



PROCESSO Nº	: 27.631-6/2018
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
INTERESSADOS	: JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO – PREFEITO MUNICIPAL RODRIGO SILVEIRA LOPES – SECRETÁRIO DE FINANÇAS À ÉPOCA JOSÉ FABRÍCIO ROBERTO – RESPONSÁVEL PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO À ÉPOCA LEANDRO JUNQUEIRA DE PÁDUA ARDUINI – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO À ÉPOCA ALESSANDRA DA SILVA RODRIGUES – CONTADORA À ÉPOCA LAURACY ROSA FERREIRA – PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE PATRIMÔNIO À ÉPOCA ANDERSON FLÁVIO DE GODOI – PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO À ÉPOCA
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2017
RELATOR	: CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

RAZÕES DO VOTO

8. Preliminarmente, cumpre salientar que, em observância ao julgamento do RE nº 848.826/DF pelo STF, com repercussão geral reconhecida (Tema nº 835)¹, bem como da decisão monocrática do Ministro Luiz Fux no RE nº 1.231.883/CE, na qual reafirmou o posicionamento da Suprema Corte, o **Plenário deste Tribunal de Contas** firmou entendimento² de que **é cabível emitir parecer prévio** acerca das contas atinentes aos atos de governo e de gestão praticados pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, bem como que devem ser seguidas as premissas da Resolução nº 2/2020 da Atricon e da Nota Técnica nº 2/2020 da Segecex.

1 Tese: Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, **tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais**, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. (grifado)

2 Nesse sentido: Acórdão nº 156/2021-TP e Parecer Prévio nº 90/2021 (processo nº 16.436-4/2019); Acórdão nº 157/2021 – TP e Parecer Prévio nº 91/2021 – TP (processo nº 27.638-3/2018).





9. Por outro lado, também restou assentado que nos casos dos demais agentes públicos e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, a competência para julgamento dos seus atos permanece sendo das Cortes de Contas, razão por que é lavrado acórdão quanto a esses interessados.

10. Nesse contexto, com intuito de não desconsiderar toda a instrução dos autos já realizada, com a participação do Chefe do Poder Executivo Municipal e outros agentes públicos, bem assim valorando os princípios da economia processual, da celeridade e da eficiência, a solução adotada pelo voto-vista, proferido em 1º/6/2021, no julgamento do processo nº 16.436-4/2019 (Contas Anuais de Gestão de 2018 da Prefeitura de Várzea Grande), e que foi acolhido pelo relator e demais membros do Plenário desta Corte, foi a de emitir parecer prévio quanto à Prefeita Municipal e Acórdão em relação aos demais agentes.

11. Portanto, tendo em vista a similaridade da situação destas contas com aquela supramencionada, a presente análise levará em consideração a apreciação das irregularidades para fins de emissão de parecer prévio quanto ao Chefe do Poder Executivo e julgamento das contas no que se refere aos outros interessados.

12. Nesse diapasão, torna-se essencial frisar, desde já, principalmente em razão do teor do parecer do Ministério Público de Contas, que foi emitido antes da consolidação do entendimento acima externado, que as irregularidades direcionadas ao Prefeito, por serem objeto de Parecer Prévio, não podem ensejar aplicação de multas.

13. Ademais, tendo em vista que o novo Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução Normativa nº 16/2021), nos termos do seu artigo 387, começou a produzir efeitos em 1º de julho de 2022, bem como considerando a aplicação imediata das





normas processuais aos processos em curso, conforme disciplina do art. 14 do CPC³, a presente análise levará em conta as novas regras previstas na norma regimental.

14. Ultrapassadas essas ressalvas, **passo ao mérito das contas** e conforme já consignado no relatório, a então Secex de Administração Municipal apresentou, em seu Relatório Técnico Preliminar (doc. digital nº 203800/2018), **14 (quatorze) irregularidades**, todas de natureza grave.

15. Posteriormente ao exercício do contraditório, a unidade técnica considerou que **deveriam ser convertidas em recomendações as irregularidades 5, 9 e 10**, classificadas como “IB 99. Não houve a análise da prestação de contas de convênios, termos de colaboração e auxílios apresentadas pelos convenientes”, de **responsabilidade, respectivamente, dos Senhores José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal, Rodrigo Silveira Lopes, Secretário de Finanças no período, e José Fabrício Roberto, responsável pela Unidade Central de Controle Interno (UCCI) no período.**

16. Vale dizer que os apontamentos supracitados decorreram da constatação, **em sede de Relatório Técnico Preliminar**, de que a Prefeitura Municipal firmou convênios com diversas entidades sem fins lucrativos com o objetivo de transferir recursos financeiros/subvenções sociais, sem que houvesse, todavia, a análise das prestações de contas posteriormente apresentadas pelos convenientes. Ademais, observou-se que as documentações não eram regularmente autuadas, sendo apenas encaminhadas *“em folhas soltas”* ao arquivo.

17. Nesse sentido, a equipe de auditoria indicou que a falta de apreciação das prestações de contas representava violação às cláusulas dos convênios firmados, bem assim da Instrução Normativa SCV nº 001/2009 do Controle Interno

3 Art. 14. A norma processual não retroagirá e **será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.**





Municipal. Sem embargo, salientou que, por meio de análise própria, não se verificou irregularidades nas prestações de contas, com exceção daquela referente ao Termo de Colaboração firmado com a Sociedade Espírita Deus Cristo e Caridade, na qual estava ausente um comprovante de despesa no valor de R\$ 300,00.

18. Em sua **defesa** (doc. digital nº 231455/2018), o **Sr. Rodrigo Silveira Lopes**, ressaltou que foi detectada uma única impropriedade na prestação de contas, relacionada à ausência de comprovante de uma despesa. Além disso, discorreu que, na verdade, a despesa refere-se à Nota Fiscal nº 20170016628, e não “850412”, sendo que esse número, citado no relatório de auditoria, corresponde somente ao número do cheque **(item 9)**.

19. Prosseguindo, afirmou que tomou providências junto à conveniente para envio da nota fiscal ausente, anexando-a à defesa (doc. digital nº 231455/2018, fl. 19). Enfim, aduziu que existe um funcionário responsável pela análise das prestações de contas, bem como relatou que determinou ao Núcleo de Convênios que passem a analisar as prestações de contas de forma mais detalhada, formalizando os processos com capa, numeração de página e parecer assinado pelo responsável.

20. Na mesma linha, o **Sr. José Carlos Junqueira de Araújo (doc. digital nº 231418/2018)**, **apresentou suas justificativas (item 5)**. Além disso, destacou que determinou à UCCI o envio de Recomendação Técnica para a Secretaria Municipal de Finanças, Departamento de Contabilidade e Núcleo de Convênios para que observem as normas internas e leis vigentes e façam a devida autuação dos processos de prestação de contas.

21. Por seu turno, o **Sr. José Fabrício Roberto (doc. digital nº 227477/2018)**, cuja responsabilidade foi apontada em razão da falta de notificação dos responsáveis acerca da necessidade de cumprimento da Instrução Normativa SCV nº 001/2009 **(item 10)**, sustentou que, assim que nomeado no cargo de auditor responsável





pela UCCI, notificou todas as Secretarias Municipais, via memorando, dando conhecimento dos processos e rotinas dos sistemas administrativos, editadas por meio de normas internas da Prefeitura. Igualmente, afirmou que em 10/5/2017, mediante Recomendação Técnica, reforçou o pedido de cumprimento de normas e aprimoramento dos controles internos de cada Secretaria.

22. Enfim, comunicou que a partir do momento em que teve ciência do apontamento, encaminhou a Recomendação Técnica nº 07/2018 ao Secretário Municipal de Finanças, Departamento de Contabilidade e Gerente de Núcleo de Convênios, para que tomassem as providências cabíveis quanto às prestações de contas citadas.

23. Em seu **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria sugeriu a conversão das irregularidades em recomendação para que seja observada com rigor as regras definidas na Instrução Normativa SCV nº 001/2009/ROO.

24. Em sede de **alegações finais**, os responsáveis limitaram-se a repetir os argumentos exteriorizados na defesa. O **Ministério Público de Contas** acompanhou integralmente o entendimento técnico.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

25. A respeito da questão, é possível visualizar que os responsáveis admitem que as prestações de contas apresentadas pelos convenientes não estavam sendo regularmente autuadas com capa, numeração de páginas e parecer formal do responsável pela análise dos documentos, apesar do disposto na Instrução Normativa SCV nº 001/2009/ROO. Esse fato demonstra que a irregularidade não foi sanada por completo.

26. Entretanto, não houve a constatação de prejuízo decorrente da irregularidade, uma vez que, dos 19 (dezenove) instrumentos firmados durante o exercício





de 2017, a equipe de auditoria encontrou uma única inconformidade na prestação de contas de um dos ajustes, relacionada à ausência de uma nota fiscal para comprovação de despesa, a qual foi providenciada e apresentada junto à defesa.

27. Desse modo, considerando a nova sistemática estabelecida no artigo 163, § 1º, 172, 174, § 1º, do novo Regimento Interno desta Corte (Resolução Normativa nº 16/2021), **mantenho a irregularidade**, para fins de **ressalva** quanto ao não cumprimento das regras constantes na Instrução Normativa SCV nº 001/2009/ROO, regulamentadora das prestações de contas de convênios no Município de Rondonópolis.

28. As **irregularidades 1 e 8** foram classificadas como “JB12. Despesa Grave 12. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade” e foram imputadas respectivamente aos Srs. **José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal, e Rodrigo Silveira Lopes, Secretário de Finanças no período analisado.**

29. Conforme relatado pela unidade técnica no **Relatório Técnico Preliminar**, verificou-se, por meio do Anexo 17 da Lei nº 4.320/1964 (Dívida Flutuante), que não foi observada a ordem cronológica de pagamentos durante o exercício de 2017, uma vez que se constatou o pagamento de Restos a Pagar Processados (RPP) de 2016 no montante de R\$ 9.660.507,24, sem que tenham sido pagos RPPs dos exercícios de 2015 (R\$ 16.007,41), 2014 (R\$ 445.806,83), 2013 (R\$ 724.560,97), 2012 (R\$ 195.999,15) e 2011 (R\$147.731,15).

30. Também ressaltou que foram registrados pagamentos, inclusive, de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) do exercício de 2016, isto é, que ainda estariam na fase de reconhecimento do direito, pendentes de liquidação, no montante de R\$ 915.082,23, também com preterição dos RPPs dos exercícios anteriores.





31. Os responsáveis apresentaram **defesas** apartadas, mas com conteúdo similar (doc. digitais nº 231455/2018 e 231418/2018), em que alegaram que no intento de atender aos apontamentos de auditoria, referentes ao art. 5º da Lei 8.666/93, a gestão vem construindo mecanismos de normatização e acompanhamento da ordem cronológica de exigibilidade dos pagamentos, nos moldes do Acórdão nº 282/2017 deste Tribunal.

32. Nesse sentido, mencionaram que, em decorrência da Resolução nº 17/2017-TCE, que dispõe acerca do Programa de Aprimoramento do Sistema de Controle Interno dos Fiscalizados (APRIMORA), este Tribunal promoveu capacitações, sendo que a Prefeitura de Rondonópolis foi representada no evento pela representante da Unidade Central de Controle Interno - UCCI. Assim, relatou que, em janeiro de 2018, aplicando os conhecimentos e o suporte adquiridos na citada capacitação, a UCCI iniciou os trabalhos de avaliação dos controles internos por meio de auditoria, conforme preceitua a Resolução Normativa nº 16/2018-TCE, que aprovou a Matriz de Riscos e Controles (MRC).

33. Nessa esfera, anunciaram que, em outubro de 2018, a UCCI deu ciência do resultado da avaliação à Secretaria de Finanças, por meio do Relatório de Auditoria nº 03/2018 e solicitou um plano de ação para a correção das inconformidades relacionadas à ordem cronológica de exigibilidade. Dessa feita, aduziram que, no momento da apreciação das defesas, as Secretarias Municipais já estavam construindo os aludidos planos.

34. Em sequência, reconheceram a importância do respeito à ordem cronológica dos pagamentos e frisaram que a UCCI, estimulada por este Tribunal, vem contribuindo para que essa falha seja solucionada. Para confirmar o alegado, reproduziram quadro de descrição dos achados e recomendações da unidade de controle interno, por meio das quais extrai-se inconformidades relacionadas à ausência de lei local ou decreto regulamentar sobre o tema, falta de funcionalidade específica no Sistema de





Administração Financeira para controle da ordem cronológica das datas de exigibilidade por fonte de recursos e, ainda, a não divulgação pela Prefeitura em tempo real em seu portal na *internet* da sequência dos pagamentos dos fornecedores.

