



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

PARECER N.: 188/2020 - GPGMPC
PROCESSO N.: 1426/2020
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO EM FACE DO ACÓRDÃO-APL-TC
0054/17 PROFERIDO NO PROC 03641/14
INTERESSADO: PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE CORUMBIARA
RECORRENTE: ELIETE REGINA SBALCHIERO – CONTROLADORA INTERNA
DO MUNICÍPIO DE CORUMBIARA
RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Trata-se de recurso de revisão manejado por Eliete Regina Sbalchiero, Controladora Interna do Município de Corumbiara, de frente ao Acórdão APL – TC 00054/17, por meio do qual, no Processo n. 03641/14, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO julgou irregular tomada de contas especial em que foram apuradas irregularidades na execução de despesa decorrente da contratação de serviços de assessoria tributária e treinamento de servidores municipais pelo Poder Executivo do Município de Corumbiara (Processo Administrativo nº 231/11), com imputação de débito e aplicação de multas aos responsáveis, nos termos abaixo transcritos:

27. Por todo exposto, divergindo parcialmente da Unidade Técnica e corroborando com Ministério Público de Contas, submeto à deliberação deste egrégio Plenário, nos termos regimentais, o seguinte VOTO:

I – Julgar irregular a presente Tomada de Contas Especial, nos termos do artigo 16, III, “b” e “c”, da Lei Complementar nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

154/96, de responsabilidade do Senhor Silvino Boaventura (CPF nº 203.727.442-49), Ex-Prefeito Municipal, Alessandro Ciconello (CPF nº 313.895.828-17), Ex-Secretário Municipal de Administração, Eliete Regina Sbalchiero (CPF nº 325.945.002-59), Controladora Interna e o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural, Ambiental e Tecnológico – IDESTAC (CNPJ nº 09.596.509/0001-13), em razão da irregular liquidação de despesas relativas ao Contrato nº 28/2011, inerente a Nota Fiscal nº 119, que não foi certificada por qualquer servidor do Município, bem como por não restar comprovada a execução dos serviços de capacitação dos servidores municipais e de estudo e adequação do Código de Obras, Postura e Ocupação de Solo, causando um dano ao erário no valor de R\$18.000,00 (dezoito mil reais);

II – Imputar o débito no valor histórico de R\$18.000,00 (dezoito mil reais), atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora (a partir de novembro de 2011, data do pagamento), totalizando R\$41.568,14 (quarenta e um mil, quinhentos e sessenta e oito reais e quatorze centavos), ao Senhor Silvino Boaventura (CPF nº 203.727.442-49), Ex-Prefeito Municipal, Alessandro Ciconello (CPF nº 313.895.828-17), Ex-Secretário Municipal de Administração, Eliete Regina Sbalchiero (CPF nº 325.945.002-59), Controladora Interna e o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural, Ambiental e Tecnológico – IDESTAC (CNPJ nº 09.596.509/0001-13), por seu Representante legal, em razão do pagamento, pelo primeiro e segundo, manifestação pela legalidade do pagamento, pela terceira, e recebimento pelo quarto, referente à irregular liquidação da despesa inerente a Nota Fiscal nº 119; fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da publicação da decisão no Diário Eletrônico do TCE/RO, para que proceda ao recolhimento junto aos Cofres do Município;

III – Multar, individualmente, o Senhor Silvino Boaventura (CPF nº 203.727.442-49), Ex-Prefeito Municipal, Alessandro Ciconello (CPF nº 313.895.828-17), Ex-Secretário Municipal de Administração, Eliete Regina Sbalchiero (CPF nº 325.945.002-59), Controladora Interna e o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural, Ambiental e Tecnológico – IDESTAC (CNPJ nº 09.596.509/0001-13), por seu Representante legal, em R\$2.565,93 (dois mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e noventa e três centavos), correspondente a 10% do valor do dano consignado no item II (atualizado monetariamente a partir do mês de novembro de 2011), com fundamento no artigo 54 da Lei Complementar nº 154/1996; fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da publicação da decisão no Diário Eletrônico do TCE/RO, para que proceda ao recolhimento à conta do Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas da multa consignada neste item, na forma do artigo 3º, III, da Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

Complementar nº 194/1997. Decorrido o prazo ora fixado, sem o devido recolhimento, a multa será atualizada monetariamente, nos termos do artigo 56 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996, combinado com o artigo 3º, III, da Lei Complementar nº 194/1997;

