possuem, em seu interior, o opinativo no sentido da regularidade com ressalvas das contas públicas do Município de Alvorada D’Oeste-RO, relativo ao exercício financeiro do ano de 2015.

37. Por ser oportuno, colaciono o teor do “certificado de regularidade com ressalva” confeccionado pela Recorrente, *in litteris*:

CERTIFICADO DE REGULARIDADE COM RESSALVA

A Controladoria Geral do Município de Alvorada do Oeste, manifesta-se pela certificação de regularidade com ressalva das contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao



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

exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Senhor Raniery Luiz Fabris, **considerando que:**

(a) exceto pela situação descritas no item 17, do Relatório de Auditoria, **a Administração observou os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e o cumprimento da gestão fiscal**, em especial os mínimos na aplicação da Saúde e Educação; o limite de repasse ao Poder Legislativo; **o equilíbrio orçamentário e financeiro**, o atendimento das metas de resultado nominal e primário; os limites de despesas com pessoal e endividamento; e da gestão previdenciária, e;

(b) **As demonstrações contábeis consolidadas do Município, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, refletem sobre todos os aspectos relevantes** a situação patrimonial em 31/12/2015 **e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data**, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas contabilidade do setor público. (Destacou-se)

38. No ponto, compreendo que a conduta da Recorrente, na condução do Órgão de Controle Interno, foi ineficiente, na medida em que elaborou os ditos documentos públicos de forma incompatível com a realidade fática municipal, muito embora possuísse ciência da existência de irregulares graves nas contas públicas municipais (*déficits* orçamentário e financeiro), consoante informação registrada no Ofício n. 58/CGM/2018 (ID 379964 do Processo n. 4.754/2016-TCE/RO).

39. Noutro ponto, a Recorrente equivocou-se no sopesamento das informações afetas ao orçamento público do Município de Alvorada D'Oeste-RO, porquanto asseverou, no Relatório de Controle Interno (Balanço Consolidado – ID 284073), que haveria “*superavit* orçamentário de **R\$ 526.574,19** (Quinhentos e Vinte e Seis Mil, Quinhentos e Setenta e Quatro reais e dezenove centavos)” (sic.), quando, verdadeiramente, estivesse ocorrendo *déficit* orçamentário no exercício financeiro.

40. A respeito dessa conclusão equivocada por parte da Recorrente, o Voto do Conselheiro, **Dr. JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**, consignou que:

14. A unidade técnica também constatou déficit orçamentário individualizado de R\$ 4.202.778,25⁷, assim demonstrado:

Superávit orçamentário consolidado	R\$	526.574,19
(-) Superávit orçamentário do Instituto Previdenciário	R\$	4.729.352,44
(=) Déficit orçamentário do Município	R\$	(4.202.778,25)

15. Consta no relatório técnico da prestação de contas, que a unidade técnica expurgou as despesas elencadas no anexo TC-38 (despesas de convênios cujos repasses financeiros não foram efetuados), na ordem de R\$ 2.583.602,53⁸, quando da apuração dos resultados orçamentário e financeiro.



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

16. Naqueles autos restou constatado, mesmo excluídos os valores atinentes àquelas despesas, um déficit orçamentário de R\$ 1.619.175,72⁹, e financeiro de R\$ 928.565,80¹⁰.

17. Ainda concernente ao déficit orçamentário, importante destacar que este somente é aceitável se for evidenciado superávit financeiro do exercício anterior, tendo em vista que este não é recepcionado como receita orçamentária.

