

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

VOTO GA-3

PROCESSO: TCE-RJ N° 107.264-6/20
ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ASSUNTO: MINUTA DE NOTA TÉCNICA QUE TRATA DE ORIENTAÇÃO ACERCA DO PROCESSO DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL EM PREFEITURAS MUNICIPAIS JURISDICIONADAS DO TCE-RJ

O presente feito, originário de expediente encaminhado pela Secretaria Geral de Controle Externo - SGE deste Tribunal, apresenta no seu conteúdo a proposta de **Nota Técnica** com objetivo de orientar gestores jurisdicionados no processo de transição governamental na ocorrência de eleições municipais.

A ilustre Secretária-Geral de Controle Externo, Sra. Talita Dourado Schwartz, por meio da instrução constante da peça eletrônica “29/10/2020 – *Informação da SGE*”, teceu breves considerações sobre a minuta de Nota Técnica, *in verbis*:

[...]

Cabe ressaltar a relevância de tal orientação, tendo em vista a inexistência de arcabouço normativo relativo à transição de mandatos na maioria das prefeituras municipais, sendo exceções os municípios que possuem normativo específico ou mesmo dispositivos próprios em suas Leis Orgânicas.

Tal iniciativa vai de encontro ao pleito do Ministério Público deste estado, formulado por meio do Ofício do MPRJ CAOEDUC nº 488/2020, encaminhado pelo Ofício GPGJ nº 504/2020, da lavra do Exmo. Procurador-Geral de Justiça, Dr. José Eduardo Ciotola Gussem, por meio do qual se solicita que o TCE-RJ examine a possibilidade de se expedir atos normativos que possam disciplinar o processo de transição entre os mandatos nos âmbitos municipal e estadual, considerando a escassez de normativos que regulem esses processos de transição.

Num breve histórico sobre o assunto, cabe informar que o Governo Federal editou, no exercício de 2002, a Medida Provisória nº 76, que fundamentou a promulgação pelo Congresso Nacional da Lei nº 10.609,

de 20 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República.

Posteriormente, o Governo Federal editou mais um normativo regulamentando a matéria, qual seja, o Decreto Federal nº 7.221, de 29 de junho de 2010, que dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal durante o processo de transição governamental.

Na mesma linha, o Governo do Estado do Rio de Janeiro editou o Decreto Estadual nº 32.027, de 16 de outubro de 2002, que dispõe sobre o processo de transição governamental na administração estadual e dá outras providências.

Na esfera municipal, no entanto, se verifica a precária normatização quanto a transição de mandatos.

Portanto, mostra-se relevante que o TCE-RJ emita orientações às prefeituras jurisdicionadas no sentido de assegurar que os governantes eleitos tenham o acesso às informações das quais necessitam para planejar as medidas a serem adotadas em suas gestões, de forma a prover os munícipes com as ações e políticas públicas de competência municipal.

A transição governamental, realizada de forma harmônica e sistematizada, favorece a governança pública e prestigia o processo democrático, estando alinhada, dentre outros, aos princípios da eficiência, da continuidade administrativa, da transparência e da indisponibilidade do interesse público.

A transparência emerge com destaque nesse caso, uma vez que a informação é um elemento fundamental de governança, motivo pelo qual, após a edição da Lei Federal nº 12.527/11, a informação no setor público passou a ser, via de regra, pública, sendo o sigilo a exceção.

Esse mesmo espírito está presente também nos outros normativos que regem a matéria, como as obrigações de transparência ativa e de instituição de portais de transparência por parte dos gestores constantes da Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Mostra-se relevante também, quanto à transição, o atendimento por parte dos atuais prefeitos aos princípios de responsabilidade fiscal, bem como o fornecimento de informações aos futuros gestores em relação ao equilíbrio das finanças municipais e eventuais medidas adotadas com esse objetivo.

Considerando que os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo, responsáveis pela fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos (art. 71 da Constituição Federal), sendo especialmente relevantes aspectos ligados à governança, transparência e gestão fiscal responsável, bem como a necessidade de orientação técnica sobre o assunto em tela, esta Secretaria-Geral submete à sua apreciação proposta de Nota Técnica, cujo teor segue em anexo, a ser editada no escopo de orientar os gestores acerca do processo de transição governamental nas prefeituras municipais sob sua jurisdição.

Confira-se o inteiro teor da Minuta de Nota Técnica elaborada pela SGE:

Nota Técnica SGE nº 02/2020, de XX de novembro de 2020

Orientações sobre ações referentes ao processo de transição governamental em Prefeituras Municipais jurisdicionadas do TCE-RJ.

Proposição

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria-Geral de Controle Externo, considerando as eleições municipais e a necessidade de que ocorram processos de transição governamental que favoreçam a boa governança e a continuidade das ações estatais nessa esfera de governo, torna pública a presente NOTA TÉCNICA, que dispõe sobre medidas que devem ser adotadas nesse sentido, assim contribuindo para que os novos prefeitos tenham as informações necessárias para assumirem a gestão das ações e políticas públicas em curso nas administrações municipais sob jurisdição do TCE-RJ.