35. Por meio do **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria salientou que houve o reconhecimento da não adoção da ordem cronológica de pagamentos, o que revela o descumprimento dos arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993, além da Súmula nº 19 deste Tribunal, razão pela qual sugeriu a expedição de determinação.

36. Em suas **alegações finais** (doc. digitais nº 30377/2019 e 34125/2019), os responsáveis repisaram os argumentos descritos na defesa.

37. O **Ministério Público de Contas** ratificou o entendimento da equipe de auditoria. Nesse liame, enfatizou que o art. 5º da Lei 8.666/93 funciona como um freio para possíveis atos de improbidade e de corrupção, tanto é que a conduta de preterição da ordem cronológica de pagamentos é tipificada como crime, nos termos do art. 92 da citada Lei. Por esses motivos, considerando a prática de grave infração à norma legal, entendeu pela **aplicação de multa** aos responsáveis, além da expedição de determinação e ciência do fato ao Ministério Público Estadual para apurar a possível prática de crime.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

38. Sem me estender no tema já suficientemente tratado nos autos, realço que acompanho o entendimento técnico e o órgão ministerial. Isso porque, a necessária observância do critério cronológico de exigibilidade para a realização dos pagamentos dos créditos em face da Administração está há muito estampado no art. 5º da Lei nº 8.666/1993, sendo objeto de inúmeros posicionamentos desta Corte, tanto é que culminou na edição da Súmula nº 19 que preceitua em sua primeira parte que é “dever do





administrador público realizar o pagamento de despesas legitimamente inscritas em restos a pagar, com observância da ordem cronológica”.

39. Na hipótese dos autos, o apontamento não foi contestado pelos responsáveis, tendo se limitado a comunicar as providências que ainda estavam em curso para regularizar a situação, por meio do atendimento de recomendações técnicas encaminhadas pela Unidade de Controle Interno, o que, todavia, não afasta a configuração da irregularidade.

40. Portanto, **mantenho a irregularidade 1 (JB 12)**, em relação ao Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, bem como a **irregularidade 8 (JB 12)**, de responsabilidade do Sr. Rodrigo Silveira Lopes.

41. Entretanto, considerando que os elementos contidos nos autos indicam que a ocorrência da irregularidade não decorreu de forma proposital, mas sim em razão da ausência de controle interno, e que os responsáveis relataram a realização de medidas para não reincidir nessa prática vedada pelas normas que regem à Administração Pública, compreendo ser medida desproporcional a aplicação de multa.

42. De igual modo, por coerência, frente as circunstâncias que envolvem o caso concreto, sopesadas no parágrafo anterior, diferentemente do Ministério Público de Contas, manifesto-me pela dispensabilidade de encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.

43. A **irregularidade 2** está classificada como “KB 99. *Pessoal Grave 99. Irregularidade referente a Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa 17/2010 TCE/MT*”, e foi atribuída ao Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal.





44. Conforme descrito pela unidade técnica, em seu **Relatório Técnico Preliminar**, os cargos vinculados à área da Saúde, previstos no “Convênio” do Consórcio Regional de Saúde Sul de Mato Grosso (CORESS/MT), estão caracterizados como substituição indevida de servidores dos quadros próprios da Prefeitura de provimento efetivo, por concurso público, com idênticas nomenclatura, funções e atribuições, fato esse agravado em razão da presença de candidatos aprovados em concurso público para tais funções, o que viola o art. 37, II e V da CF.

45. Outro ponto mencionado pela equipe de auditoria, após analisar alguns documentos da prestação de contas do Consórcio, é que ele funciona como *“intermediário de prestação de serviços de saúde, função permanente da Secretaria Municipal de Saúde, em especial por intermediar contratações de Pessoas Jurídicas – PJ - que prestam os serviços.”* Portanto, narrou que a Prefeitura deixou de contratar por concurso os servidores necessários ao atendimento de saúde da população, não licitou diretamente os serviços de que precisa e transferiu para o consórcio a obrigação de fazer, sob forma de plantões, a função que é de sua competência.

46. Prosseguindo, relatou que foram constatados convênios, formalizados entre a Prefeitura e o CORESS/MT, cujos valores iniciais perfazem o total de R\$ 60.495.252,37 (sessenta milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, duzentos e cinquenta e dois reais e trinta e sete centavos). São eles:

CONVÊNIO 01/2017: R\$ 2.626.788,00

Objeto: Repasse de recursos financeiros para custear Consultas e Exames; Pagamento em parcelas mensais de R\$ 218.899,00, sendo em forma de repasse de responsabilidade dividida entre o Estado (50%) e Município (50%).

CONVÊNIO Nº 02/2017: R\$ 4.803.871,20 (para 3 meses: 02.01 a 31.03.2017)

Objeto: contratação de profissionais de nível superior na área de saúde e plantões médicos, a fim de promover a manutenção ininterrupta do fornecimento de serviços essenciais de saúde do Município de Rondonópolis.





CONVÊNIO Nº 06/2017: R\$ 53.064.593,17 (para 24 meses: 01.04.2017 a 31.03.2019)

Objeto: contratação de Serviços Profissionais de Nível Superior e de nível Médio de Apoio Administrativo, na forma de plantões, visando manter de modo ininterrupto os Serviços Essenciais de Saúde, para Atendimento da População do Município de Rondonópolis-MT.

47. Ainda nesse campo, acresceu que há cláusulas impróprias para convênios, uma vez que são pertinentes a contrato. Para fins de exemplo, citou a forma de contratação por plantões, a previsão de incidência de 1% (um por cento) do valor faturado, a título de taxa de administração em favor do consórcio, a previsão de data para pagamento e a possibilidade de suspensão imediata dos serviços em caso de inadimplência.

48. Além disso, acentuou que há falhas de fiscalização interna e de prestação de contas, na medida em que *“a execução do Convênio e a correlação entre os serviços e valores contratados e pagos não permite concluir pelo atendimento das metas e objetos definidos no Convênio.”*

49. Enfim, expôs que os convênios firmados possuem um extenso rol de serviços que são de caráter meramente administrativo, não atendendo a nenhum interesse do Poder Público, mas apenas do CORESS/MT, visto que visam a sua própria manutenção.

50. Em sua **defesa** (doc. digital nº 231418/2018), o gestor afirmou que a motivação para a realização dos referidos convênios foi a Resolução de Consulta nº 18/2017-TCE/MT, a qual assentou que o consórcio pode fornecer prestadores de serviços de saúde e de apoio administrativo ao ente consorciado, desde que o ato esteja adequadamente motivado.

51. Dessa feita, ressaltou que as contratações foram devidamente justificadas, visto que a legislação foi aprovada na Câmara Municipal de Rondonópolis. Além do que, após fazer breve explicação do marco constitucional e legal dos consórcios,





sustentou que a Resolução de Consulta deste Tribunal admitiu, inclusive, a transferência de serviços específicos da atenção básica, desde que comprovada insuficiência da rede municipal de saúde, até que fosse regularizada a prestação do serviço pelo município.

52. Por conseguinte, destacou que este Tribunal, por meio da Resolução de Consulta nº 18/2017-TCE/MT, entendeu não estar vedado ao consórcio a contratação de prestadores de serviços para atuar no ente consorciado, desde que o ato esteja devidamente fundamentado e que seja demonstrada a necessidade imperiosa e momentânea.

53. Discordou da alegação da unidade técnica de que estaria configurada a terceirização ilícita nos casos de cessão de mão de obra dos consórcios para os municípios, visto que, na sua concepção, isso somente ocorreria se houvesse contratação do ente federado com o setor privado, sendo que a presente situação é diversa, pois trata de associação de entes públicos, criada por lei, cujo objetivo é a gestão associada de serviços públicos, com recursos públicos.

54. Informou que a celebração do convênio com o CORESS/MT considerou o disposto na Constituição Federal, que estabelece o direito de todos à saúde, bem como um documento apresentado pela equipe médica que presta serviços na Unidade de Pronto Atendimento, Pronto Atendimento Infantil e Hospital Municipal, o qual informa o atendimento de 17.000 (dezesete mil) pessoas por mês, revelando o grande fluxo de demanda.

55. Dessa maneira, afirmou que foi causa motivadora a necessidade de manter de forma ininterrupta o fornecimento dos serviços de saúde no município, além do risco de descontinuidade, o que acarretaria prejuízos à população.





56. Discorreu no sentido de que a Resolução de Consulta retro mencionada não vedou a prestação dos serviços por meio do consórcio quando há concurso público homologado.

57. Relatou que o concurso foi homologado em 1º/8/2016 e teve sua validade expirada em agosto de 2018, não havendo prorrogação de sua validade. No que concerne à taxa de administração, fixada nas cláusulas do convênio no percentual de 1% do valor faturado, comunicou que ela foi suprimida em janeiro de 2018, mediante o 4º aditivo do convênio.

58. Em relação à fiscalização interna, asseverou que foram realizadas reuniões com o consórcio para tratar de metas e elaboração de relatórios detalhados. Outrossim, afirmou que o município só formalizou o convênio após a publicação da Resolução de Consulta nº 18/2017 pelo TCE/MT, estando todo o embasamento legal do convênio amparado na referida resolução. Enfim, colocou-se à disposição para orientação e adequações necessárias.

59. A equipe de auditoria, em seu **Relatório Técnico de Defesa**, dissentiu da defesa e manteve a irregularidade. Desse modo, expôs que o gestor reconheceu como indevida a previsão de 1% de taxa de administração do valor faturado, tanto que informou o suprimento da cláusula, via termo aditivo, a partir de janeiro de 2018. Explanou que a Resolução de Consulta 18/2017 foi publicada em 15/8/2017, ou seja, após a data de assinatura dos Convênios 01/2017, 02/2017 e 06/2017, que ocorreram, respectivamente, em janeiro, março e abril de 2017. Assim, concluiu pela impossibilidade cronológica dos convênios terem sido celebrados com base na Resolução de Consulta acima citada.

60. Também argumentou que existem requisitos condicionantes exigidos na aludida Resolução de Consulta que não foram atendidos, pois o gestor não apresentou fundamentos adequados na ocasião da assinatura do convênio no exercício 2017 e nem





estava impedido de nomear os aprovados para cargos existentes e vagos do concurso público homologado, em razão de limite de despesas com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que estavam regulares os gastos total com pessoal em 2017 do Município, correspondendo a 46,32% da RCL, conforme as contas de governo daquele exercício.

61. Quanto ao concurso ter sido homologado em 2016 e expirado em 2018, a equipe de auditoria salientou que os fatos são relativos ao exercício 2017, período em que existiam aprovados em concurso público para as funções que foram terceirizadas, razão pela qual esse fundamento utilizado não tem o condão de sanar a irregularidade.

62. Diante dos fatos revelados, sugeriu a abertura de procedimento de auditoria específica para aprofundamento dos estudos objeto deste achado pela então Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente, a fim de adotarem providências pertinentes à verificação dos serviços prestados, tais como: pacientes atendidos, pagamentos por procedimentos realizados, pessoas físicas e jurídicas envolvidas, plantões e seus registros, prestação de contas, como também dos valores pagos, e possível inclusão no Plano Anual de Fiscalização sob supervisão e responsabilidade da Secex especializada.

63. Em suas **alegações finais** (doc. digital nº 34125/2019), o gestor reiterou as alegações defensivas, oportunidade na qual enfatizou que os convênios celebrados estão em sintonia com a Resolução de Consulta nº 18/2017, tendo em vista que as contratações foram devidamente justificadas e prova disso é que a legislação foi aprovada na Câmara Municipal de Rondonópolis. Também arguiu que os municípios têm sentido a crise instalada na saúde pública, o que se agrava pela falta de repasses dos recursos pelo Estado. Assim, asseverou que a instabilidade relacionada à manutenção dos serviços de saúde é preocupante, o que foi um dos motivos para celebração de convênio com o CORESS/MT. Nesse sentido, afirmou que a efetivação dos médicos e





enfermeiros que hoje atuam pelo convênio firmado impactaria com um aumento de 16,29% dos gastos com pessoal e que, em 2017, esse impacto seria de no mínimo 30%.