IV - Multar, individualmente, em R\$1.620,00 (mil seiscentos e vinte reais) o Senhor Silvino Boaventura (CPF nº 203.727.442-49), Ex-Prefeito Municipal, Alessandro Ciconello (CPF nº 313.895.828-17), Ex-Secretário Municipal de Administração, e Eliete Regina Sbalchiero (CPF nº 325.945.002-59), Controladora Interna, por autorizarem o pagamento da Nota Fiscal nº 119, que não foi certificada por qualquer servidor do Município; fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da publicação da decisão no Diário Eletrônico do TCE/RO, para que procedam ao recolhimento da multa à conta do Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas - FDI, comprovando a esta Corte, sendo que decorrido o prazo fixado, sem o devido recolhimento, a multa será atualizada monetariamente, nos termos do artigo 56 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996, combinado com o artigo 3º, III, da Lei Complementar nº 194/1997;

Contra o referido acórdão a impugnante interpôs, conjuntamente a Sr. Alessandro Ciconello (ex-Secretário Municipal de Administração Municipal), recurso de reconsideração (autos n. 0835/17) que fora julgado improcedente, mantido inalterado o Acórdão APL-TC 00054/17, consoante Acórdão APL-TC 00511/17 julgado pelo plenário dessa Corte de Contas.

No que tange ao presente recurso de revisão, a parte recorrente, em suas razões recursais, entendendo pela existência de fatos supervenientes com eficácia sobre as provas produzidas, alegou, em síntese, que: i) a empresa contratada para prestar consultoria técnica na realização de análise e inspeção do controle interno do Município, a ASM e Associados Assessoria e Treinamento Ltda, que veio a apontar as falhas que levaram à instauração da Tomada de Contas Especial pela municipalidade, referente ao Processo Administrativo n. 231/11, fora representada pelo Sr. Severino Miguel de Barros Júnior, sendo este sócio da empresa CSJ Soluções em Consultoria Ltda que, posteriormente, foi contratada pelo Município para prestar os mesmos serviços objeto da contratação feita no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

processo administrativo em pauta; ii) o Sr. José Alves da Silva, então Secretário de Finanças e Presidente da TCE requisitou contratação para a mesma finalidade (processo administrativo n. 626/2014), deixando de seguir o intento após recomendação do Procurador Jurídico e do Controle Interno; iii) sua conduta não deu origem a dano ao erário, tendo em vista que não tinha competência para encaminhar o projeto de lei tributária para a Câmara dos Vereadores e a simples remessa da nota fiscal sem assinatura para o pagamento constitui erro escusável; e iv) a sua responsabilização solidária constitui violação aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

Acrescentou que diversos servidores, dentre os quais a Sra. Marilda Aparecida do Amaral, que, em razão de suas atribuições, poderiam prestar maiores esclarecimentos acerca da contenda, mas não foram ouvidos na TCE.

Juntou documentos com o fito de demonstrar a veracidade de suas afirmações e teses expostas no recurso.

Ao fim, pugnou pelo acolhimento das razões de recurso, reformando-se a decisão para que se exclua a condenação exarada pelo Acórdão objurgado e, subsidiariamente, requereu a intimação das pessoas descriminadas pelo recurso para prestação de esclarecimentos acerca da contenda.

O Conselheiro Francisco Carvalho da Silva decidiu, por meio da DM n. 0095/2020/GCFCS/TCE-RO, pelo recebimento do meio de impugnação em exame, tendo em vista o atendimento dos pressupostos de admissibilidade recursal.

Na sequência, o feito foi encaminhando para este órgão ministerial para a emissão de parecer na forma regimental.

É a síntese do necessário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

DA ADMISSIBILIDADE

Como se sabe, o Recurso de Revisão encontra-se previsto nos arts. 31, III, e 34 da LCE n. 154/96¹ e no art. 96 do RITCE/RO,² tratando-se, pois, de recurso desprovido de efeito suspensivo *ope legis*, cabível diante de decisão definitiva, a ser interposto no prazo de cinco anos, contados na forma prevista no art. 97, III, do RITCERO.

Inicialmente, deve-se registrar, nos termos dos dispositivos citados, que o presente meio de impugnação se dirige às decisões definitivas em processo de tomada ou prestação de contas, o que para o recorrente ocorreu com o trânsito em julgado da matéria de mérito que deu ensejo à condenação, qual seja, o Acórdão APL-TC 0054/17, proferido nos autos da Tomada de Contas n. 3641/14.

O presente recurso, então, mostra-se tempestivo porque interposto dentro do prazo de cinco anos mencionado alhures, conforme demonstra Certidão de Tempestividade acostada ao feito recursal (ID 893230).

¹ Art. 31 – Da decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de: (...).
III – revisão. (...).

Art. 34 – Da decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 29 desta Lei Complementar, e fundar-se-á:

I – em erro de cálculo nas contas;

II – em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III – na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Parágrafo único – A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

² Art. 96. De decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez e por escrito pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no § 2º, do art. 97, deste Regimento, e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Parágrafo Único - A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

Como se vê dos regramentos transcritos acima, infere-se que o recurso de revisão trata de remédio com fundamentação vinculada, razão pela qual, para o seu conhecimento, faz-se mister a presença de um dos fundamentos prescritos no art. 34 da Lei Complementar n. 154/96.