18. No caso vertente, a unidade técnica destacou que a prestação de contas relativas a 2014 (processo 1818/15-TCER) evidencia que o Município encerrou aquele exercício com superávit financeiro de apenas R\$ 142.886,86¹¹, valor este insuficiente para lastrear o déficit orçamentário do exercício em comento (2015). (Destacou-se)

41. Esse conjunto fático faz com que não prosperem as teses defensivas arazoadas pela Recorrente.

42. A ciência por parte da Recorrente sobre os *déficits* financeiro e orçamentário que afetavam as contas públicas municipais, conforme dados registrados no Ofício n. 58/CGM/2018 (ID 379964 do Processo n. 4.754/2016-TCE/RO), impõe o afastamento das teses defensivas apresentadas, notadamente a referência à insuficiência do quantitativo de pessoal e das questões intrínsecas da atividade de controle interno (impossibilidade de acompanhamento *pari passu* da gestão dos recursos públicos; inviabilidade de ser realizadas auditorias internas; incapacidade de ser analisado todos os dados que compunham a prestação de contas municipais), bem como a alegação referente ao número de vezes que o processo administrativo foi encaminhado para o Controle Interno.

43. Além disso não assiste razão ao argumento defensivo de que a Recorrente teria confeccionado parecer, concernente às contas do Chefe do Executivo Municipal, com a “aprovação com ressalvas” (ID 758555), nesse sentido, conforme bem consignado pelo Conselheiro, **Dr. JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia possui jurisprudência consolidada no sentido de reconhecer que a atuação ineficiente do responsável pelo Controle Interno, “com a emissão de parecer e certificado de auditoria interna contraditórios com a situação fática do município”, é qualificada como sendo impropriedade formal de natureza grave e, à vista disso, enseja a apuração, em autos apartados, da responsabilidade do Controlador do Município.

44. A esse respeito, confirmam-se os seguintes precedentes persuasivos deste egrégio Tribunal de Contas, *ipsis litteris*:

DECISÃO Nº 111/2015 -PLENO¹³



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

Constitucional. Prestação de Contas Anual. Município de Costa Marques –Exercício de 2013. Cumprimento dos índices de Educação, Saúde e Repasses ao Legislativo. Excessiva alteração orçamentária. Situação orçamentária e financeira deficitárias. Cobrança judicial e administrativa não satisfatória da dívida ativa. Extrapolação do limite de Gastos com Pessoal. Gestão Fiscal em desacordo com os pressupostos de responsabilidade fiscal. **Atuação ineficiente do órgão de controle interno. Apuração das responsabilidades em autos apartados. Parecer desfavorável à aprovação das contas.** Determinações.

1. O descumprimento do limite dos gastos com pessoal é irregularidade grave que, per si, tem o condão de macular as contas. No exercício anterior houve extrapolação do limite legal desse dispêndio. Não adoção de medidas necessárias à adequação da aludida despesa no exercício sob análise. Situação agravada pela elevação dos gastos.

2. Não menos grave, o desequilíbrio das contas públicas é motivo ensejador de reprovação das contas.

3. Portanto, devem as contas em apreço receber parecer desfavorável à aprovação.

ACÓRDÃO APL-TC 00330/18

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. IRREGULARIDADES GRAVES DETECTADAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONTROLE INTERNO. EMISSÃO DE PARECER INCOMPATÍVEL COM A REALIDADE. PREFEITO. CULPA IN ELIGENDO. RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA. MULTA. APLICAÇÃO.

1. A emissão de parecer e certificado de regularidade das contas, por parte do controle interno, estando presentes irregularidades que as reprovem, tais como a extrapolação dos limites de despesa total com pessoal, enseja aplicação de multa aos responsáveis.

2. Apesar do gestor principal não ter praticado diretamente a irregularidade, não se exime dele a responsabilidade, com embasamento na culpa in eligendo, aquela proveniente da má escolha ou falta de cautela na nomeação de pessoas às quais se confia poderes. (Destacou-se

45. De igual modo, não encontra guarida na ordem jurídica pátria a tese de que a Recorrente não possuía conhecimento aprofundado no que tange à análise das contas do Chefe do Executivo Municipal, visto que o ato de nomeação da Recorrente, para exercer o cargo de Controladora-Geral do Município de Alvorada D'Oeste-RO, faz presumir que ela possuía o conhecimento necessário para realizar o exame da prestação de contas encaminhada pelo Prefeito Municipal para aquele órgão de Controle Interno, até porque a ausência do parecer desse órgão é causa jurídica idônea para o julgamento irregular das contas, consoante enunciado n. 4 da jurisprudência do TCE/RO⁸.