64. O **Parquet de Contas** alinhou-se ao entendimento da equipe de auditoria e, além disso, sugeriu aplicação de multa ao gestor.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

65. **Com razão a unidade técnica e o órgão ministerial.** Deveras, como realçado pela defesa, a Resolução de Consulta nº 18/2017 deste Tribunal de Contas, de fato, estabeleceu a possibilidade de fornecimento de serviços de saúde e apoio administrativo pelo consórcio aos entes consorciados, ainda que exista concurso público homologado, nos seguintes termos:

Consórcio Público. Saúde. Celebração de convênio com um dos municípios consorciados. Fornecimento de prestadores de serviços. Possibilidade. 1) O consórcio pode firmar convênio com um único ente associado, não sendo necessária a anuência dos demais consorciados, salvo disposição em contrário constante do respectivo estatuto do consórcio. 2) Não existe limite de prazo para a duração de convênios celebrados entre o consórcio e os municípios consorciados, devendo ser observado o tempo necessário para a execução do objeto conveniado. 3) **O consórcio pode fornecer prestadores de serviços de saúde e de apoio administrativo ao ente consorciado, desde que o ato esteja adequadamente motivado.** 4) **Ainda que exista concurso público homologado, não há vedação legal para que o gestor busque junto ao consórcio os prestadores de serviços dos quais necessita, se estiver impedido de nomear em razão do limite de gastos com pessoal, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, contanto que motive o ato.** (CONSULTAS. Relator: JOÃO BATISTA CAMARGO. REVISOR: VALTER ALBANO. Resolução De Consulta 18/2017 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 01/08/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/08/2017. Processo 152021/2017). (grifado)

66. Para melhor esclarecer o entendimento, cumpre ir além do enunciado da tese prejudgada e examinar as razões do voto-vista do Conselheiro Valter Albano, que foi acolhido pelo relator e demais membros presentes na sessão plenária:





Na Resolução de Consulta 60/104, este Tribunal admitiu, ainda que excepcionalmente, a transferência de serviços específicos de atenção básica aos consórcios intermunicipais, **desde que comprovada a insuficiência da rede municipal de saúde para prestação de tais serviços, e até que fosse regularizada a prestação do serviço pelo município.**

É por isso que entendo **não estar vedado** ao Consórcio a contratação de pessoal para prestar serviços nas diversas áreas de saúde do ente consorciado, **desde que o ato esteja devidamente fundamentado e que seja demonstrada a necessidade imperiosa e momentânea do ente consorciado.**

Conforme respondido nos itens 5 e 6, é possível que o consórcio contrate esses profissionais para prestarem serviços ao ente consorciado. Contudo, existindo concurso público homologado no ente consorciado, para preenchimento desses cargos, **o gestor deverá dar prioridade às nomeações, buscando o fornecimento junto ao consórcio somente quando estiver impedido em razão dos limites de gastos com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.** Assim, a contratação desses profissionais pelo consórcio, para atuarem no ente consorciado, não encontra vedação legal, contanto que o ato esteja suficientemente motivado.

(grifado)

67. Como se nota, tal possibilidade não é incondicionada, mas encontra requisitos, como a necessidade de adequada motivação, a fim de demonstrar a necessidade imperiosa e momentânea do ente consorciado e, no caso de existir concurso público homologado para as funções em questão, o fornecimento dos serviços de saúde por meio do consórcio somente deve prevalecer se o município estiver impedido de nomear os candidatos em razão do limite de gastos com pessoal.

68. Na hipótese dos autos, ficou demonstrada a celebração de vários convênios pela Prefeitura Municipal de Rondonópolis com o CORESS/MT, cujos objetos abrangem o fornecimento de diversos serviços de saúde e administrativos, inclusive por meio de plantões, envolvendo profissionais da área finalística, como médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, psicólogos, biólogos, biomédicos, além de funções acessórias, como supervisores de recepção e de higienização, agentes de portaria e motoristas.





69. De outro lado, por meio da análise dos Anexos da Lei Complementar Municipal nº 225/2016, publicada aproximadamente um ano antes da assinatura dos convênios e que instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Trabalhadores do Sistema Único de Saúde – SUS, no âmbito do Poder Executivo do Município de Rondonópolis, é possível verificar que, agrupados nos cargos de “Analista de Saúde” e “Técnico em Saúde” pertencentes ao quadro de servidores efetivos municipais, existem categorias funcionais cujas atribuições correspondem àquelas dos profissionais tratados nos ajustes com o CORESS/MT, com expressa menção na lei da existência de vagas.

70. Nesse sentido, como bem salientado pela unidade técnica, o Poder Executivo Municipal homologou em 27/7/2016, por meio do Decreto nº 7.997/2016, o concurso público de provas e títulos para provimento efetivo de cargos do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, instaurado pelo Edital nº 001/2016-PMR e que abrangeu várias dessas funções ligadas ao serviço público de saúde e, posteriormente, fornecidas por meio dos convênios firmados com o CORESS/MT.

71. Portanto, incumbia à defesa apresentar a motivação, isto é, a exposição dos motivos que levaram à celebração de ajuste com o consórcio público para fornecimento de prestadores de serviços relacionados à saúde, de modo a atestar a necessidade momentânea e imperiosa do município. Além do mais, em razão da existência de concurso público homologado para provimento dessas vagas, tal motivação deveria necessariamente compreender a possível extrapolação do limite de gastos com pessoal, nos termos da Resolução de Consulta nº 18/2017 deste Tribunal.

72. Ainda no que concerne à motivação, filio-me ao posicionamento do ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Mello, quando ressalta que a exposição de motivos, como declaração expressa dos fundamentos de fato e de direito que orientam as decisões da Administração, “***deve ser prévia e contemporânea à expedição do ato***”⁴, bem como nos atos em que existe discricionariedade administrativa, “***é imprescindível***

4 In: Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 112.





motivação detalhada⁵. Ainda sobre o tema, o autor leciona que os atos administrativos não motivados tempestivamente são ilegítimos e passíveis de invalidação. Para chegar a essa conclusão, explica:

Assim, o administrado, **para insurgir-se ou para ter elementos de insurgência** contra atos que o afetem pessoalmente, **necessita conhecer as razões de tais atos na ocasião em que são expedidos**. Igualmente, o Judiciário não poderia conferir-lhes a real justeza se a Administração se omitisse em enunciá-los quando da prática do ato. É que, se fosse dado ao Poder Público aduzi-los apenas serodiamente, depois de impugnada a conduta em juízo, **poderia fabricar razões ad hoc, "construir" motivos que jamais ou dificilmente se saberia se eram realmente existentes e/ou se foram deveras sopesados à época em que se expediu o ato questionado**. Assim, atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário toda vez que sua fundamentação tardia, apresentadas apenas depois de impugnados em juízo, não possa oferecer segurança e certeza que os motivos aduzidos efetivamente existiam ou foram aqueles que embasaram a providência contestada.⁶
(grifado)

73. À vista disso, considerando que não foi colacionada a documentação apta a demonstrar não só a plausabilidade dos fatos ora expostos em sede de defesa e alegações finais, mas também que esses foram sopesados antes da celebração dos convênios, entendo que resta caracterizada a irregularidade, relacionada à substituição indevida de servidores da área da saúde, cujas características e atribuições são inerentes às carreiras de cargos efetivos, por profissionais fornecidos por meio dos ajustes firmados com o CORESS/MT. Aliás, o fato de que houve a aprovação das leis pela Câmara Municipal, autorizando a celebração dos acordos, não tem o condão de comprovar, por si só, que o ato foi adequadamente motivado.

74. Ante o exposto, **mantenho a irregularidade 2 (KB 99)** de responsabilidade do Sr. José Carlos Junqueira de Araújo.

5 In: Op. Cit. p. 112.

6 In: Op. Cit. p. 113.





75. No que tange às demais inconformidades mencionadas pela unidade técnica, que tratam do conteúdo dos convênios firmados, além da execução e fiscalização pelo município, entendo que essas não possuem relação direta com a irregularidade apontada. De qualquer forma, impende salientar que as mesmas supostas irregularidades foram suscitadas na Auditoria de Conformidade nº 20.482-0/2017, pertencente a minha relatoria e, conforme Acórdão nº 409/2021-TP que deliberou acerca do procedimento, **houve determinação, na ocasião, para encaminhamento dos autos à Secex de Saúde e Meio Ambiente para análise⁷ dos convênios firmados entre o município e o CORESS/MT.**

76. Desse modo, depreende-se que a realização de procedimento específico sugerido pela equipe de auditoria e ratificado pelo Ministério Público de Contas encontra-se prejudicado.

77. As **irregularidades dos itens 3**, de responsabilidade do Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal, e **11**, de responsabilidade do Sr. Leandro Junqueira de Pádua Arduini, Secretário Municipal de Administração à época, foram classificadas como “EB 05. Controle Interno Grave 05. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos – art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa 14/2007 TCE/MT”.

78. Para tanto, em seu **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria identificou que o controle dos custos de manutenção de veículos e equipamentos na Prefeitura de Rondonópolis é realizado por meio de planilhas excel, de forma separada, sendo um para peças, outro para serviços e outro para os gastos com combustíveis, ou seja, declarou que não há consolidação dos gastos realizados com cada veículo, o que dificultou a identificação dos custos e manutenção individual dos veículos

7 **VI) DETERMINAR** o encaminhamento de cópias: a) dos autos, à Secex de Saúde e Meio Ambiente, para uma melhor análise acerca da situação funcional dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias no Município de Rondonópolis, bem como da formalização **e execução de convênios entre o ente municipal e o Consórcio Regional de Saúde Sul de Mato Grosso – CORESS** (Achado nº 1); (grifado)





ao longo do exercício de 2017 (docs. digitais nºs 182347/2018 e 182355/2018). Posto isso, mencionou que esse fato contraria a Instrução Normativa STR nº 001/2009 e a Súmula nº 07, ambas desta Corte de Contas.

79. Em complemento, aduziu que a falta do controle dos custos de manutenção de veículos e equipamentos fica evidente na análise feita pelo Programa Aprimora, que apresentou alguns questionamentos ao Controle Interno, sendo que posteriormente às respostas apresentadas, confeccionou um relatório onde evidenciou como fraco, informal e falho o gerenciamento da frota da Prefeitura.

80. Nesse liame, importa elucidar que a irregularidade foi direcionada ao Prefeito Municipal, por deixar de implantar um sistema informatizado para controle individualizado dos custos de manutenção dos veículos (**item 3**), e ao Secretário Municipal de Administração à época, por não ter realizado o citado controle (**item 11**).

81. Os gestores apresentaram as **defesas** apartadas (docs. digitais nºs 227534/2018 e 231418/2018); porém, com idêntico conteúdo. Desse modo, mencionaram que medidas estão sendo tomadas pela Secretaria Municipal de Administração para corrigir as falhas identificadas pela unidade técnica, tais como a aquisição de *software* para aferição dos valores de peças automotivas, elaboração de relatório por orçamento de manutenção, além da implantação do novo sistema de informática no município.

82. Nesse liame, comunicaram que foi instaurado processo administrativo com a finalidade de averiguar a viabilidade da aquisição de *software* de gestão de frota por cartão, bem como constituído grupo de trabalho, criado pela Unidade Central de Controle Interno da Prefeitura, para atualização e criação de normativas internas, a fim de rever e criar procedimentos do órgão.

83. Enfim, expuseram que este Tribunal, mediante o processo nº 14.263-8/2018, estabeleceu prazo para a criação de plano de ação, visando aumentar o





nível de maturidade de frotas, motivo pelo qual informaram que o município, por meio da Secretaria de Administração e o Controle Interno, estão trabalhando arduamente para corrigir o apontamento.

84. Em seu **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria ratificou o apontamento, sob o fundamento de que a Instrução Normativa STR nº 001/2009-TCE/MT possuía oito anos em 2017, e mesmo assim, não foi observada. Também declarou que, apesar dos responsáveis terem informado as providências que estão sendo tomadas para suprimir as falhas e suscitado que este Tribunal fixou o prazo de 365 dias para implementação e/ou aperfeiçoamento dos controles da Matriz de Riscos Controles (MRC), tais medidas abrangem o exercício de 2018 e seguintes e as irregularidades são de 2017.

85. Por meio das **alegações finais** (docs. digitais nºs 34125/2019 e 36556/2019), os responsáveis reiteraram as razões apresentadas nas defesas.