Contextualização

O Governo Federal editou, no exercício de 2002, a Medida Provisória nº 76, que fundamentou a promulgação pelo Congresso Nacional da Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República.

Posteriormente, o Governo Federal editou mais um normativo regulamentando a matéria, qual seja, o Decreto Federal nº 7.221, de 29 de junho de 2010, que dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal durante o processo de transição governamental.

Na mesma linha, o Governo do Estado do Rio de Janeiro editou o Decreto Estadual nº 32.027, de 16 de outubro de 2002, que dispõe sobre o processo de transição governamental na administração estadual e dá outras providências.

Na esfera municipal, no entanto, se verifica, no estado do Rio de Janeiro, a inexistência de arcabouço normativo relativo à transição de mandatos na maioria das prefeituras municipais, sendo exceções os municípios que possuem normativo específico ou mesmo dispositivos próprios em suas Leis Orgânicas.

Ressalte-se que este documento possui caráter orientador, contendo sugestões de boas práticas que contribuem para a boa governança e continuidade administrativa e das políticas públicas na seara municipal.

Aspectos Gerais

1. Transição governamental é o processo que objetiva propiciar condições para que o candidato eleito para o cargo, nesse caso de Prefeito Municipal, possa receber de seu antecessor todos os dados e informações necessários à implementação do programa do novo governo, desde a data de sua posse.
2. O processo de transição governamental tem início com a proclamação do resultado da eleição municipal e se encerra com a posse do novo Prefeito Municipal.

Comissão de Transição Governamental

3. Considerando a necessidade de coordenação dos trabalhos relacionados à transição governamental, como recebimento de solicitações de informação, agendamento de reuniões e respostas às demandas oriundas desse processo, recomenda-se a constituição de uma Comissão de Transição Governamental composta dos principais secretários municipais, como os Secretários de Fazenda, Administração, Planejamento, Controle Interno ou equivalente, Saúde e Educação.
4. Recomenda-se que a criação da Comissão de Transição Governamental e todo o processo de transição seja regulamentado em ato administrativo próprio pelo atual Prefeito Municipal.
5. É recomendável que seja designado, por meio de ato próprio, um dos integrantes da aludida comissão de transição para coordená-la, tarefa que pode ser designada também a um assessor direto do atual Prefeito Municipal.
6. O candidato eleito para o cargo poderá designar formalmente representante junto à administração municipal, que terá acesso às informações contidas em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por órgãos ou entidades da administração, recolhidos ou não a arquivos públicos, relativas:
 - a) às atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive relacionadas à sua política, organização e serviços;
 - b) às contas públicas do Governo Municipal;
 - c) à estrutura organizacional da administração pública;
 - d) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
 - e) a assuntos que requeiram adoção de providências, ação ou decisão da administração no primeiro quadrimestre do novo governo; e
 - f) a relatórios de trabalhos realizados nos últimos anos pela área de controle interno e por órgãos de controle externo e fiscalização.
7. Os pedidos de acesso às informações, quaisquer que sejam suas naturezas, deverão ser formulados por escrito e encaminhados ao Coordenador da Comissão de Transição Governamental, que deverá atuar junto aos demais gestores da administração municipal visando ao fornecimento das necessárias respostas ao representante do candidato eleito.
8. Em assuntos mais técnicos ou que exijam maior nível de detalhamento das informações, recomenda-se que sejam agendadas reuniões pela Comissão de Transição Governamental entre os atuais e futuros gestores, bem como seus assessores técnicos, com o objetivo de apresentar aspectos da gestão fiscal, políticas públicas, planejamento governamental, dentre outras questões de interesse acerca da administração municipal.

Transparência Ativa

9. Recomenda-se ao atual Prefeito Municipal a elaboração, para entrega ao sucessor e publicação no portal de transparência, de um relatório da situação da administração municipal que conterá, entre outras, informações atualizadas sobre:
 - a) dívidas do município, por credor, com as datas dos respectivos vencimentos, inclusive das dívidas a longo prazo e encargos decorrentes de operações de crédito, informando sobre a capacidade da administração municipal de realizar operações de crédito de qualquer natureza;
 - b) prestações de contas de convênios celebrados com organismos da União, do estado ou internacionais, bem como do recebimento de subvenções e auxílios;

- c) situação dos contratos com concessionárias e permissionárias;
 - d) estado dos contratos de obras e serviços em execução ou apenas formalizados, informando sobre o que foi realizado e pago e o que há por executar e pagar, com os prazos respectivos;
 - e) transferências a serem recebidas da União e do estado por força de mandamento constitucional ou de convênios;
 - f) projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo em curso na Câmara Municipal, para permitir que a nova administração decida quanto à conveniência de lhes dar prosseguimento, acelerar seu andamento ou retirá-los;
 - g) situação dos servidores municipais, seu custo, quantidade e órgãos em que estão lotados e em exercício.
10. Sugere-se que a entrega desses documentos ao sucessor e a respectiva publicação no Portal de Transparência da Prefeitura sejam realizadas até 5 (cinco) dias após a proclamação do resultado das eleições pela Justiça Eleitoral.
11. É recomendado que seja realizada a revisão do conteúdo do Portal de Transparência da Prefeitura visando ao cumprimento integral dos normativos que regem a transparência do setor público, notadamente a Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), considerando que o portal é relevante fonte de informações para os futuros gestores e para o controle social.