⁸ **SÚMULA Nº 004/TCE-RO: AS PRESTAÇÕES DE CONTAS QUE, A PARTIR DE 2010, VIEREM DESACOMPANHADAS DA MANIFESTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO SOFRERÃO O JULGAMENTO IRREGULAR, COM BASE NO ARTIGO 16, III, 'B', DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 154/96, E OS GESTORES RESPONSÁVEIS SUPOSTARÃO A APLICAÇÃO DE MULTA, COM FULCRO NO ARTIGO 19, PARÁGRAFO ÚNICO, COMBINADO COM O ARTIGO 55, II, DA REFERIDA LEI COMPLEMENTAR Nº 154/96.** (Destacou-se)



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

46. Por indigitados fundamentos, assinto com a manifestação exarada pelo Ministério Público de Contas, no ponto:

No que pertine à infringência constante na alínea “b” do item I, a insurgente alega que a falta de tempo hábil, bem como o acúmulo de trabalho e a ausência de conhecimentos aprofundados para analisar as contas do chefe do Poder Executivo, atrelados aos resultados superavitários do balanço financeiro e orçamentário, conduziram para uma conclusão equivocada da análise técnica realizada pela controladoria municipal.

Tais argumentos não são pertinentes tampouco razoáveis para eliminar a responsabilidade da recorrente, primeiro porque a mera assunção ao cargo pressupõe que detinha a plena capacidade para o exercício da função a ela confiada, assumindo, assim, o ônus de exercer seu ofício com presteza e eficiência, bem como dentro das atribuições estabelecidas pela lei regente.

No âmbito municipal a Lei n. 436/2005, que dispõe sobre a criação da Controladoria Geral do Município de Alvorado Oeste, traz as atribuições e competência do cargo, senão vejamos:

(...)

Com efeito, o controle interno é uma ferramenta de assessoramento da gestão e um instrumento de monitoramento de riscos, devendo ser organizado com o intuito de proporcionar segurança razoável quanto à exatidão das informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, e, principalmente, conferir confiabilidade aos relatórios no que tange ao cumprimento das leis e regulamentações aplicáveis, sob pena de fragilizar a autenticidade e a legitimidade das informações neles contidas, bem como prejudicar o controle externo e o desempenho do papel a ser exercido pela Corte de Contas.

In casu, percebe-se que, a despeito dos alertas expedido são Prefeito Municipal e da constatação de que as medidas tendentes à regularização das infringências não foram suficientes, a recorrente, ainda assim, certificou a regularidade das contas, agindo em dissonância com a legislação e de forma totalmente incongruente.

Além disso, a alegação da insurgente quanto ao resultado superavitário do balanço orçamentário e financeiro não deve prosperar, visto que nos termos do comando do parágrafo único do art. 8º c/c art. 50, I e III, da LRF deve-se aferir os resultados individualmente, o que não fora observado pela recorrente, que deixou de realizar as exclusões do superávit do Instituto de Previdência e do Serviço de Água e Esgoto, pelo que a irregularidade consignada na alínea “b”, do Item I, do acórdão objurgado, deve ser mantida.

Com relação à multa consignada no item II do acórdão recorrido, este MPC entende que deve ser mantida em desfavor da recorrente, vez que ela emitiu relatório, certificado e parecer de auditoria anual pugnando pela regularidade com ressalvas das contas municipais, mesmo ciente da existência de irregularidades graves concernentes aos déficits orçamentário e financeiro.

Todavia, referida penalidade deve ser sopesada em observância aos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade, pois restou comprovado nos autos que a recorrente não se olvidou de expedir os alertas necessários ao prefeito municipal, elidindo, assim, sua responsabilidade em razão do desequilíbrio das contas públicas.