86. O **Ministério Público de Contas** corroborou com o posicionamento da equipe de auditoria e sugeriu aplicações de multas aos responsáveis, nos termos regimentais.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

87. A par do arrazoado, infere-se que os responsáveis admitiram a irregularidade, razão pela qual compreendo que os itens 3 e 11 devem ser mantidos, pois é fato pacífico que durante o exercício de 2017 não existiu o controle individualizado dos custos de manutenção e de abastecimento de cada veículo da frota do município, nos termos da Súmula TCE-MT nº 7, publicada no Diário Oficial de Contas de 29/4/2015, fundamentada em reiterados precedentes desta Corte de Contas, consubstanciados em julgamentos realizados entre 2013 e 2014⁸.

8 1) **Acórdão nº 04/2014 – Tribunal Pleno**. Sessão de 18/02/2014. Processo nº 7.591-4/2013. Publicação em 05/03/2014. 2) **Acórdão nº 1.078/2014 – Tribunal Pleno**. Sessão de 27/05/2014. Processo nº 7.611-





88. Nesse âmbito, não é demais dizer que as eventuais providências que começaram a ser adotadas em exercícios posteriores não têm o condão de sanar o ato ilegal pretérito.

89. Ante o exposto, **mantenho as irregularidades 3 e 11 (EB 05)**, cuja responsabilidade recai, respectivamente, sobre os Senhores José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal, e Leandro Junqueira de Pádua Arduini, Secretário Municipal de Administração à época.

90. Por outro lado, em que pese a possibilidade de aplicar multa ao Secretário de Administração à época, é preciso considerar as circunstâncias que acobertam o caso concreto, sobretudo porque não se pode desprezar que, mesmo que frágil, em 2017 existiu um controle dos custos de manutenção de veículos e equipamentos. Além disso, os responsáveis demonstraram a intenção de solucionar tal falha ao descreverem medidas que começaram a ser realizadas em exercício posterior.

91. As **irregularidades 4 e 13** foram classificadas como **“BB 05. Gestão Patrimonial Grave_05. Ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração”**, sendo que foram apontados como responsáveis, respectivamente, o Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal, e a Sra. Lauracy Rosa Ferreira, Presidente da Comissão Permanente de Patrimônio à época.

92. Conforme narrou a equipe de auditoria em seu **Relatório Técnico Preliminar**, constatou-se no Anexo 15 da Lei nº 4.320/1964 (Demonstração das variações

2/2013. Publicação em 06/06/2014. **3) Acórdão nº 1.081/2014 – Tribunal Pleno**. Sessão de 27/05/2014. Processo nº 7.589-2/2013. Publicação em 06/06/2014. **4) Acórdão nº 1.157/2014 – Tribunal Pleno**. Sessão de 10/06/2014. Processo nº 7.561-2/2013. Publicação em 04/07/2014. **5) Acórdão nº 1.200/2014 – Tribunal Pleno**. Sessão de 26/06/2014. Processo nº 7.735-6/2013. Publicação em 11/07/2014. **6) Acórdão nº 135/2013 – Primeira Câmara**. Sessão de 25/09/2013. Processo nº 12.809-0/2012. Publicação em 08/10/2013.





patrimoniais) que o valor correspondente à Reavaliação de Ativos Imobilizados passou de R\$ 39.440,41, em 2016, para R\$ 20.233.128,50, em 2017, refletindo uma diferença expressiva de R\$ 20.193.688,09. Nessa conjuntura, descreveu que o levantamento foi realizado pela Comissão Permanente de Patrimônio – Bens Imóveis, instituída pela Portaria nº 21.444 de 17/2/2017, da qual foi Presidente a Sra. Lauracy.

93. Afirmou que a Divisão de Patrimônio da Prefeitura comunicou que vários boletins de cadastramento constavam como “terreno” em unidades onde existiam edificações construídas, conforme Boletins de Cadastramento Imobiliário (BCI)⁹, além de uma lista¹⁰ de 67 (sessenta e sete) prédios escolares que não constam averbados como edificações.

94. Salientou que toda a situação é agravada pelo fato de que a Lei Complementar Municipal nº 91/2010, sancionada pelo prefeito à época, que é o atual mandatário, instituiu o Código de Edificações do município, cujo art. 315 fixou o prazo máximo de 2 (dois) anos para adequação à lei e permitiu regularizações das edificações irregulares por meio de concessão de “alvará de aceite” pelo Poder Público Municipal. Enfim, sugeriu dar ciência à Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura do presente achado de auditoria, para adoção das providências pertinentes **à regularização das obras e edificações integrantes do patrimônio de Rondonópolis.**

95. Os interessados apresentaram **defesas** apartadas (docs. digitais nºs 230954/2018 e 231418/2018), mas com idêntico teor, em que aduziram que os bens imóveis constantes do patrimônio do município estão sob a guarda e responsabilidade das diversas Secretarias Municipais, ficando a cargo da Secretaria Municipal de Administração os lançamentos de dados no sistema e-Jade (valores dos imóveis, incorporação e reavaliação), bem como o repasse da informação dos valores patrimoniais (via balancetes e balanço anual) ao Departamento de Contabilidade.

9 Doc. digital nº 191916/2018.

10 Doc. digital nº 190063/2018.





96. Esclareceram que até 2017 a Divisão de Patrimônio lançava todos os bens imóveis em um único relatório da Secretaria Municipal de Administração; contudo, em decorrência da recomendação deste Tribunal, avisaram que iriam providenciar a transferência dos lançamentos às respectivas secretarias.

97. Outrossim, alegaram que a Divisão de Patrimônio é o setor responsável pelo lançamento final no sistema das informações recebidas das demais secretarias, relacionadas à averbação das construções nas matrículas dos imóveis, mas que, conforme discussões do PDI¹¹, as secretarias estão envolvidas nesse fluxo de atividades e buscando se adequarem para tentar colocar em prática a Instrução Normativa SPOB 03.2016 – Aprovação e Averbação de Obras Públicas, a qual está anexa à defesa (doc. digital nº 230954/2018). Por último, destacaram que foi expedido o Memorando nº 8/2018 para Secretaria Municipal de Infraestrutura (doc. digital nº 231418/2018, fl. 97), cujo teor solicita informações da averbação da UPA e encaminha a normativa supracitada.

98. **Por meio do Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria manteve o apontamento. Dessa feita, registrou que persiste a responsabilidade do Sr. José Carlos Junqueira de Araújo (Prefeito) pela definição dos valores dos bens imóveis com base em informações incorretas e desatualizadas e por não constar nos procedimentos de mensuração e reavaliação de bens imóveis do patrimônio do município as edificações existentes nos terrenos. Sobre a Sra. Lauracy Rosa Ferreira (Presidente da Comissão Permanente de Patrimônio), também confirmou a sua responsabilidade por ter elaborado as planilhas de avaliação e reavaliação dos Bens Imóveis do Patrimônio, com base em informações de imóveis cadastrados como terrenos, os quais, na realidade, eram imóveis com edificações construídas.

99. Em suas **alegações finais** (doc. digitais nºs 34125/2019 e 30382/2019), os responsáveis reproduziram as alegações anteriores, tendo a Sra. Lauracy ressaltado que a regularização dos bens imóveis da Prefeitura está contida no

11 Cronograma de atividades por Secretarias





Planejamento Estratégico de 2018 a 2027 do PDI, no qual foi estabelecido um cronograma.

100. O **Ministério Público de Contas** acolheu o entendimento técnico pela manutenção da irregularidade. Além disso, sugeriu aplicação de multas aos responsáveis, expedição de determinação e encaminhamento dos autos à Secex de Obras e Infraestrutura.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

101. Ultrapassado o relato que envolve a irregularidade em questão, é salutar lembrar, em um primeiro momento, que um dos aspectos da contabilidade aplicada ao setor público (CASP) é o patrimonial, que compreende o registro e a evidenciação da composição patrimonial do ente público, por meio do qual devem ser atendidos os princípios e as normas contábeis voltadas para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos e passivos e de suas variações patrimoniais, nos termos dos artigos 85, 89, 104 e 105 da Lei nº 4.320/1964¹².

12 Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, **o conhecimento da composição patrimonial**, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, **financeira patrimonial** e industrial.

Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as **alterações verificadas no patrimônio**, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

I - O Ativo Financeiro;

II - O Ativo Permanente;

III - O Passivo Financeiro;

IV - O Passivo Permanente;

V - O Saldo Patrimonial;

VI - As Contas de Compensação.

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§ 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras pagamento independa de autorização orçamentária.

§ 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

§ 5º Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, mediata ou indiretamente, possam vir a afetar o





102. Nesse sentido, a fim de tornar convergentes os procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis dos entes públicos, com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, o então Ministério da Fazenda editou a Portaria MF nº 184/2008, em que determinou à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a edição de “*normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e Plano de Contas Nacional, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas, em consonância com os pronunciamentos da IFAC e com as normas do Conselho Federal de Contabilidade, aplicadas ao setor público*”, nos termos do seu art. 1º.

103. Igualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal também determina ao Poder Executivo da União a promoção da consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação, cuja competência atualmente recai sobre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da publicação anual do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), congregando as contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

104. Portanto, a STN tem publicado orientações e normativas para fixar as diretrizes, conceitos e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, consoante a disciplina da Portaria STN nº 634/2013, a qual também instituiu a **obrigatoriedade** do cumprimento da forma e prazo desses procedimentos. Seja dito de passagem, que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a penalização do ente público inadimplente no que diz respeito ao seu dever de encaminhar as contas ao Poder Executivo da União, para a consolidação e divulgação nos termos do seu art. 51.

105. Como realçado alhures, todas essas novas exigências, que estão congregadas nos materiais produzidos pela STN, mormente no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), buscam a adequação da contabilidade pública do Brasil a um padrão internacional e, no ponto específico tratado na presente irregularidade, visa também a superar a realidade histórica que se tem observado, em geral, na patrimônio. (grifado)





Administração Pública Brasileira, de descontrole da situação do registro dos bens móveis e imóveis que compõem o patrimônio público. Em razão desse cenário, este Tribunal vem há algum tempo alertando e orientando os gestores para a necessidade da observância desses procedimentos, como se nota pela publicação, em 2011, da cartilha “A Nova Contabilidade Pública: Importância, mudanças e responsabilidade”¹³ e, mais recentemente, por meio do Estudo técnico nº 5/2021¹⁴, elaborado pela Segepres, cujas conclusões foram encaminhadas a todos os gestores municipais.

106. Não é demais destacar que os prazos de implantação final aplicáveis a cada ente da Federação estão previstos na Portaria nº 548/2015 da STN, que dispõe acerca do “*Plano De Implantação Dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais*” e estabelece, no que concerne aos municípios com mais de 50 mil habitantes, como é o caso de Rondonópolis, o prazo final de **1º/1/2020** para obrigatoriedade dos registros contábeis relativos ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis, com a respectiva depreciação ou exaustão, reavaliação e redução do valor recuperável.

107. Logo, é necessário compreender que a composição patrimonial do ente público e, conseqüentemente, os registros contábeis acima delineados, somente poderão ser retratados, de forma fidedigna, pela contabilidade da Prefeitura, se houver o devido registro analítico de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração, conforme preceitua o art. 94 a 96¹⁵ da Lei nº 4.320/1964.

13 Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/23287>>. Acesso em: 10/6/2022.

14 Estudo Técnico Expositivo: Reconhecimento, mensuração e registro contábil de bens móveis e imóveis de estados e municípios. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/102004>>. Acesso em: 10/6/2022.

15 Art. 94. Haverá **registros analíticos de todos os bens de caráter permanente**, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95 A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o **inventário analítico de cada unidade administrativa** e os elementos da escrituração sintética na contabilidade. (grifado)





108. Melhor dizendo, a deficiência no controle dos bens imóveis, como é o caso da escrituração de edificações em pleno uso pela Administração como se terrenos fossem, distorce ou mesmo obstaculiza, por exemplo, o correto reconhecimento dos ativos, além do registro atinente à depreciação, exaustão e da análise da diferença entre o valor contábil e justo do ativo a ensejar a sua reavaliação, tornando as demonstrações contábeis, sobretudo o Balanço Patrimonial uma peça de ficção, ou seja, sem aptidão de retratar adequadamente a situação patrimonial do ente público em dado período.