Diferentemente dos recursos de fundamentação livre, nos quais o recorrente pode, nas razões recursais, deduzir qualquer tipo de crítica em relação à decisão, sem que isso tenha qualquer influência na sua admissibilidade, nesse tipo de apelo apenas lhe é dado alegar os motivos legalmente previstos.

Com efeito, o exame de tais requisitos específicos de admissibilidade, à semelhança do que a jurisprudência majoritária entende em relação à ação rescisória e aos recursos cíveis, deve ser feito meramente com amparo nas afirmações contidas no recurso, à luz da teoria da asserção.

Dessa feita, a análise dos requisitos de admissibilidade, gerais e específicos, do recurso de revisão deve se ater às alegações do recorrente, ficando o exame da correlação entre tais asserções – documentos novos com eficácia sobre a prova produzida – e a realidade reservada ao mérito recursal, razão pela qual o presente meio de impugnação deve ser conhecido.

DA PRELIMINAR

Em caráter subsidiário, o que depõe contra toda lógica processual ínsita ao pedido, a parte recorrente suscitou a necessidade de oitiva de testemunhas que entende necessárias para o maior esclarecimento do feito.

Malgrado já se saiba que o presente recurso não se presta a revolver o mérito da causa, afora nas estritas hipóteses dispostas em lei, tal pretensão também não encontra amparo no próprio sistema processual do controle externo,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

tendo em vista que, em analogia ao artigo 162 do Regimento Interno do TCU,³ as provas, ainda que tenham como fonte determinada testemunha dos fatos, devem ser sempre apresentadas na forma documental.

Sendo assim, este órgão fiscalizador entende que o pleito de oitiva testemunhal, realizado pela parte recorrente, deve ser indeferido, tendo em vista não encontrar amparo no ordenamento jurídico e, ainda, estar em desconformidade com os limites cognitivos do presente meio de impugnação.

DO MÉRITO

De início, cumpre ressaltar alguns aspectos fáticos relevantes à contenda com o fito de melhor esclarecer o exame meritório do recurso em epígrafe.

Como se sabe, tratou-se, na origem, de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Poder Executivo do Município de Corumbiara (Processo Administrativo n. 109/2014) objetivando a apuração de irregularidades na execução de despesa decorrente da contratação de assessoria tributária e treinamento de servidores municipais (Processo Administrativo n. 231/2011).

O relatório conclusivo da Comissão da Tomada de Contas Especial, no que tange à fase interna do procedimento, a cargo da municipalidade, entendeu pelo irregular pagamento de R\$53.800,00⁴ ao Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural, Ambiental e Tecnológico – IDESTAC, por serviços que não foram devidamente executados, o que teria gerado dano ao erário naquele valor, de responsabilidade do Senhor Silvino Alves Boaventura, Prefeito Municipal à época dos fatos, solidariamente com o Senhor Alessandro Ciconello, ex-Secretário Municipal de Administração, e o IDESTAC.

³ Art. 162 As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

⁴ Decorrentes dos pagamentos registrados pelas Notas Fiscais n. 115 (R\$ 23.150,00); n. 119 (R\$ 18.000,00); n. 124 (R\$ 5.150,00); e n. 151 (R\$ 7.500,00).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

Após o acatamento parcial⁵ das referidas conclusões pelo corpo instrutivo (ID 109429), foram apresentadas as respectivas defesas dos responsáveis, sendo analisadas pelo corpo técnico que, em sede de relatório de análise de defesa (ID 276236), entendeu pela configuração de dano ao erário no valor histórico de R\$ 30.650,00, tendo em vista ter considerado regular o pagamento da quantia de R\$ 23.150,00 (Nota Fiscal n. 115)⁶ e irregulares tão somente àqueles registrados nas demais notas fiscais (ns. 119, 124 e 151).⁷

Divergindo parcialmente do derradeiro relatório técnico, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 66/2017-GPEPSO, de autoria da Procuradora de Contas Érika Patrícia Saldanha de Oliveira, entendeu, quanto ao dano ao erário, que o dano se limitaria à Nota Fiscal n. 119, tendo em vista não ter sido assinada por qualquer servidor municipal, diferentemente das Notas Fiscais n. 124 e n. 151, as quais, em que pese não terem sido certificadas por membros da comissão de recebimento, tiveram a prestação de serviço atestada pela Chefe do Setor de Administração Geral, fato que, somado aos documentos que demonstrariam que parte do serviço remanescente foi entregue, afastaria a imputação de dano ao erário no que se refere aos aludidos valores.