É sabido que no âmbito dos Tribunais de Contas a dosimetria da sanção é orientada por juízo de valor acerca da gravidade das irregularidades verificadas no caso concreto, tendo como limites apenas aqueles fixados legal e regimentalmente, vez que nos processos de controle externo o conceito de irregularidade compõe um tipo aberto.⁴

Conquanto, os magistrados de Contas ao realizarem a fixação da pena, além de terem com o balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, devem aplicar a isonomia de tratamento com casos análogos, bem como os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Acórdão APL-TC 00048/20 referente ao processo 01261/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

Segundo o Ministro do Tribunal de Contas da União, Aroldo Cedraz⁵, além dos limites percentuais fixados em lei, as deliberações das Cortes de Contas devem também se balizar em pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade entre a sanção e o grau de reprovabilidade da conduta dos gestores, por meio da exata quantificação da sanção aplicada.

Dessa feita, levando-se em consideração a culpabilidade da requerente, a gravidade da infração praticada, bem como o caráter pedagógico das sanções impostas por essa Egrégia Corte de Contas este Ministério Público entende ser razoável e proporcional a aplicação da multa à insurgente no valor de R\$ 4.050,00, isto é, 5% (cinco por cento) do valor consignado no caput do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96, atualizada pela Portaria 1.162/12.

47. Pelos fundamentos, ora consignados, infere-se que permanece a imputação de responsabilidade atribuída à Recorrente no item I, alínea “b”, do Acórdão APL-TC 00078/2019, uma vez que a Recorrente atuou, de forma ineficiente, na condução do Órgão de Controle Interno do Município de Alvorada D’Oeste-RO, em razão de ter emitido relatório, certificado e parecer de auditoria anual, pugnano pela regularidade com ressalva das contas municipais, mesmo que tivesse conhecimento da existência de irregularidades graves (*déficits* orçamentário e financeiro).

II.3.3. DOSIMETRIA DA SANÇÃO

48. A autorização constitucional, insculpida no artigo 71, inciso VIII, c/c artigo 75, ambos da CF/88 c/c artigo 49, inciso VII, da Constituição Estadual, possibilitou ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia a aplicação de sanção ao responsável por ilegalidade de despesa ou irregularidade nas contas.

49. Em densificação à moldura constitucional alhures, a Lei Complementar Estadual n. 154, de 1996, em seus artigos 54 e 55, disciplinaram, de forma bastante genérica, a incidência das sanções pecuniárias que, potencialmente, poderiam ser aplicadas aos jurisdicionados que praticarem ilícitos administrativos na gestão da coisa pública.

50. Com o mesmo desiderato, relativamente ao preceito secundário previsto no artigo 55 da mencionada Lei Complementar (ilício administrativo que não tenham ocasionado dano ao erário), o artigo 103 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RI-TCE/RO), com redação dada pela Resolução n. 100, de 2012, promoveu a gradação das sanções pecuniárias, ao fixar os patamares mínimos e máximos, conforme a gravidade dos fatos.



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

51. A propósito, confira-se o texto normativo, consignado no artigo 103 do RI-TCE/RO, *in verbis*:

Art. 103. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do “caput” do art. 55 da Lei Complementar nº 154, de 26 de julho de 1996, atualizada na forma prescrita no §2º deste artigo, ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como nacional, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, **observada a seguinte gradação:** (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012)

I - contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do art. 25 deste Regimento, **no valor compreendido entre cinco e cem por cento** do montante definido no “caput” deste artigo; (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012)

II - ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, **no valor compreendido entre dois e cem por cento** do montante referido no “caput” deste artigo; (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012)

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário, **no valor compreendido entre cinco e cem por cento** do montante referido no caput deste artigo; (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012)

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência determinada pelo Relator ou a decisão preliminar do Tribunal, **no valor compreendido entre dois e cem por cento** do montante referido no “caput” deste artigo; (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012)

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas, **no valor compreendido entre vinte e setenta por cento** do montante referido no “caput” deste artigo; (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012)

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeção ou auditoria, **no valor compreendido entre vinte e cinquenta por cento** do montante referido no caput deste artigo; (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012)