109. Feitas essas considerações, convém salientar que a análise, por si só, da documentação acostada pela equipe de auditoria, **não** leva à conclusão de que a irregularidade narrada, de fato, ocorre na Prefeitura de Rondonópolis.

110. Digo isso porque foram apresentadas uma série de Boletins de Cadastramento Imobiliário (BDI)¹⁶, referentes aos imóveis prediais e territoriais pertencentes ao Município de Rondonópolis, bem como uma lista das unidades escolares municipais em atividade¹⁷ e, ainda, um Laudo de Reavaliação de Bens Imóveis elaborado pela Divisão de Patrimônio¹⁸, sem que seja possível, todavia, traçar a relação entre os documentos.

111. Sem embargo, os próprios responsáveis assumem que existem deficiências e irregularidades nos registros dos bens imóveis do Município e, por consequência, narram que as secretarias estão tentando se adequar à normativa editada para regulamentar os procedimentos internos de aprovação de averbação de obras públicas. Além disso anexaram as autos um memorando¹⁹ encaminhado à Secretaria Municipal de Infraestrutura, por meio do qual postulam informações quanto aos imóveis que funciona como Unidade de Pronto Atendimento (UPA), para fins de atualização patrimonial e contábil.

16 Doc. Digital nº 191916/2018.

17 Doc. Digital nº 190063/2018.

18 Doc. Digital nº 191919/2018.

19 Doc. Digital nº 231418/2018, fl. 97.





112. Ainda assim, por mais que seja aparente a existência de falhas, é preciso reconhecer a complexidade dos procedimentos de regularização desse controle e registro analítico dos bens imóveis pertencentes a um município do porte de Rondonópolis, terceira maior cidade do Estado.

113. Nessa conjuntura, é relevante assinalar que, durante o exercício de 2017 que ora se analisa, para efeitos da Portaria nº 548/2015 da STN, ainda não era obrigatória a implantação dos registros contábeis relativos ao reconhecimento, mensuração e evidência dos bens móveis e imóveis, com a respectiva depreciação ou exaustão, reavaliação e redução do valor recuperável, visto que o prazo para a concretização plena do procedimento somente se encerrou em 1º/1/2020.

114. Destarte, contrabalanceando todos os elementos acima, entendo que a solução adequada ao caso é **manter as irregularidades 4 e 13**, somente para fins de **ressalva** quanto ao não cumprimento integral do disposto nos artigos 94 e 96 da Lei nº 4.320/1964 quanto ao levantamento físico e financeiro dos bens imóveis do Município de Rondonópolis.

115. Ademais, valorando a relevância dos fatos apurados, **acolho a sugestão de encaminhamento de cópia dos autos à Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura** a fim de que analise a situação atual do registro e controle dos bens imóveis do Município de Rondonópolis, o que inclui as obras em andamento e averbações das edificações existentes, além da definição dos valores base utilizados para avaliação e reavaliação desses ativos e adote as medidas que entender pertinentes, de acordo com as suas atribuições.

116. A **irregularidade 6** foi classificada como “DB 09. Gestão Fiscal/Financeira Grave 09. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, debito original ou parcelamento” e **atribuída ao Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal.**





117. Por meio do **Relatório Técnico Preliminar**, extrai-se que a equipe de auditoria descreveu o ato ilegal, em razão da constatação da assinatura, em 18/5/2017, do Termo de Parcelamento de débito de valores inscritos em dívida ativa da União sob nº 12.4.417.000055-23, junto à Receita Federal do Brasil (RFB) e Procuradoria da Fazenda Nacional (PGN), decorrentes do não pagamento de contribuições previdenciárias entre 17/2/2012 a 19/4/2013.

118. Em análise ao Demonstrativo da Dívida Fundada em 2017 (Anexo 16 – doc. digital 188411/2018), a equipe de auditoria confirmou a existência do referido Termo (doc. digital nº 188415/2018), autorizado pela Lei Municipal nº 9.233/2017, oportunidade na qual detectou que foi deferido o parcelamento em 60 (sessenta) meses, com prestação mensal de R\$ 190.310,37, composta de R\$ 100.859,28 do débito principal, além do montante de R\$ 20.171,85 referente à multa e R\$ 69.279,24, atinente a juros de mora. No que se refere ao total do débito confessado e parcelado, salientou que esse, em 18/5/2017, tinha a seguinte composição (doc. digital nº 203800/2018, fl. 73):

DISCRIMINAÇÃO	VALOR R\$
Principal	6.051.557,52
Multa	1.210.311,48
Juros de Mora	3.118.699,09
Encargos Legal	1.038.056,80
TOTAL	11.418.624,89

Fonte: RFB/PGFN termo de confissão de dívida PÁG. 7, Documento Digital nº 188.415_2.018

119. Apontou que os encargos resultantes do não recolhimento das contribuições previdenciárias em data própria, vencidas **entre 17/2/2012 e 31/12/2012**, seriam da responsabilidade do Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, mandatário à época, e totalizam R\$ 5.216.886,10 (doc. digital nº 203800/2018, fl. 74):





DISCRIMINAÇÃO	VALOR R\$
Principal	5.882.222,86
Multa	1.176.444,54
Juros de Mora	3.031.431,66
Encargos Legal	1.009.009,90
Soma dos Encargos	5.216.886,10
TOTAL	11.099.108,96

120. Já o Chefe do Poder Executivo do exercício de 2013, seria responsável por R\$ 150.181,27 referente à multa, juros e demais encargos legais, decorrentes da contribuição não paga e vencida **em 19/4/2013** (doc. digital nº 203800/2018, fl. 74):

DISCRIMINAÇÃO	VALOR R\$
Principal	169.334,66
Multa	33.866,94
Juros de Mora	87.267,43
Encargos Legal	29.046,90
Soma Encargos	150.181,27
TOTAL	319.515,93

121. Assim, ressaltou a possibilidade do ressarcimento, pelos gestores responsáveis, do prejuízo advindo do não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal.

122. Em sua **defesa** (doc. digital nº 231418/2018), o gestor explanou que foi efetuada a contratação do Instituto de Gestão Pública URBIS (CNPJ 05.417.517/0001-





02), por meio do Pregão Presencial nº 041/2010 e Contratos nºs 5.701 e 5.702/2010, para a recuperação de créditos tributários de PASEP e INSS, além da elaboração de defesas e manifestações, bem como prestar consultoria em processos ligados ao tema.

123. Nesse sentido, afirmou que, no ano 2010, foi proposta Ação Ordinária Tributária na Justiça Federal da Comarca de Rondonópolis (processo nº 2601-23.2010.4.01.3602), com a finalidade de obter a declaração do direito às compensações dos créditos; todavia, a ação foi julgada extinta, pois a pretensão foi atingida pela prescrição quinquenal.

124. Em complemento, ressaltou que em 2012, a empresa contratada orientou o município a se valer do procedimento administrativo para realizar as compensações de créditos que entendia ser descabíveis.

125. Todavia, informou que a Receita Federal entendeu, no processo administrativo 14.090.720.053/2015-88, que não existiam os créditos para a realização das compensações. Logo, afirmou que os débitos do período entre 01/2012 a 03/2013 retornaram à condição de exigíveis nos sistemas de controle da RFB, desde os respectivos vencimentos, com acréscimos legais previstos na legislação tributária, motivo pelo qual concretizou o parcelamento dos débitos.

126. Ainda, alegou que se submeteu ao parcelamento dos valores inscritos em dívida ativa da União sob o nº 12.4.417.00055-23, perante a RFB, para obter certidões negativas e não estagnar o andamento da máquina pública, sob pena de causar prejuízo ao erário.

127. Pelos eventos narrados, sustentou que a responsabilidade designada a ele deve ser imputada à empresa contratada URBIS, que o aconselhou incorretamente, o que retrata descumprimento de cláusula contratual e caracteriza a sua sua responsabilidade pelo dano causado.





128. Sustentou, também, que não houve dolo ou culpa, uma vez que no ato convocatório, no termo de referência e nos contratos firmados com a URBIS, o presente município, por seu gestor, adotou todas as medidas possíveis para preservar o patrimônio público desde as etapas licitatórias, contrato e execução.

129. Por derradeiro, aduziu que ingressará com ação de ressarcimento ao erário, em face da URBIS, com o intuito de restituir todos os prejuízos causados aos cofres públicos municipais.

130. A equipe de auditoria, no seu **Relatório Técnico de Defesa**, rechaçou as alegações do gestor, pois, apesar de tentar imputar a responsabilidade a outrem, ele ratificou a existência da irregularidade. Sob esse prisma, acentuou que o gestor é o representante legal do município, motivo pelo qual detém a competência de realizar retenção e recolhimento das contribuições previdenciárias e deve ser responsabilizado em caso de inadimplência.

131. Para que não subsistam sobre a sua responsabilidade, argumentou que o gestor era o mandatário à época do fato gerador da incidência tributária (17/2/2012 a 31/12/2012) e também o signatário do Termo de Parcelamento e Confissão de Dívida assinado em 18/5/2017.

132. Além disso, realçou que, por se tratar de situação constituída em exercícios anteriores, entre 2010 e 2013, não alcançadas pela Auditoria de Gestão do exercício 2017, não consta o levantamento dos valores pagos irregularmente ao URBIS, o qual, inclusive, se encontra inativo, conforme se denota de sua situação cadastral, em consulta realizada no site da RFB.

133. Desse modo, concluiu pela manutenção da irregularidade e instauração de Tomada de Contas Ordinária para apuração da responsabilidade do Sr.





José Carlos Junqueira de Araújo, a fim de definir com precisão os valores para ressarcimento ao erário municipal dos prejuízos advindos do não cumprimento do recolhimento tempestivo das obrigações previdenciárias.

134. Em suas **alegações finais** (doc. digital nº 34125/2019), o gestor limitou-se a repetir os fundamentos utilizados na sua defesa.

135. O **Ministério Público de Contas** acompanhou o posicionamento técnico pela instauração de Tomada de Contas Ordinária para apurar os valores e a responsabilidade do interessado em relação ao não recolhimento das contribuições previdenciárias, bem como a do antigo gestor no período de sua titularidade, além da relação com a empresa URBIS, definindo-se os contratos firmados, valores envolvidos, compensações indicadas, objeto/produtos recebidos, processos de liquidação e pagamentos efetivados.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

136. Pois bem. A responsabilidade pessoal do agente pelos encargos, como multa e juros de mora, decorrentes de atrasos no pagamento de obrigações contratuais ou legais que este tenha dado causa, está há muito consagrada na jurisprudência desta Corte de Contas, sendo, inclusive, objeto da Súmula nº 1, cujo enunciado determina que o *“pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa”*.

137. Vale dizer que, apesar do pagamento de débitos com acréscimos decorrentes de atraso representar lesão ao erário, a autoridade competente tem o dever de satisfazer a prestação vencida, bem como os encargos legais, uma vez que não se admite que a Administração Pública se aproprie de valores que não lhe pertencem. Veja-se:





Contrato. Alteração. Acumulação de reequilíbrio econômico-financeiro, reajuste de preços, juros de mora e correção monetária. Possibilidade, desde que comprovados os requisitos legais e contratuais. Responsabilização do agente que deu causa ao atraso no pagamento de obrigações. Possibilidade de responsabilização solidária da autoridade competente. (...)

4) O pagamento de juros, correção monetária e/ou multas, de caráter moratório ou sancionatório, incidentes pelo descumprimento de prazos para a satisfação tempestiva de obrigações contratuais, tributárias, **previdenciárias** ou administrativas, oneram irregular e impropriamente o erário com encargos financeiros adicionais e desnecessários à gestão pública, contrariando os princípios constitucionais da eficiência e economicidade, consagrados nos artigos 37 e 70, da CRFB/1988, e também o artigo 4º, da Lei nº 4.320/1964; **caso ocorram, a Administração deverá satisfazê-los, e, paralelamente, adotar providências para a apuração de responsabilidades e ressarcimento ao erário**, sob pena de glosa de valores e consequente responsabilização solidária da autoridade administrativa competente. (CONSULTAS. Relator: DOMINGOS NETO. Resolução De Consulta 69/2011 – TRIBUNAL PLENO. Julgado em 13/12/2011. Publicado no DOE-MT em 19/12/2011. Processo 196363/2011). (grifado)

138. Feita essa introdução, evidencio que, na hipótese dos autos, é possível verificar que a irregularidade narrada se deve à assinatura do Termo de Parcelamento de Débito de valores Inscritos em Dívida Ativa da União sob nº 12.4.417.000055-23, em 18/5/2017, junto à Receita Federal do Brasil e Procuradoria da Fazenda Nacional, decorrentes de obrigações previdenciárias não pagas entre fevereiro de 2012 a abril de 2013.