⁵ O corpo técnico entendeu pela inclusão, no rol dos responsáveis, da Senhora Eliete Regina Sbalchiero, Controladora Interna Municipal à época dos fatos.

⁶ "Quanto à comprovação dos serviços prestados, verifica-se pela documentação juntada pela empresa, fls. 740/741, que os mesmos foram efetivamente prestados. Sendo assim entende-se que a Nota Fiscal nº 115, no valor de R\$ 23.150,00 (vinte e três mil, cento e cinquenta reais), emitida no dia 27 de junho de 2011, foi regularmente liquidada, posto que restasse comprovada a realização dos serviços pela empresa contratada, quais sejam:

- 1) Comparativo da proposta das alterações no CTM quanto ao ISS;
- 2) Minuta da Lei Complementar com alterações e inclusões no CTM;
- 3) Minuta da lei da planta de valores para cobrança do IPTU;
- 4) Proposta de penalidade e tabela com alíquotas e taxas."

⁷ "Quanto às demais Notas Fiscais (nºs. 119, 124 e 151), entende-se que, de fato, não foram devidamente liquidadas. Primeiro pela ausência de certificação da parte da Comissão de Recebimento do Município. Em segundo lugar, por não restar comprovada a realização dos demais serviços por parte da empresa contratada, tais como a elaboração dos códigos de obras e postura e de ocupação de solo, que estão descritos no objeto do contrato (ver parágrafo deste relatório técnico)."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

Ademais, quanto aos serviços cuja prestação não restou evidenciada, resultando, portanto, em prejuízo ao erário, o MPC, por meio do referido opinativo, entendeu, primeiramente, não subsistir a obrigação de elaboração dos projetos dos códigos de obras, postura e ocupação do solo;⁸ restando, portanto, sem a devida demonstração a “*capacitação de servidores do quadro fiscal, tributário e administrativo para aplicação da sistemática de tributação e demais serviços*”, fato que no entendimento ministerial, não poderia resultar na imputação de dano ao erário, em razão da inviabilidade de sua quantificação.⁹

O Plenário dessa Corte de Contas, por meio do Acórdão APL-TC 00054/17, mantido integralmente em sede recursal, entendeu que a ausência de certificação da Nota Fiscal n. 119, por si só, não justificaria a imputação de dano ao erário pelo respectivo valor (R\$ 18.000,00), todavia, considerou que, uma vez demonstrada a ausência da capacitação dos servidores e da não adequação do Código de Obras, Postura e Ocupação de Solo (este último em divergência às conclusões do MPC), caberia a imputação do débito aos responsáveis no valor de R\$ 18.000,00, tendo como parâmetro a Nota Fiscal n. 119,¹⁰ levando em consideração não apenas, mas também, a falha em sua certificação.

⁸ “Veja-se, a propósito, que tanto as palavras insculpidas no contrato quanto aquelas presentes no “Termo de Referência e Projeto Básico” (fl. 17), que fazem remissão a normas de postura, obras e ocupação de solo, encontram-se entre parênteses, in verbis: “estudo e adequação da legislação tributária municipal (Código Tributário, Postura, Obras, Ocupação do Solo)”.

Ora, tal espécie de colocação textual, repise-se - entre parênteses, evidencia a discriminação de um gênero maior, que o antecede, o que, no vertente caso, não faz qualquer sentido, já que o estudo e a adequação da legislação tributária não tem nenhuma relação direta com Código de Postura, Obras e Ocupação do Solo. Ademais, o item 2 do “Termo de Referência e Projeto Básico”, que estabelece os “serviços que deverão ser prestados”, não descreve nenhuma forma de atividade relacionada à Código de Postura, Obras e Ocupação do solo, ao revés, em todos os demais itens do citado documento, que dizem respeito à forma de prestação dos serviços, menciona-se tão somente serviços inerentes a estudos e adequação da legislação tributária.”

⁹ “A generalidade do valor orçado para a contratação e da discriminação insculpidas nas notas fiscais supracitadas, inviabiliza, entendendo, a imputação de dano pela ausência de capacitação dos servidores municipais, em face da impossibilidade de ser o prejuízo quantificado, o que desafia, por consectário, a aplicação de multa aos responsáveis, em valores superiores ao mínimo legal, na forma prevista no art. 55, III, da Lei Orgânica dessa Corte de Contas.”

¹⁰ “25. Como bem ressaltou o Ministério Público de Contas o orçamento de preço não discrimina o valor unitário de cada serviço, tampouco as notas fiscais, não sendo possível identificar o valor correspondente aos serviços que não foram executados.

26. É bom que se registre que essa fragilidade nas especificações do objeto contratado e na composição dos preços discriminada por serviços, dificulta quantificar o dano daqueles que comprovadamente não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

Feita a necessária digressão acerca das nuances fáticas que circundam a contenda examinada, deve-se registrar mais alguns apontamentos de relevo para a compreensão da tese sustentada pelo recorrente.