Responsabilidade Fiscal

12. O atual titular da gestão municipal deve manter uma gestão fiscal planejada e transparente no sentido de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.
13. Ainda com base na LRF, o atual Prefeito deve cumprir integralmente com as obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres do exercício, conforme o disposto no artigo 42 do referido diploma legal.
14. Recomenda-se a publicação no Portal de Transparência municipal da relação atualizada de restos a pagar, contendo:
- a) credor identificado com nome e CNPJ;
 - b) objeto com a natureza de despesa, número do empenho e histórico do empenho;
 - c) exercício a que pertence;
 - d) valor da despesa;
 - e) valor totalizado por exercício e por credor; e
 - f) valor de cancelamentos de Restos a Pagar por exercício.
15. Visando também à publicação no Portal de Transparência, recomenda-se a elaboração de um relatório com as medidas tomadas pelo gestor no sentido de equilibrar as contas públicas municipais, contendo:
- a) a situação financeira no início da gestão, primeiro ano de mandato, comparando-a à situação atual (final de gestão);

- b) o total de contratações efetuadas de servidores efetivos e temporários, com os respectivos cargos, contendo datas dos certames, datas das homologações dos certames, as datas de nomeações e as entidades municipais às quais foram destinados;
- c) relação comparativa do total de cargos exclusivamente comissionados com o total de cargos efetivos da administração municipal, discriminados por cada órgão integrante da sua estrutura.

O presente processo foi distribuído à minha relatoria, sem ter havido prévia manifestação do Ministério Público de Contas.

É o Relatório.

Inicialmente, registro que atuo nestes autos em virtude de convocação promovida pela Presidência desta Egrégia Corte de Contas, em Sessão Plenária de 17/04/2018.

Quanto a matéria versada no presente administrativo, cumpre mencionar que é de competência da Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio de suas subsecretarias e coordenadorias, *apresentar, para fins de aprovação, propostas técnicas com vistas à formulação e edição de orientações, modelos e documentos técnico-normativos que estabeleçam metodologias, diretrizes, entendimentos, procedimentos, critérios e indicadores*, nos termos do Ato Normativo nº 183/2020.

Ademais, destaco que, na qualidade de condutor da instrução processual, reputei que o presente prescinde de manifestação prévia do douto *Parquet* de Contas, seja pela urgência de tramitação, análise e julgamento deste processo pelo Corpo Deliberativo imposta pela grave crise que assola o país e o Estado do Rio de Janeiro, seja porque o presente não se enquadra no rol de processos em que se faz obrigatória a oitiva do Ministério Público Especial, conforme dispõe a Lei nº 382/80, restando silentes as Resoluções MPE nº 2 e 3/2017.

Por oportuno, faço um registro elogioso à diligente atuação da Secretaria-Geral de Controle Externo na elaboração da Nota Técnica sob exame, a qual se mostra tempestiva, pertinente e de grande valia pedagógica, afigurando-se como importante referência técnica capaz de oferecer maior segurança jurídica aos gestores no que diz respeito ao processo de transição governamental.

Por fim, tendo em vista a importância do contido no presente processo e de forma a viabilizar a efetiva orientação aos jurisdicionados, incluirei na parte dispositiva do meu voto

item pela Expedição de Ofício aos Chefes dos Poderes Executivos Municipais jurisdicionados deste TCE-RJ.

Desta feita, considerando que esta proposta tem por escopo orientar os jurisdicionados do TCE-RJ quanto à transição governamental, posiciono-me **DE ACORDO** com o conteúdo da Nota Técnica elaborada pela SGE, ressaltando-se que o Ministério Público Especial não se manifestou, e

VOTO:

I - Pela **APROVAÇÃO** da proposta de Nota Técnica transcrita no Relatório, com a consequente adoção das providências de estilo necessárias à sua publicização no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e no sítio eletrônico do TCE-RJ;

II - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** a todos os Chefes do Poder Executivo dos municípios sujeitos à jurisdição do TCE-RJ, para que tomem ciência desta decisão e do inteiro teor desta Nota Técnica;

III - Pela **DETERMINAÇÃO À SSE** para que assegure que a comunicação contida no item II deste voto seja feita com a prioridade e a urgência que o momento requer;

IV - Pelo posterior **ARQUIVAMENTO** do presente processo.

GA-3, de de 2020.

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Conselheiro Substituto