139. Em contrapartida, o gestor alegou que a retenção desses valores decorre de má instrução por parte do instituto URBIS, contratado pela Prefeitura Municipal em 2010, o qual teria orientado a gestão a realizar a compensação de supostos créditos nas declarações encaminhadas ao fisco durante os exercícios supramencionados, o que culminou na autuação pela Receita Federal do Brasil.

140. A análise das alegações leva à compreensão de que, conquanto a confissão dos débitos tenha ocorrido durante o exercício de 2017, esse decorreu de atos de gestão supostamente irregulares praticados nos exercícios de 2010, no que diz





respeito à contratação, e 2012 e 2013, no que concerne ao não pagamento das contribuições previdenciárias devidas.

141. À vista disso, entendo que a assinatura do Termo de Parcelamento não constitui, em si, uma irregularidade, senão mera consequência de atos irregulares anteriores, sendo certo que existe um dever do gestor satisfazer a obrigação e os acréscimos legais, considerando o reconhecimento de sua exigibilidade.

142. Perante a narrativa exposta, depreende-se que, na realidade, a irregularidade descrita pelos auditores advém de exercícios anteriores ao ora analisado e, em razão de toda a exposição feita, ainda que seus reflexos sejam observados no exercício em análise, **compreendo que não é devida a sua manutenção nestas contas, cujo objeto é analisar exclusivamente a regularidade dos atos de gestão do exercício de 2017.**

143. Estritamente sobre a proposição de instauração de Tomada de Contas Ordinária para apurar irregularidades que abrangem exercícios anteriores, **considerando que a competência desta relatoria está atrelada ao exercício de 2017, por cautela e, a fim de resguardar o devido processo legal, entendo como medida suficiente encaminhar cópia deste voto e do Acórdão que será prolatado à Secretaria Geral de Controle Externo para ciência da deliberação e encaminhamentos que julgar cabíveis no âmbito das suas atribuições.**

144. As **irregularidades 7 e 14**, de responsabilidade, respectivamente, do Srs. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal, e Anderson Flávio Godoi, Procurador- Geral do Município, foram classificadas como **“MB 99. Prestação Contas_Grave_99. Irregularidade referente a Prestação de Contas, ausência de prestação de contas de fundo não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE/MT”.**





145. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria, a partir da apuração na conta contábil dos honorários advocatícios, presente no Anexo 17, constatou que tais valores são inerentes a recursos do Fundo Orçamentário Especial de Honorários Advocatícios (FEHA), instituído pela Lei Municipal nº 3.717/2002, o qual, com supedâneo no seu art. 1º, deve ser administrado pela Procuradoria-Geral do Município.

146. Ato contínuo, informou que o Fundo, apesar de ser constituído por lei, não atende aos requisitos exigidos para funcionamento como Fundo Público, pois traz previsão da “dobra” de valores auferidos sob a forma de ônus de sucumbência, com aportes do Município, conforme consta no art. 2º do diploma legal.

147. Asseverou que a matéria é objeto da Ação Civil Pública (ACP) nº 9959-18.2014.811.0003, na qual consta sentença que ressaltou a apreciação realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por meio do processo nº 16.545-0/2007, o qual se posicionou favoravelmente ao recebimento dos honorários de sucumbência pelos Procuradores; entretanto, não chancelou a “dobra”.

148. Quanto à sua formalização, alegou que o Fundo não consta como Unidade Orçamentária ou Administrativa da Prefeitura Municipal de Rondonópolis na LOA. Além disso, defendeu que, por sua natureza, o Fundo deveria ser incluído como unidade jurisdicionada deste Tribunal, sujeitando-se às auditorias especiais.

149. Após fazer uma digressão sobre o tema dos Fundos, destacou que o FEHA não tem CNPJ próprio, utilizando o mesmo da Prefeitura Municipal, o que contraria a previsão da IN nº 1.634/2016 da Receita Federal do Brasil, que exige, no seu art. 4º, X, cadastro dos Fundos Públicos de natureza meramente orçamentária ou contábil.

150. Ainda, salientou que, apesar de se tratar de Fundo com uma única fonte de receita, qual seja, os honorários de sucumbência, verificou-se Receita de Transferência advinda da conta corrente do PROCON, cujos valores não correspondem a





essas receitas, haja vista que as demandas do referido órgão possuem natureza administrativa.

151. Também afirmou que os rateios do Fundo são pagos aos Procuradores Municipais, mas também a outras pessoas que não constam da relação de Procuradores efetivos do município. Enfim, registrou que existem pagamentos a título de “INSS funcionários” lançados mensalmente, mas que não estão previstos em lei para serem realizados com recursos do FEHA.

152. Em **defesa conjunta** (doc. digital nº 231453/2018), os responsáveis trouxeram esclarecimentos quanto às modificações doutrinárias e jurisprudenciais acerca dos honorários advocatícios e apontaram que o Pleno deste Tribunal de Contas, por unanimidade, aprovou a Resolução de Consulta nº 18/2018, onde destacou que os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que o Poder Público for parte pertencem aos advogados públicos.

153. Nesse sentido, expuseram considerações sobre os honorários de sucumbência dos advogados públicos sob as normas do direito financeiro, citaram o modelo adotado pela União e frisaram que os Estados, Distrito Federal e Municípios possuem autonomia para legislar sobre os honorários.

154. Explicaram que tais honorários possuem valor incerto de recebimento, pagos por quem perdeu a demanda, e que não representam dispêndio adicional para o município, motivo pelo qual não pode ser registrado e recebido como Despesa Orçamentária, visto que o município somente repassa o valor aos procuradores.

155. Quanto à Lei Municipal nº 3.717/2002, salientaram que o diploma foi elaborado há um considerável tempo e, por consequência, não é capaz de instruir e disciplinar, de forma minuciosa, como movimentar o saldo do FEHA, destinado, após





decisão dos Procuradores²⁰, para investimentos e melhoria nas suas condições de trabalho.

156. Esclareceram que o aporte da municipalidade, na forma prevista no inciso II do art. 2º da lei que instituiu o FEHA, está suspenso desde a prolação da sentença na ACP (2015) citada pela unidade técnica.

157. Nesse ínterim, enfatizaram que o FEHA é Fundo Especial, com finalidades específicas, e a sua receita é composta exclusivamente por honorários de sucumbência, pagos por terceiros (particulares) de forma incerta e imprevisível, não podendo ter registros contábeis em sua totalidade na forma de Receita Orçamentária ou serem considerados Unidade Orçamentária ou Administrativa da Prefeitura na lei orçamentária.

158. Com esse raciocínio, sublinharam que os valores da conta do Fundo não preenchem os estágios da receita pública (previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento).

159. Assim, detalharam que 100% dos honorários de sucumbência são Receita Extraorçamentária, sendo que 90% se realiza como Despesa Extraorçamentária e 10% como Despesa Orçamentária. Dito isso, sublinharam que 10% dos recursos do Fundo são gastos com Despesas Orçamentárias, mediante licitação, sendo que essas são todas contabilizadas, empenhadas, liquidadas e pagas pela Secretaria Municipal de Finanças, ficando tudo registrado nos processos de pagamento e na contabilidade do município, razão pela qual, entendem que não há que se falar em irregularidades nas prestações de contas, ante a desnecessidade de elaborá-las.

20 Os Procuradores Municipais, conforme relato dos responsáveis, abriram mão de 10% das verbas para investimentos e melhorias nas suas condições de trabalho.





160. Informaram que enviarão projeto à Câmara Municipal para alteração da legislação vigente, de modo a melhorar sua redação e sanar omissões no que tange aos procedimentos de registros financeiros e contábeis.

161. Enfim, asseveraram que existem demandas judiciais ajuizadas contra o PROCON/Município por empresas fiscalizadas, cujos honorários de sucumbência também são destinados ao FEHA, uma vez que os Procuradores Municipais atuam nesses processos. Além disso, sustentaram que o pagamento de valores de rateio do FEHA é legítimo, pois a Lei Municipal não faz distinção ou determina o rateio somente entre os Procuradores Efetivos. Nessa perspectiva defendem que não é justo excluir os servidores comissionados, que também desenvolvem trabalhos jurídicos e ocupam cargos de chefia.

162. Por meio do **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria manteve as irregularidades. Destarte, exprimiu que os elementos constitutivos dos atos de gestão em análise são pertinentes ao exercício 2017 e o Relatório Preliminar de Auditoria foi concluído em 16/10/2018, ou seja, antes da Resolução de Consulta nº 18/2018 que versa acerca da questão dos honorários de sucumbência, que foi publicada no final de 2018. Frente a essa informação, acentuou que a força normativa e repercussão da Resolução de Consulta é sempre a partir da data da sua publicação, com feitos *ex nunc*, não atingindo situações ou operando efeitos retroativos anteriores à sua edição, conforme art. 238 da Resolução nº 14/2007.

163. Explicou que a Resolução de Consulta nº 07/2012 TCEMT, vigente à época da análise dos fatos, em seu item 1, definiu que o ônus de sucumbência das causas em que o Poder Público for parte pertence à fazenda pública e deve ser apropriado como Receita Orçamentária. Além disso, expôs que a aludida tese remeteu para a lei local a possibilidade da destinação direta ao advogado público com vínculo funcional, estatutário ou celetista. Assim, grifou que, no caso do ente, foi editada a Lei Municipal nº 3.717/2002; entretanto, registrou que o mencionado comando normativo traz





impropriamente previsão de aporte do Município de Rondonópolis como receita. Em que pese essa narrativa, frisou que em decorrência de determinação judicial o aporte não mais existe.

164. Quanto à providência anunciada no sentido de que adotará medidas para atualizar a Lei Municipal, acentuou que refletem ações futuras que não são contempladas na presente análise.

165. No que concerne aos valores decorrentes das demandas do Procon, citou o voto condutor da Resolução de Consulta nº 18/2018 TCE/MT, a fim de exteriorizar o seu entendimento no sentido de que o advogado somente possui direito à sua percepção quando atuar na esfera judicial (contenciosa) e que, assim, não estariam contempladas as ações do Procon.

166. Finalmente, salientou que os interessados não contestaram os seguintes pontos: - ausência da inscrição no CNPJ; - os valores pagos indevidamente às pessoas não constantes na relação de procuradores efetivos; e, - os pagamentos incorretos a título de “INSS funcionário”, sem previsão legal.

167. Em suas **alegações finais** (doc. digital nº 34130/2019), os responsáveis acrescentaram que o TCE/MT já julgou legal o aporte financeiro do Município ao FEHA por meio do Acórdão nº 1.049/2008 (processo nº 165450/2007), e, na ocasião, não questionou a natureza da receita e nem de sua forma de registro contábil.

168. Também citou artigo²¹, de autoria do professor Kiyoshi Harada, publicado em 26/11/2012, em que defende que os honorários advocatícios, por não pertencerem ao Poder Público, conforme expressa disposição legal, não podem ser considerados receita pública. Nesse sentido, alegaram que, ao menos desde 2013, as auditorias de gestão realizadas no Município nunca se manifestaram acerca do recolhimento e registros contábeis dessas verbas.

21 Disponível em: <http://www.sintese.com/doutrina_integra.asp?id=1238>. Acesso em: 10/6/2022.





169. Ademais, sustentaram que não deve prevalecer o entendimento da unidade técnica, o qual indica que o município deve seguir a classificação orçamentária utilizada pela União, uma vez que há autonomia e independência entre os entes.

170. No tocante ao PROCON, listaram algumas ações em trâmite na Comarca de Rondonópolis que envolvem o órgão, nas quais os Procuradores atuam em defesa e por isso fazem jus aos honorários fixados em seu favor. Por fim, reforçaram as razões de defesa quanto ao pagamento dos honorários aos procuradores/advogados públicos comissionados e efetivos do município.

171. O **Ministério Público de Contas** acompanhou parcialmente o entendimento técnico, tendo em vista que, na sua visão, não há irregularidade no que diz respeito ao PROCON, na medida em que existem demandas judiciais ajuizadas contra o órgão e, em caso de sucesso na atuação do Procurador Municipal, é legal o recebimento do ônus de sucumbência. De igual modo, pronunciou-se pela legitimidade do rateio, visto que a lei não faz distinção ou determina que ele incida somente entre os procuradores efetivos.