Inicialmente, é fácil perceber que toda a produção probatória da fase interna da TCE, no âmbito da Administração Municipal, desaguou em relatório que trouxe conclusões diversas daquelas expressas nas diferentes manifestações exaradas na fase externa, a partir do relatório de análise das defesas apresentadas.

Dessa feita, centrando-se na manifestação do MPC, Parecer n. 66/2017-GPEPSO, e no Acórdão APL-TC 00054/17, têm-se como ponto fulcral da imputação de débito aos responsáveis a falha no pagamento registrado pela Nota Fiscal n. 119, no valor de R\$ 18.000,00.

Nesse sentido, para o *Parquet* tal irregularidade, per si, daria azo à configuração de dano ao erário (ainda que sem imputação do débito, por impossibilidade de quantificação); já para o *decisum* vergastado, ainda que tal eiva não configure isoladamente dano ao erário, o valor em epígrafe acabou por servir de parâmetro único para o arbitramento do débito resultante da prestação parcial dos serviços contratados.

Nesse sentido, deve-se ressaltar que a proeminência dada ao fato em questão – a falha atinente ao adimplemento relativo à Nota Fiscal n. 119 – não encontrou o mesmo amparo na fase interna da TCE, cuja comissão, por interpretar como irregular todo o serviço prestado, acabou por não tomar o depoimento da Sra. Marilda Aparecida do Amaral Fermin, então Chefe do Setor de Administração Geral da

foram prestados. Portanto, tal falha não pode ser desfavorável a Administração Pública, pois cabe ao gestor à regularidade de todo o procedimento licitatório. Razão pela qual entendo que deve ser imputado o valor total da Nota Fiscal nº 119, pois soma-se o fato de a mesma não ter sido certificada, e por ter restado caracterizado que parte dos serviços não foram executados."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

Prefeitura de Corumbiara, no sentido de esclarecer o fato de não constar a sua assinatura no documento mencionado (NF n. 119).

Dessa forma, sem maiores delongas, as provas juntadas pela recorrente não tratam de documentação nova, tendo em vista que já existiam à época da instrução processual, tampouco sanam qualquer ausência de documentos que tenha resultado na condenação em espede, uma vez que apontam possíveis falhas na instrução, mas não esclarecem qualquer fato que possa alterar as conclusões a que chegou o *decisum* objurgado.

Assim sendo, o recurso de revisão apresentado, por tentar revolver o mérito sem a efetiva demonstração de nenhuma das hipóteses dispostas no artigo 34 da LCE n. 154/96, não mereceria provimento, levando-se em conta tão somente o seu conteúdo.

Nada obstante, tendo em vista que em relação à existência do débito, ao qual foram condenados os responsáveis, a recorrente atua, em litisconsórcio passivo unitário com o Senhor Alessandro Ciconello, Ex-Secretário Municipal de Administração, que, por sua vez, apresentou documentação hábil para rediscussão do *meritum causae*, por meio de outro recurso de revisão (autos n. 1538/20), necessário que as conclusões do opinativo exarado no citado meio de impugnação sejam aqui replicadas, por força do que dispõe o artigo 117 do CPC.¹¹

Dessa maneira, a omissão probatória atinente à ausência de esclarecimentos da Senhora Marilda Aparecida do Amaral Fermin foi sanada pelo recurso apresentado nos autos n. 1538/20, na medida em que fora apresentada declaração da indigitada servidora no sentido de que a ausência de sua assinatura

¹¹ Art. 117. Os litisconsortes serão considerados, em suas relações com a parte adversa, como litigantes distintos, exceto no litisconsórcio unitário, caso em que os atos e as omissões de um não prejudicarão os outros, mas os poderão beneficiar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

teria decorrido de um lapso (ID 904090)¹², consubstanciando mera falha formal na liquidação, sem o que se falar, portanto, em diferença substancial em relação aos pagamentos registrados pelas Notas Fiscais n. 124 e n. 151.

Ainda que tal espécie probatória se revele, em regra, como frágil elemento de cognição, as peculiaridades do caso, mormente a citada ausência de maiores esclarecimentos sobre as circunstâncias fáticas da despesa epigrafada, permitem sua admissão não como documento novo, pois falta-lhe o requisito da contemporaneidade, mas como elemento apto a sanar a insuficiência de documentos em que se baseou a imputação de débito, na medida em que dispõe sobre o necessário esclarecimento acerca da ausência da assinatura na nota fiscal em questão - o qual deveria ter sido buscado na fase interna do procedimento -, não havendo elementos que afastem sua fidedignidade.