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal, **no valor compreendido entre vinte e cem por cento** do montante referido no “caput” deste artigo. (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012)

VIII – recurso manifestamente protelatório, **no valor compreendido entre 2% e 50%** do montante referido no caput deste artigo. (Incluído pela Resolução nº. 198/TCE-RO/2016)

§ 1º Ficará sujeito à multa de **até cem por cento** do valor previsto no “caput” deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado. (Redação dada pela Resolução nº. 100/TCE-RO/2012)

(...). (Destacou-se)

52. Insta salientar, por oportuno, que a sanção pecuniária prevista no artigo 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c artigo 1º da Resolução n. 1.162, de 2012, tem o seu *quantum* variando entre **R\$ 1.620,00** (mil, seiscentos e vinte reais) e **R\$ 81.000,00** (oitenta e um mil reais), com a gradação trazida pelo artigo 103 do RI-TCE/RO.



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

53. Por outro lado, de igual modo, porém de maneira ainda mais genérica, as sanções pecuniárias decorrentes de atos que repercutem em dano ao erário, o único parâmetro utilizado pelo legislador estadual (artigo 54 da Lei Complementar Estadual n. 154, de 1996) foi a fixação do patamar máximo para a sua incidência (correspondente a 100% do valor atualizado do dano causado ao erário).

54. Com efeito, constata-se que hodiernamente esses são os parâmetros legais utilizados por este Egrégio Tribunal de Contas, no ato de aplicação de sanção pecuniária aos seus jurisdicionados que, eventualmente, infringirem o direito legislado.

55. A despeito da existência de parâmetros mínimos e máximos (nos casos de infração que não tenham repercussão danosa ao erário – artigo 55 c/c artigo 103 do RI-TCE/RO) e somente de limitador máximo (nas infração com repercussão danosa ao erário – artigo 54 da LC 154, de 1996), observo que inexistem na jurisprudência deste TCE/RO a solidificação das circunstâncias jurídicas para se realizar a dosimetria da sanção pecuniária, com critérios específico e claros, que possam ser utilizados, pelo órgão julgador, para a realização esmerada da dosagem das multas sancionatórias eventualmente aplicadas por este Sodalício aos jurisdicionados que incorrerem em infração à norma legal.

56. Suprindo tal lacuna normativa e seguindo a mesma sistemática adotada para a fixação da pena na seara jurisdicional do Poder Judiciário, por meio das circunstâncias judiciais preconizadas no artigo 59⁹ do Código Penal (CP), o novel quadro normativo, inserto no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), mediante a Lei n. 13.655, de 2018, criou as circunstâncias jurídicas balizadoras para a realização da dosimetria das sanções a serem aplicadas, no âmbito da jurisdição especial de controle externo, pelos Tribunais de Contas, senão vejamos:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

⁹ Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

Acórdão APL-TC 00048/20 referente ao processo 01261/19



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

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Destacou-se)

57. Com efeito, do programa normativo suprarreferido, o exegeta pode extrair as seguintes circunstâncias jurídicas a serem utilizadas pelos Tribunais de Contas, quando da realização da dosimetria das sanções, a saber: **a)** a natureza; **b)** a gravidade da infração cometida; **c)** os danos que provierem para a administração pública; **d)** as circunstâncias agravantes; **e)** circunstâncias atenuantes; **f)** antecedentes do agente.

58. Somado a isso, não se pode esquecer de que no exercício hermenêutico de interpretação das normas sobre a gestão pública, “serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo” (artigo 22, *caput*¹⁰, LINDB), bem como deverá considerar “as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente” (artigo 22, § 1º¹¹, LINDB) e tendo-se, ainda, que proceder a detração das “demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato” (artigo 22, § 3º¹², LINDB) que, por ventura, tiverem sido imputadas ao jurisdicionado.

59. Estabelecidas essas premissas, passa-se a realizar a dosimetria da sanção pecuniária aplicada à Recorrente, à luz das disposições consignadas no artigo 22 da LINDB.