172. Nessa vereda, salientou que o cerne da questão se refere a não apresentação de registros próprios individualizados para prestação de contas dos recursos recebidos, a título de ônus de sucumbência. Com essa visão, aduziu que as normas da Lei 4.320/64 que dispõem sobre os Fundos Especiais aplica-se ao FEHA, sendo que o art. 74 da Lei supracitada é claro ao discorrer sobre a necessidade da prestação de contas. Ademais, destacou a obrigatoriedade de inscrição no CNPJ, conforme a IN nº 1634/2016 da RFB. Enfim, opinou pela aplicação de multas aos responsáveis.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR





173. Sem me estender no assunto já longamente tratado nos autos, reputo necessário realçar que com a apresentação das defesas, restou cristalino o fato de que o aporte da municipalidade previsto no inciso II do art. 2º da lei que instituiu o FEHA está suspenso desde a prolação da sentença (2015) na Ação Civil Pública citada pela equipe de auditoria.

174. Realizado esse destaque, assinalo, desde já, que coaduno **integralmente com as razões expostas pelo órgão ministerial no Parecer nº 813/2019**. Desse modo, é salutar fixar que a questão tratada na irregularidade, conforme capitulação conferida pela unidade técnica, relaciona-se com **a ausência de prestação de contas dos recursos recebidos** a título de ônus de sucumbência, o que viola o art. 4º, § 3º, da Lei Municipal nº 3.717/2002, que instituiu o FEHA:

Art. 1º Fica instituído o **Fundo Orçamentário Especial** de Honorários Advocatícios - FEHA, **a ser administrado pela Procuradoria-Geral do Município**.

(...)

Art. 4º. **Os recursos do FEHA serão movimentados em conta especial pelos seus gestores**, em agência local de estabelecimento bancário, de preferência no mesmo banco em que a Municipalidade detenha seus recursos.

§ 1º **Serão gestores** do FEHA, em conjunto e solidariamente, o **Procurador-Geral do Município** e um dos Procuradores do Município, eleito dentre seus pares para mandato de 1(um) ano, permitida uma reeleição.

§ 2º **Toda e qualquer receita do FEHA deverá ser recolhida** em sua conta especial, **após a conferência dos gestores**.

§ 3º **Os gestores do FEHA prestarão contas anualmente, ou quando solicitados pelos órgãos competentes**.

(grifado)

175. Extrai-se dos dispositivos supracitados, contidos no diploma legal que instituiu o FEHA, a sua natureza de **Fundo Orçamentário Especial, cuja administração cabe à Procuradoria-Geral do Município, por meio do Procurador-Geral do Município** e outro Procurador, eleito dentre seus pares, **os quais possuem responsabilidade solidária pela movimentação dos recursos** em conta especial, e **dever de prestar contas anualmente**.





176. Portanto, diante da redação cristalina do referido comando normativo e considerando que não houve a demonstração do controle e prestação de contas dos recursos vinculados ao FEHA, **mantenho as irregularidades 7 e 14 (MB 99)**, de responsabilidade, respectivamente, do Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal, e Sr. Anderson Flávio Godoi, Procurador-Geral do Município no exercício em análise.

177. Nessa esfera, tendo em vista a natureza de fundo especial do FEHA, conforme disposto no art. 1º da Lei Municipal nº 3.717/2002, registra-se a necessidade de proceder à inscrição do Fundo no CNPJ, nos termos da IN nº 1.634/2016 da RFB, atualmente substituída pela IN nº 1.863/2018, que contém idêntica previsão.

178. Em contrapartida, sopesando as justificativas expostas pelos responsáveis, entendo que as falhas não são provenientes de erro grosseiro e não ocasionaram qualquer comentário da equipe de auditoria no sentido de ter ocorrido algum prejuízo efetivo ao erário.

179. Outrossim, observo que a questão dos registros contábeis afetos ao FEHA, especificamente tratada na irregularidade 12 e cuja responsabilidade recai sobre a responsável pela contabilidade municipal, pode ter contribuído com a dificuldade na prestação das contas dos recursos vinculados ao fundo, nos termos exigidos no art. 4º da Lei nº 3.717/2002, razão porque entendo que não deve ser aplicada multa ao Procurador-Geral do Município à época.

180. A **irregularidade 12**, de responsabilidade da Sra. Alessandra da Silva Rodrigues, Contadora da Prefeitura Municipal à época, foi classificada como **“CB 02. Contabilidade Grave 02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis – arts. 83 a 106, da Lei 4.320/1964”**.





181. Por meio do Relatório Técnico Preliminar, a equipe de auditoria descreveu que, em 2017, constatou pelo Anexo 17 da Lei 4320/64 (Dívida Flutuante), registro sob a forma de consignação de conta contábil, com a nomenclatura de “HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS”. Desse modo, expôs que a representante contábil foi questionada sobre essa situação e, na ocasião, explicou que os valores são relativos a ônus de sucumbência, instituído pela Lei Municipal nº 3.717/2002. A respeito do assunto, os auditores pronunciaram-se no sentido de que a forma técnica utilizada para os registros feitos no Anexo 17, na parte das Consignações, com classificação de Extraorçamentária, não é devida, tendo em vista que o correto seria registrar tais valores como Receita Orçamentária, na medida em que são oriundos dos honorários advocatícios (ônus de sucumbência) a ser transferido ao Fundo Orçamentário Especial de Honorários Advocatícios – FEHA.

182. Prosseguindo, relatou que foi recebido, em 2018, pela equipe de auditoria, novo Anexo 17, elaborado pelo jurisdicionado, oportunidade na qual foi possível extrair que novamente houve a inserção, em consignatários de exercícios anteriores, dos valores anteriormente lançados a título de honorários advocatícios, conforme quadro abaixo (doc. digital nº 203800/2018, fl. 10):

ANEXO 17 - 2017					
DEMONSTRAÇÃO DA DÍVIDA FLUTUANTE					
Títulos	Saldo do exercício anterior (R\$)	Movimento no exercício (R\$)			Saldo para o exercício seguinte (R\$)
		Inscrição	Pagamento	Cancelamento	
Honorários Advocatícios	0,00	543.444,99	217.469,30	0,00	325.975,69
*Consignatários de exercícios anteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ANEXO ANTERIOR Honorários Advocatícios	516.925,97	543.444,99	734.329,27	0,00	325.975,69
TOTAL	25.124.052,15	86.346.378,67	68.053.385,76	3.486.918,78	39.930.126,28

183. À vista disso, após comparar os procedimentos utilizados pela União e pelo Município, sustentou que os registros feitos pelo município não estão em conformidade com a boa técnica contábil.





184. Diante desses argumentos, concluiu que o citado registro contábil contraria o disposto nos artigos 83 e 106 da Lei nº 4.320/64, além da Portaria SOF nº 21, de 28/5/2015; STN/SOF nº 02/2016 e STN nº 840/2016 – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 7ª edição.

185. Em sua **defesa** (doc. digital nº 229990/2018), a responsável alegou que houve interpretação desacertada da equipe de auditoria, pois o valor de sucumbência é pago por quem perdeu a demanda judicial (terceiros), sendo o município mero repassador desse valor aos Procuradores Municipais.

186. Em virtude desse entendimento, narrou que, dos valores depositados pela parte perdedora, conforme determina a lei que criou o FEHA, o percentual destinado aos Procuradores Municipais é lançado como Receita Extraorçamentária, por não pertencer ao município. Assim, fixou que apenas o percentual destinado a melhorar a estrutura de trabalho dos Procuradores Municipais é registrado como Receita Orçamentária.

187. Com o intuito de respaldar o seu argumento, citou o artigo²², de autoria de Sérgio Henrique Dias, publicado em 11/11/2009, no qual se defende que os recebimentos de honorários sucumbenciais não configuram receita pública, por não pertencerem ao Poder Público, mas ao advogado público. Nesse sentido, elucidou que na Prefeitura os ingressos dos valores referentes à sucumbência sempre foram lançados como Receita Extraorçamentária.

188. Em seu **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe de auditoria, na mesma linha dos argumentos expostos para os itens 7 e 14, manteve a irregularidade. Assim, estabeleceu que, na ausência de um ementário de classificação de receitas orçamentárias próprio do Município de Rondonópolis, a forma correta de apresentação

22 Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/13838/honorario-de-sucumbencia-nao-e-receita-publica>>. Acesso em: 10/6/2022.





das contas contábeis para demonstrar os honorários de sucumbência deve ser de Receita Orçamentária, nos termos das orientações gerais de observância obrigatória do órgão central de contabilização no setor público, que é a Secretaria do Tesouro Nacional.

189. Em suas **alegações finais** (doc. digital nº 29939/2019), a responsável reiterou a defesa e acrescentou que o entendimento não partiu unicamente da contabilidade, uma vez que o setor de planejamento/orçamento tem o mesmo posicionamento e não existe previsão orçamentária dessa receita e despesa. Assim, requereu a conversão da irregularidade em recomendação para que seja alterada a contabilização nos próximos exercícios.

190. O **Ministério Público de Contas** acompanhou o entendimento técnico e sugeriu aplicação de multa à responsável, além de determinação.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

191. Antes de mais nada, impede salientar que a questão dos honorários sucumbenciais devido aos advogados públicos é complexa e conflituosa, sendo alvo de recentes posicionamentos do STF e do TCU.

192. Dessa forma, cumpre dizer que as normativas federais citadas²³ pela equipe de auditoria e utilizadas como parâmetro para o apontamento da irregularidade, são anteriores ao início da vigência do Novo Código de Processo Civil - NCPC (Lei nº 13.105/2015), o qual, apesar de ter sido publicado em 16/3/2015, somente entrou em vigor em 18/3/2016, por força do seu art. 1.045.

193. Esse fato merece especial destaque, pois o NCPC inovou no ordenamento, ao trazer, em seu art. 85, § 19²⁴, a expressa previsão de que os advogados públicos farão jus, nos termos da lei, ao recebimento dos honorários sucumbenciais, isto

23 Manual da Receita Nacional e Portaria SOF nº 21/2015.

24 Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

(...)

§ 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.





é, aqueles fixados em sentença e devidos pela parte vencida nos processos em que o ente público se sagra vencedor. Nesse contexto, em que pese a arguição de inconstitucionalidade do dispositivo, o STF, no julgamento da ADI nº 6.053/DF, firmou entendimento pela **compatibilidade da norma com a Constituição Federal**, com a ressalva da necessária submissão ao **teto constitucional**:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO. 1. **A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei.** A CORTE, recentemente, assentou que “o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio” (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020). 2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, **a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.** 3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (STF – ADI: 6053 DF, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 22/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/07/2020)
(grifado)

194. Em decorrência da aludida norma no NCPC, foi editada, no âmbito federal, a Lei nº 13.327/2016, cujo teor, entre outras matérias, dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações, nos termos do seu art. 27 e subsequentes, e instituiu o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), vinculado à Advocacia-Geral da União, ao qual compete o controle e distribuição dos valores.

195. A natureza do referido conselho gerou debates que aportaram no TCU, que se posicionou em recentes julgados sobre o tema. De início, é importante





ressaltar que, apesar do Poder Executivo Federal, assim como delineado pela equipe de auditoria, tratar os valores como Receita Orçamentária em um primeiro momento, isso mudou após a edição da Lei nº 13.327/2016, como se observa do relatório do Acórdão nº 311/2021-Plenário do TCU²⁵, no qual se **expôs a narrativa feita pela unidade técnica** daquela Corte de Contas sobre a questão. Veja-se:

A AGU e o CCHA defendem que os honorários advocatícios de sucumbência, cujo pagamento foi delimitado pela Lei 13.327/2016, são verbas de natureza privada e extraorçamentária.

Tal alegação, contudo, **não prospera.**

A natureza da receita de honorários advocatícios deve ser compreendida a partir do tratamento que lhe era atribuído antes da Lei 13.327/2016, pois a verba já era arrecadada e utilizada para fazer frente a despesas públicas. Conforme dados disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), entre 2013 e 2016, a União arrecadava, em valores correntes, média anual de R\$ 802,8 milhões, montante que era direcionado mormente ao pagamento de despesas com pessoal, dispêndios administrativos em geral e gastos com ações voltadas à recuperação de créditos tributários.