Dessa feita, por coerência, tendo em vista que por mera falha formal a referida Nota Fiscal (n. 119) não se põe em pé de igualdade com as demais assinadas pela então Chefe do Setor de Administração Geral da Prefeitura de Corumbiara (n. 124 e n. 151), tenho que a decisão recorrida, ao considerar que não se pode condenar os responsáveis por dano ao erário tão somente pela eiva em apreço, findou, no ponto, robustecida.

No entanto, tal modificação não afasta a conclusão de que os serviços contratados pela municipalidade, por meio do negócio jurídico entabulado, não foram comprovadamente prestados em sua inteireza, conforme bem explanado pelo Parecer n. 66/2017-GPEPSO, *verbis*:

Por outro lado, considero não subsistir dúvida de que o serviço não foi prestado na sua integralidade, haja vista que não houve a

¹² A rigor a firma aposta na referida declaração deveria ser reconhecida ou estar acompanhada de documento de identidade do signatário, para permitir a aferição de sua regularidade, a luz do que dispõe o artigo 3º, inciso I, da Lei n. 13.726/2018, no entanto, as regras da experiência comum (artigo 375 do CPC/15), permitem a comparação com a assinatura posta no verso das NFs n. 124 e 151 (respectivamente às fls. 764 e 766 do processo n. 3641/2014) que atesta, ante a semelhança da grafia, a sua verossimilhança, sem o que não se tem por razoável sua invalidação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

“capacitação de servidores do quadro fiscal, tributário e administrativo para aplicação da sistemática de tributação e demais serviços”. Deveras, apesar de alegações vazias dos defendentes, no sentido de que ocorreram reuniões para capacitação de servidores, fato é que tais atividades somente poderiam ser de fato prestadas após a aprovação pelo Poder Legislativo das medidas de atualização tributária pugnadas, o que não se concretizou. Nessa esteira, tem-se os depoimentos dos servidores Alessandro Ciconello (fl. 197/198), Eliete Regina Sbalchiero (fl. 199) e Evandro Scapolan de Melo (f. 207).

Veja-se que a contratação efetivada englobava, dentre outras necessidades, a instituição de Declaração Eletrônica de Serviços – DES, “objetivando o uso da tecnologia como instrumento de combate a evasão fiscal, ao mesmo tempo, proporcionando a modernização e agilização dos instrumentos de cobrança, arrecadação e fiscalização dos tributos municipais” (item 2.3 do Termo de Referência).

Assim, a capacitação de servidores, subtende-se, perpassava pela implementação dessa e de outras medidas inerentes à atualização da legislação tributária, o que de fato não ocorreu.

Reforça a tese a obrigação de empresa contratada de prestar “capacitação aos servidores do quadro de auditores fiscais, técnicos tributários ou administrativos para aplicação da sistemática de tributação, decorrente das adequações” (item 2.6 do termo de referência). Desse modo, se tais adequações não foram efetivamente implantadas, inviável a prestação integral dos serviços contratados.

Às conclusões do MPC, como já afirmado, o Acórdão APL-TC 00054/17 acrescentou que a falha na prestação de serviços também incluiu a não confecção de projeto de lei relativo ao Código de Obras, Postura e Ocupação de Solo por parte da contratada.

Com relação a tal conclusão não foram trazidos nas razões recursais quaisquer elementos adicionais que permitam o seu afastamento. No entanto, considerando a necessária busca da verdade real, tenho que, na mesma linha do Parecer n. 66/2017-GPEPSO, não é razoável entender pela não prestação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

serviço que não estava, de forma expressa e indiscutível, previsto na cláusula contratual/projeto básico que dispunha acerca das obrigações da parte contratada.¹³

Nada obstante, a conclusão do presente opinativo, como se verá mais a frente, não será alterada por tal particularidade, seja qual for o entendimento dado à questão por essa e. Corte.

No que tange à ausência de capacitação dos servidores, foi afirmado pelo MPC, e cofirmado pelo *decisum* recorrido, que tal somente ocorreria após a aprovação do projeto da lei tributária a ser encaminhada pelo Chefe do Executivo Municipal, à época da contratação, o Senhor Silvino Alves Boaventura, o que, como veremos, não ocorreu.

Nessa senda, tendo em vista a postergação da execução contratual, resultante de dificuldades operacionais que resultaram em duas prorrogações da avença (Primeiro e Segundo Termos Aditivos), por três meses cada uma; além da proximidade entre a conclusão (parcial) dos serviços prestados, em novembro de 2012, e o término do mandato do referido Prefeito, ao final do citado ano, o alcaide decidiu não encaminhar o projeto de lei no apagar das luzes de sua gestão, deixando para que o próximo Prefeito o fizesse.