60. *In casu*, observo que o Acórdão guerreado, em seu item II¹³, aplicou sanção pecuniária à Recorrente no importe de **R\$ 8.100,00** (oito mil e cem reais) – equivalente a 10% do valor consignado

¹⁰ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

¹¹ Art. 22. *Omissis*. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

¹² Art. 22. *Omissis*. (...) § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

¹³ II – Multar, individualmente, o Prefeito do Município do exercício de 2015, Raniery Luiz Fabris, e a Controladora-Geral do Município, Adriana Ferreira de Oliveira, com fulcro no inciso II do artigo 55 da Lei Complementar Estadual 154/96, em R\$ 8.100,00 (oito mil e cem reais), o equivalente a 10% do valor consignado no caput do artigo 55 da Lei Complementar 154/96 (atualizado pela Portaria 1.162/12), por atos praticados com grave infração à norma legal, os quais estão descritos no item I;



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

no artigo 55 da Lei Complementar n. 154, de 1996, que foi atualizado pelo artigo 1º da Portaria n. 1.162/2012-TCE/RO –, como consequência dos 2 (dois) ilícitos administrativo-financeiros perpetrados pela Recorrente, isto é, ter: **a)** dado causa ao desequilíbrio nas contas públicas do Município de Alvorada D'Oeste-RO, consubstanciado nos *déficits* financeiro e orçamentário; **b)** atuado, de forma ineficiente, na condução do Órgão de Controle Interno desse Ente Público.

61. No que concerne à impropriedade formal consubstanciada nos *déficits* financeiro e orçamentário do Município de Alvorada D'Oeste-RO é importante recordar o afastamento da responsabilidade da Recorrente.

62. Quanto ao ilícito administrativo praticado pela Recorrente, corporificado na sua atuação ineficiente na condução do Órgão de Controle Interno do Município de Alvorada D'Oeste-RO, passo a tecer as considerações que adiante seguem.

63. O Ministério Público de Contas pugnou, com fundamento nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pela redução da sanção pecuniária aplicada à Recorrente para o importe de **R\$ 4.500,00** (quatro mil e quinhentos reais), diante da permanência de uma impropriedade.

64. Assiste parcial razão ao Ministério Público de Contas. Explico.

65. *In casu*, restou vastamente demonstrado nos autos o liame existente entre o ato perpetrado pela Recorrente, devidamente comprovados nos autos, e o resultado lesivo ao ordenamento jurídico posto, motivo pelo qual deve ser sancionada com multa pecuniária individual e proporcional à gravidade do ato, com fulcro na norma inserta no artigo 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154, de 1996.

66. No ponto, a gradação da aplicação de sanção, no exercício do poder punitivo estatal, deve se ater aos limites consignados no artigo 103, inciso II, do RI-TCE/RO, é dizer, deve compreender entre **2%** (dois por cento) e **100%** (cem por cento) do valor de **R\$ 81.000,00** (oitenta e um mil reais).

67. Sob outra perspectiva trazida à lume pelo regramento normativo consignado no artigo 22 da LINDB, tenho que a **natureza** e a **gravidade da infração cometida** são normais à espécie. A vetorial de **dano** à Administração Pública é inaplicável no caso analisado. Inexistem **circunstâncias**

Acórdão APL-TC 00048/20 referente ao processo 01261/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

agravantes em desfavor da Recorrente. **Incide a “circunstância atenuante”**, pois a Recorrente evidenciou a dificuldade da realização de seus trabalhos, uma vez que a Controladoria-Geral do Município tinha apenas 2 (dois) agentes públicos e isso motivou a solicitação formal, mediante o Ofício n. 0060/CGM/2015 (ID 758555), dirigido ao Prefeito Municipal, requerendo mais 1 (um) servidor para compor aquele setor intraorgânico. Não há nos autos quaisquer informações a respeito dos **antecedentes** da Recorrente, fato que deve ser revertido em benefício da Recorrente.