Com a edição da Lei 13.327/2016 e a autorização para que os advogados públicos recebam honorários (CPC, art. 85, §19º), esses valores que outrora custeavam políticas públicas passaram a ser carreados integralmente ao incremento remuneratório de ocupantes dos cargos de Advogado da União, procuradores da Fazenda Nacional e do Banco Central do Brasil, e os quadros em extinção do art. 46 da Medida Provisória 2.229-43, de 6/9/2001 (art. 27 da lei).

Na lei orçamentária de 2017, por exemplo, conforme informa a Sefip (peça 12, p. 4, TC Processo 004.745/2018-3), esses recursos foram classificados, no quadro de 'Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Natureza, Fonte de Recursos', nas rubricas Encargos Legais pela Inscrição em Dívida Ativa (1.9.9.0.12.11) e Receitas de Ônus de Sucumbência e Ônus de Sucumbência Principal (1.9.9.0.12.1). **Isso confirma o seu tratamento, antes da adoção da Lei 13.327/2016, como receita pública orçamentária.**

As interpretações atualmente conferidas pelo Poder Executivo à Lei 13.327/2016, notadamente nos arts. 19 a 39, que tratam das carreiras jurídicas da União, resultam em notório resultado patrimonial desfavorável às finanças públicas, e, em contrapartida, propiciam tratamento sobremaneira benéfico a agentes pertencentes às carreiras da advocacia pública do Poder Executivo federal. Com efeito, esses mais de R\$ 800 milhões arrecadados anualmente foram transformados,

25 Disponível

em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:311%20ANOACORDAO:2021%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20. Acesso em: 10/6/2022.





por interpretação na seara administrativa, em recursos privados, sem geração de nova receita que compensasse tal efeito negativo. Ademais, **essas receitas, a partir de 2017, são meramente transferidas aos respectivos beneficiários, sem transitarem pelo orçamento federal.** (grifado)

196. É possível extrair da transcrição acima que a interpretação que passou a prevalecer no âmbito da Administração federal, após a previsão do art. 85, § 19, do CPC e da edição da Lei nº 13.327/2016, foi a mesma que se adota na Prefeitura Municipal de Rondonópolis, que é a de conferir aos honorários advocatícios sucumbenciais natureza extraorçamentária, fundamentado-se na ideia de que esses valores não integrariam o patrimônio público, pois são devidos por terceiros diretamente aos advogados públicos, sendo o ente público mero repassador.

197. Nada obstante, a tese **foi afastada** pelo TCU, firmando-se o entendimento que as verbas possuem **natureza pública**:

DENÚNCIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ANÁLISE DE PARTE DAS QUESTÕES EM OUTRO PROCESSO. DISCUSSÃO SOBRE A NATUREZA DO ENTE ENCARGADO DE DISTRIBUIR OS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA E SOBRE SUA OBRIGATORIEDADE DE SEGUIR O DIREITO PÚBLICO NAS CONTRATAÇÕES. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. **Os honorários advocatícios sucumbenciais de que trata a Lei 13.327/2016 constituem recursos de natureza pública.** 2. As normas infralegais e pareceres que atribuem personalidade jurídica de direito privado ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios contrariam princípios constitucionais, em especial, os da legalidade, impessoalidade, moralidade e supremacia do interesse público sobre o privado. 3. Em face do regime jurídico de direito público a que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios deve se submeter, ao ente cabe observar as regras de direito público na realização de suas aquisições de bens e contratações de serviços. (TCU, Acórdão 311/2021-Plenário. Relator: ANA ARRAES. Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 345 de 15/03/2021) (grifado)

198. O posicionamento do TCU está embasado em relevantes argumentos, tal como as distinções entre a advocacia privada e a pública, uma vez que os agentes públicos, submetidos ao regime jurídico-administrativo, têm todos os custos de





suas atividades arcados pela Administração Pública e não se admite a percepção de renda privada nesse regime, derivada da atuação profissional.

199. Sem embargo, cabe o alerta de que a solução dada à questão não é definitiva, haja vista a interposição de recurso em face do Acórdão nº 311/2021-Plenário do TCU, ainda não julgado, o que não afasta, porém, a conclusão de que existe a tendência de que prevaleça o entendimento pela natureza pública dos honorários sucumbenciais e, em virtude do princípio da universalidade, a necessidade de sua previsão no orçamento, ainda que sua destinação, por força de lei do ente público, seja exclusivamente em favor dos advogados públicos.

200. Em que pese a celeuma instaurada no TCU, é preciso compreender que aquele debate tem como pano de fundo os termos da Lei nº 13.327/2016, a qual somente encontra aplicação no âmbito federal. **No caso do Fundo Orçamentário Especial de Honorários Advocatícios (FEHA), instituído pela Lei nº 3.717/2002 de Rondonópolis, a sua própria denominação esclarece tratar-se de verbas orçamentárias**, devendo observar o que dispõe o art. 72 da Lei nº 4.320/1964:

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

201. Portanto, deve ser reconhecida a irregularidade no tratamento dado a essas verbas pela Prefeitura Municipal de Rondonópolis, o qual compromete a regularidade dos registros contábeis.

202. Contudo, considerando a complexidade do tema, que está evidenciada na controvérsia instaurada no âmbito do TCU no que concerne à definição da natureza dos honorários advocatícios sucumbenciais, sendo certo que a Administração Pública federal, utilizada como parâmetro pela unidade técnica, tem, na realidade, adotado o entendimento da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, afasto a aplicação de multa à responsável.





203. Pelas precedentes razões e **partindo sobretudo da premissa de que a Lei Municipal 3.712/2002 do Município de Rondonópolis**, que confere aos honorários sucumbenciais natureza de verbas orçamentárias, ainda está vigente, **mantenho a irregularidade 12 (CB02)**, de responsabilidade da Sra. Alessandra da Silva Rodrigues, Contadora da Prefeitura Municipal à época.

- ANÁLISE GLOBAL DAS CONTAS DE GESTÃO

204. Diante de tudo o que foi exposto, depreende-se que foram mantidas 13 (treze) irregularidades, de natureza grave. Em que pese essa conclusão, torna-se essencial chamar atenção para o fato de que algumas dessas irregularidades referem-se ao mesmo ato ilegal e apenas foram narradas de forma individualizada pela equipe de auditoria em razão da pluralidade de responsáveis. Assim, friso que retratam irregularidades individuais os itens 2 e 12, e, em contrapartida, são idênticos os itens 1 e 8, 3 e 11, 4 e 13, 5, 9 e 10, e 7 e 14. Sob essa ótica, é coerente extrair que, na realidade, permaneceram nos autos 7 (sete) irregularidades.

205. No que tange ao contexto geral das contas, é próprio extrair que as irregularidades que permaneceram demonstram a especial atenção que o gestor deve ter para adotar medidas corretivas, principalmente para impedir a reincidência de tais atos e assegurar uma gestão eficiente. Em contrapartida, resta evidente que elas não maculam a análise global dos atos de gestão da Prefeitura Municipal durante o exercício de 2017.

206. Antes de encerrar, reputo indispensável grifar que a narrativa deste voto sobre o posicionamento do Ministério Público de Contas acerca de cada irregularidade, pautou-se no parecer que consta nos autos. Todavia, na sessão plenária do dia 28/6/2022, após a sustentação oral do Procurador -Geral do Município à época, sobre a irregularidade descrita nos itens 7 e 14, o nobre Procurador-Geral de Contas, além de ter declarado que ficou convencido sobre a ausência de responsabilidade do





defendente, fez ajuste no parecer anteriormente exarado, para sugerir, em relação ao então Prefeito, o encaminhamento de parecer prévio favorável à aprovação e aos demais responsáveis a aprovação das respectivas contas, com determinações e recomendações e exclusão da sugestão de multa.

DISPOSITIVO DO VOTO

207. Pelo exposto, **acolho parcialmente** o Parecer nº 813/2019, subscrito pelo Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, assim como o Parecer oral do Procurador-Geral de Contas, emitido na sessão plenária do dia 28/6/2022, e nos termos dos artigos. 47, II, 210, I, da Constituição Estadual, artigos, 1º, I, 16 e 21, § 1º, 26, da Lei Complementar nº 269/2007, 163, § 1º, 172, 174, § 1º, do novo Regimento Interno deste Tribunal (Resolução Normativa nº 16/2021), **VOTO no sentido de:**

I- emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL, COM RESSALVAS**, à aprovação das **Contas Anuais de Gestão da Prefeitura de Rondonópolis**, referentes ao exercício de 2017, sob a gestão do Sr. José Carlos Junqueira de Araújo;

II- julgar **REGULARES, com RESSALVAS**, as referidas **contas anuais de gestão quanto aos demais responsáveis** elencados pela equipe de auditoria;

III- expedir as **RESSALVAS** a seguir expostas, correspondentes às irregularidades mantidas nestes autos, a fim de que a atual gestão da Prefeitura de Rondonópolis **adote as medidas corretivas pertinentes:**

1) não foram observadas as regras constantes na Instrução Normativa SCV nº 001/2009/ROO, regulamentadora das prestações





de contas de convênios no Município de Rondonópolis (irregularidades 5, 9 e 10 – IB99);

2) não houve o cumprimento da ordem cronológica para a realização dos pagamentos de despesas da Administração Pública, conforme exigência do art. 5º da Lei nº 8.666/1993 e Súmula nº 19-TCE/MT (irregularidades 1 e 8 – JB12);

3) foram celebrados diversos ajustes com Consórcio Público (CORESS/MT), a fim de obter o fornecimento de prestadores de serviços de saúde e de apoio administrativo ao ente municipal consorciado, sem a adequada motivação prévia ao ato administrativo e observância das hipóteses prescritas na Resolução de Consulta nº 18/2017-TCE/MT (irregularidade 2 – KB99);

4) não houve o efetivo controle dos custos de manutenção de veículos e equipamentos de forma individualizada, conforme dispõe a Instrução Normativa STR nº 001/2009 e a Súmula nº 07 do TCE-MT (irregularidades 3 e 11 – EB99);

5) não foi integralmente cumprido o disposto nos artigos 94 e 96 da Lei nº 4.320/1964 quanto ao levantamento físico e financeiro dos bens imóveis do Município de Rondonópolis (irregularidades 4 e 13 – BB05);

6) não foram prestadas contas anuais pelos gestores dos recursos vinculados ao Fundo Especial Orçamentário de Honorários Advocatícios (FEHA), nos termos do art. 4º da Lei nº 3.717/2002, nem observado o disposto nos artigos 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964 e art. 50, I, da Lei Complementar nº 101/2000, no que se refere à constituição, aplicação de recursos e controle de fundos especiais, além da necessidade de registros próprios individualizados, bem como não houve a inscrição do referido fundo no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), nos termos da IN nº 1.863/2018 da RFB (irregularidade 7 e 14 – MB99); e,





7) não foi observada a Lei Municipal 3.712/2002 e nem a previsão do art. 72 da Lei nº 4.320/1964 quanto aos valores vinculados ao FEHA, a fim de conferir natureza pública e orçamentária às receitas e despesas realizadas por meio dos honorários sucumbenciais e efetuar de forma correta os registros contábeis (irregularidade 12 – CB02).

IV- VOTO, ainda, pela realização das seguintes diligências no âmbito deste Tribunal:

- 1) encaminhar cópia dos autos à **Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura** para que, em decorrência das irregularidades 4 e 13 descritas pela então Secex de Administração Municipal, analise a situação atual do registro e controle dos bens imóveis do Município de Rondonópolis, o que inclui as obras em andamento e as averbações das edificações existentes, além da definição dos valores base utilizados para avaliação e reavaliação desses ativos, e adote as medidas que entender pertinentes, de acordo com as suas atribuições; e,
- 2) enviar cópia deste voto e do Acórdão que será prolatado à Secretaria Geral de Controle Externo para ciência da deliberação e encaminhamentos que julgar cabíveis no âmbito das suas atribuições, acerca da irregularidade descrita no item 6 pela então Secex de Administração Municipal.

208. Por fim, registro que a apreciação das contas anuais de gestão foi baseada em exames documentais por amostragem e, por consequência, não afasta o eventual processamento de outros processos específicos de auditoria, referentes a atos de gestão que não foram analisados neste processo.





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

209.

É o voto.

Cuiabá, MT, 1º de julho de 2022.

*(assinatura digital)*²⁶

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

²⁶ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