Aqui surgem questões de relevo, a depender da perspectiva adotada, tendo em vista que, de um lado, o “princípio da continuidade dos serviços públicos” obrigaria a nova Administração Municipal a concluir o contrato administrativo firmado, de modo a exigir a prestação dos serviços faltantes por parte da contratada; de outro, como a contraprestação do contratado exigia o encaminhamento de projeto de lei confeccionado pela Administração anterior, tal obrigatoriedade poderia ferir o princípio democrático, tendo em vista a necessária

¹³ Registre-se que o MPC, no opinativo exarado no bojo do processo de origem, entendeu diversamente, tendo em vista que o item 2 do “Termo de Referência e Projeto Básico”, que estabelece os serviços que deveriam ser prestados, não relaciona qualquer atividade relativa à referida lei urbanística.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

autonomia do novo Prefeito para tratar de propostas legislativas; por fim, também se pode questionar a feitura de contrato administrativo que, para sua consecução, depende de ato de terceiro não participante do negócio jurídico, tendo em vista a necessária aprovação do projeto de lei pelo legislativo local, antes de sua entrada no mundo jurídico (validade), *conditio sine qua non* para capacitação dos servidores.

Tais variáveis, muito embora deem conta da dimensão da problemática posta, desbordam dos limites ínsitos ao presente recurso, de modo que, no que interessa à resolução da contenda, o relevante é que o dano ao erário decorreu do pagamento dos serviços não realizados, mormente porque os servidores responsabilizados, ainda que se considere a escolha do então Prefeito de postergar a conclusão do contrato, permitiram o seu adimplemento total, em verdadeira antecipação do pagamento à parte contratada.

A rigor, as hipóteses permitidas de pagamento antecipado são excepcionais, tendo em vista os óbices decorrentes do artigo 62 da Lei n. 4.320/64¹⁴ e do artigo 65, inciso II, alínea c, da Lei n. 8.666/93,¹⁵ conforme bem ilustrado pelos arestos do TCU abaixo colacionados, *verbis*:

O pagamento antecipado não é vedado pelo ordenamento jurídico, contudo, é admitido apenas em situações excepcionais. A possibilidade de pagamento adiantado deve ser condicionada à existência de interesse público devidamente demonstrado, previsão no edital e exigência de garantias. (Acórdão 3614/2013 – Plenário)

A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificadas pelo interesse público e observadas as devidas cautelas e garantias. (Acórdão 1565/15 – Plenário).

¹⁴ Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

¹⁵ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...).

II - por acordo das partes: (...).

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

Detalhando, com a devida especificidade, os necessários requisitos para a realização de pagamento antecipado, o Acórdão 4143/2016-1ª Câmara, exarado pelo TCU, entende serem necessários: i) a previsão no ato convocatório; ii) a existência, no processo licitatório, de estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida; e iii) o estabelecimento de garantias específicas e suficientes, que resguardem a Administração dos riscos inerentes à operação.

Como se vê, a contratação em pauta não se amolda às exigências feitas pela jurisprudência, ficando clara a irregularidade que deu azo ao dano ao erário identificado pelo *decisum* objurgado.

Todavia, a efetiva ocorrência de dano ao erário não se confunde com o débito subjacente, como bem explanam as lições de Luiz Henrique Lima, para quem “o dano é a lesão ao erário, o prejuízo ao patrimônio; o débito é a expressão monetária dessa lesão, sua quantificação em espécie. Todo débito tem origem em um dano ao Erário, mas há danos que não podem ser expressos por um débito”.¹⁶

Aqui, registre-se, reside o *busilis* da presente impugnação, tendo em vista que o Acórdão APL-TC 00054/17 condenou os responsáveis pela quantia de R\$ 18.000,00, em razão da não comprovação da execução dos serviços de capacitação dos servidores municipais e de estudo e adequação do Código de Obras, Postura e Ocupação de Solo, considerando que a referida quantia equivale ao valor total da Nota Fiscal n. 119, pois tal não teria sido devidamente certificada.

Na opinião desta Procuradoria-Geral de Contas, a tese que amparou o *decisum* objurgado não pode prosperar, considerando que o parâmetro adotado terminou por ser relativizado, em razão da documentação juntada pelo

¹⁶ In: Controle externo : teoria e jurisprudência para os tribunais de contas / Luis Henrique Lima. – 7. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018, pg. 314.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

recorrente, na qual se atesta que a servidora então responsável deixou de assinar a Nota Fiscal n. 119 por um lapso, prejudicando, ainda mais, sua utilização como parâmetro para definição do *quantum debeat*.

Ademais, tecnicamente, a apuração do valor devido deve guardar correspondência com a efetiva extensão do dano, o que, no presente caso, conforme bem indicado pelo Parecer n. 66/2017-GPEPSO, ficou prejudicado pela ausência de individualização dos preços dos serviços contratados, o que seria necessário para apurar o valor relativo à capacitação dos servidores e aos ajustes às leis urbanísticas retrocitadas.