68. No caso em tela, com base nas duas circunstâncias jurídicas favoráveis e na inexistência de vetorial desfavorável à Recorrente, promovo a redução da sanção pecuniária cominada no item II Acórdão APL-TC 00078/19 para o patamar mínimo legal (2% – dois por cento), ou seja, no importe de **R\$ 1.620,00** (mil, seiscentos e vinte reais), com substrato jurídico no artigo 55 da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c artigo 103, inciso II, do RI-TCE/RO c/c artigo 1º da Portaria n. 1.162/2012-TCE/RO c/c o artigo 22 da LINDB.

III. DISPOSITIVO

Ante o exposto, pelos fundamentos lançados em linhas pretéritas, em convergência parcial com o opinativo do Ministério Público de Contas (MPC), **apresento à deliberação, deste Órgão Plenário, o seguinte Voto, para o fim de:**

I – CONHECER, com substrato jurídico no artigo 45 c/c artigo 32 da Lei Complementar n. 154, de 1996, **o presente Pedido de Reexame**, manejado pela **Senhora ADRIANA DE OLIVEIRA SEBEN**, CPF n. 739.434.102-00, Ex-Controladora-Geral do Município de Alvorada D’Oeste-RO, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos aplicáveis à espécie versada;

II – Preliminarmente, REJEITAR a preliminar suscitada pela Recorrente, consubstanciada na incompetência do Tribunal de Contas realizar o julgamento do feito, porquanto a mencionada jurisdicionada, na condição de Controladora-Geral do Município de Alvorada D’Oeste-RO, submete-se a jurisdição especial de controle externo deste Sodalício, nos moldes da disposição normativa, inserta no § 2º do artigo 1º da Resolução n. 266/2018-TCE/RO e no inciso II do artigo 71 c/c o artigo 75, ambos da Constituição Republicana de 1988;



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

III – Ainda na fase preliminar, ACOLHER, com fundamento no artigo 93, Parágrafo único, do RI-TCE/RO, **a preliminar, arguida pelo Ministério Público de Contas, para o fim de inadmitir a juntada dos novos documentos que foram instrumentalizados nos presentes autos pela peça recursal interposta pela Recorrente;**

IV – No mérito, DAR PARCIAL PROVIMENTO ao pleito recursal veiculado no presente Pedido de Reexame, **para o fim de:**

a. EXCLUIR a responsabilidade da Senhora ADRIANA DE OLIVEIRA SEBEN, CPF n. 739.434.102-00, Ex-Controladora-Geral do Município de Alvorada D'Oeste-RO, **no que diz respeito à alínea “a” do item I do Acórdão APL-TC 78/2019,** que trata do desequilíbrio das contas públicas, consubstanciado nos *déficits* financeiro e orçamentário, uma vez que não concorreu para a consumação da infringência à norma legal em comento;

b. PROMOVER, em relação a **Senhora ADRIANA DE OLIVEIRA SEBEN,** CPF n. 739.434.102-00, Ex-Controladora-Geral do Município de Alvorada D'Oeste-RO, **a redução da sanção pecuniária,** consignada no item II do Acórdão guerreado, **para o patamar de R\$ 1.620,00** (mil, seiscentos e vinte reais), com supedâneo jurídico no artigo 55 da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c artigo 103, inciso II, do RI-TCE/RO c/c artigo 1º da Portaria n. 1.162/2012-TCE/RO c/c o artigo 22 da LINDB.

V – MANTER inalterados os demais termos do Acórdão APL-TC 78/2019, proferido nos autos do Processo n. 4.754/2016-TCE/RO;

VI – DÊ-SE CIÊNCIA da Decisão, **via DOeTCE/RO,** à Recorrente e ao Interessado, bem como, **via memorando,** à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE) e, **nos termos regimentais,** ao Ministério Público de Contas (MPC);

VII – PUBLIQUE-SE, na forma regimental;

VIII – JUNTE-SE;

IX – CUMPRA-SE.

Para tanto, expeça-se o necessário.

Em 4 de Maio de 2020



PAULO CURI NETO
PRESIDENTE



WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
RELATOR