Deve-se ressaltar, ainda, a possibilidade de apuração do débito por meio de estimativa, em analogia ao artigo 210, §1º, inciso II, do RITCU,¹⁷ o que não fora realizado pela instrução processual, sendo incabível tal dilação nesta quadra recursal, considerando não só a natureza rescisória do presente meio de impugnação, mas também o tempo passado desde a ocorrência do dano e a especialidade dos serviços prestados, impossibilitando um eficaz levantamento de preços vigentes à época no mercado local de Corumbiara.

Dessarte, em casos de dano ao erário em que o *quantum debeat* não pode ser devidamente apurado, como no caso dos autos, deve-se julgar as contas irregulares, sem débito, aplicando-se, em regra, multa aos responsáveis, nos termos do artigo 55, III, da LC n. 154/96, por ato ilegítimo ou antieconômico resultante em injustificado prejuízo aos cofres públicos.

¹⁷ Art. 210. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, atualizada monetariamente a partir da data da irregularidade, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 267.

§ 1º A apuração do débito far-se-á mediante:

I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;

II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

Nesse sentido, de forma a corroborar tal conclusão, colaciono os precedentes do órgão Plenário do TCU abaixo relacionados, *verbis*:

Tomada de Contas Especial. Execução do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), no Distrito Federal, em 1999. Plano Especial de Qualificação do Distrito Federal - PEQ/DF. Contratação da Sociedade Pé na Estrada. Indícios de inadimplemento contratual e de outras irregularidades. Cálculo de débito por estimativa. Citação. Alegações de defesa não afastam todas as impropriedades verificadas na condução do PEQ/DF. Metodologia de cálculo de débito parcial não atende às condições estabelecidas no art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno. Em caso semelhante, este Tribunal julgou as contas irregulares, sem débito, aplicando aos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992. Contas irregulares, sem débito. Aplicação de multa a alguns responsáveis. Ciência ao Ministério Público Federal, ao MPDFT e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal. Arquivamento. (Acórdão 1112/2005 – Plenário)

Tomada de Contas Especial. Atividades do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador realizadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Convênio celebrado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo Governo do Distrito Federal. Contratação do Programa Brasileiro de Apoio ao Trabalhador - Probat. Indícios de irregularidades. Citações. Alegações de defesa parcialmente acatadas. Existência de dano ao erário não passível de quantificação. Aplicação de multa. Contas julgadas irregulares. Encaminhamento de cópia ao Ministério Público da União. (Acórdão 459/2004 – Plenário)

Tal tese também se encontra de há muito consagrada na jurisprudência dessa egrégia Corte de Contas, a qual segue na trilha de que a quantificação do dano atrai a incidência da multa do artigo 54 de mesma Lei Orgânica, reservando-se a hipótese do artigo 55, III, justamente para os casos em que não seja possível a definição do valor do prejuízo.

Assim sendo, atendo-se às conclusões exaradas no presente caso, entendo que a responsabilização dos agentes é legítima, porém a imputação de débito, sem a devida quantificação do efetivo prejuízo causado, deve ser excluída,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1426/2020
.....

assim como a multa aplicada com fulcro no artigo 54 da LCE 154/96, tendo em vista o seu caráter acessório ao débito.

Com relação à sanção aplicada aos responsáveis, individualmente, com base no artigo 55 da LCE n. 154/96 (item IV do Acórdão APL-TC 00054/17), tenho que deve ser mantida, tendo em vista a impossibilidade de sua majoração, nesta sede, por decorrência da vedação ao *reformatio in pejus*.

Ressalto, por fim, que a função institucional do Ministério Público de Contas está intimamente ligada à defesa do ordenamento jurídico, da democracia e do interesse público primário, motivo pelo qual nem sempre a sua manifestação estará vinculada à tese mais favorável ao erário.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se, preliminarmente, pelo conhecimento do presente meio de impugnação, por cumprir os requisitos de admissibilidade, pela impossibilidade de oitiva de testemunhas, e, no mérito, pelo provimento do recurso de revisão, tendo em vista o proveito da prova juntada nos autos n. 1538/20, nos termos do opinativo, reformando-se, parcialmente, o acórdão vergastado para manter a reprovação das contas e o reconhecimento do dano ao erário, afastando-se, por inquantificável, o débito arbitrado, bem como a multa aplicada aos responsáveis, com base no artigo 54 da LCE n. 154/96, tendo em vista o seu caráter acessório; mantendo-se, tão somente, a condenação dos responsáveis epigrafados, individualmente, nos termos previstos no artigo 55 da LCE n. 154/96, consoante o item IV do Acórdão APL-TC 00054/17.

É como opino.

Porto Velho, 15 de setembro de 2020.

(assinado eletronicamente)
ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas