

10

# BOLETIM MINISTERIAL

ABRIL/MAIO DE 2021

### 1<sup>a</sup> Procuradoria de Contas

<b>Processo nº</b>	2013/53516-4
<b>Tipo</b>	Tomada de contas
<b>Tema</b>	Prescrição da pretensão punitiva nos processos de contas

### DESTAKE

A prescrição punitiva nos processos de contas alcança tão somente as penalidades, não abrangendo a imputação de débito.

### INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

A prescrição da pretensão punitiva, no âmbito do processo de contas, incide apenas sobre a aplicação de penalidades. As decisões recentes dos tribunais superiores não alcançam o processo de contas, já que são adstritas ao prazo que a Fazenda Pública terá para executar o título executivo extrajudicial formado pelo acórdão das Cortes de Contas. Nesse sentido, destacam-se duas decisões do Tribunal de Contas da União, que resumem com precisão o atual estado da arte da jurisprudência sobre o tema: “O reconhecimento da prescrição de ações de resarcimento ao erário não atinge os processos de controle externo, uma vez que a decisão do STF se aplica apenas a ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, ou seja, circunscreve-se à prática de atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado”. (TCU. Acórdão 2354/2020 – Primeira Câmara. Rel. Min. Bruno Dantas). “O entendimento proferido pelo STF, a respeito da prescritibilidade da pretensão de resarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU” (TCU. Acórdão 6589/2020 – Segunda Câmara. Rel. Min. Raimundo Careiro)”. **Dra. Silaine Karine Vendramin.**

### 2<sup>a</sup> Procuradoria de Contas

Processo nº	2020/52059-7
Tipo	Agravo Regimental
Tema	Cabimento ou não da ação de <i>Querela Nullitatis</i>

### DESTAQUE

A *querela nullitatis* constitui-se meio de impugnação autônomo que visa a afastar do mundo jurídico vícios irremediáveis que contaminam a própria existência do ato/processo, carregando sobre si tamanha gravidade que não podem ser convalidados no tempo, ultrapassando, inclusive, até mesmo o manto da coisa julgada.

### INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

A *querela nullitatis* constitui-se meio de impugnação autônomo que visa afastar do mundo jurídico vícios irremediáveis que contaminam a própria existência do ato/processo, carregando sobre si tamanha gravidade que não podem ser convalidados no tempo, ultrapassando, inclusive, até mesmo o manto da coisa julgada. A alegação do agravante não tem guarida no ordenamento jurídico e na jurisprudência pátria, uma vez que o instituto da prescrição quinquenal não se afigura como pressuposto processual – seja de validade ou de existência – que macule a relação jurídica processual e atraia a pretensão de declaração de inexistência dessa relação, mas se refere ao próprio mérito, a teor do disposto no art. 487, II, do CPC. Vale dizer ainda que a prescrição sequer pode ser alegada em sede rescisória, caso a matéria não tenha sido devidamente discutida na ação principal. *In casu*, verificou-se que a parte interessada quedou-se inerte durante as fases de conhecimento e recursal quanto à arguição da prescrição quinquenal, inaugurando a temática somente após o trânsito em julgado da decisão condenatória e o decurso do prazo do pedido de rescisão. Desta feita, a suposta prescrição agora arguida pelo recorrente – ainda que legítima – estaria abarcada pelo manto da coisa julgada administrativa, uma vez que o interessado aguardou passivamente o transcurso das fases de conhecimento, recursal e do prazo do pedido de rescisão para tão logo vindicar um direito que sequer lhe cabia. **Dr. Felipe Rosa Cruz.**

## 2<sup>a</sup> Procuradoria de Contas

<b>Processo nº</b>	2017/51995-3
<b>Tipo</b>	Representação
<b>Tema</b>	Descumprimento de requisitos legais em processos de inexigibilidades de licitação

## DESTAKE

A contratação de artistas/bandas musicais por meio de inexigibilidade de licitação deve seguir as exigências legais, em especial a comprovação da relação contratual com o empresário do artista, assim como a demonstração da consagração e motivação de que o preço contratado refere-se ao preço de mercado.

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Conforme se extrai da leitura dos autos, a irregularidade ora analisada diz respeito à contratação de artistas/bandas musicais por meio de inexigibilidade de licitação no período de março a maio do ano de 2016. Ao analisar a matéria, o Tribunal de Contas da União decidiu que o descumprimento do requisito referente à exclusividade não pode ser unicamente considerado para configurar irregularidade da contratação e responsabilização do agente, devendo haver análise de outros elementos, como a inexecução contratual e eventual dano ao erário. A consagração do artista que autoriza a contratação direta deve levar em consideração, inclusive, o critério de regionalização, o que torna ainda mais difícil a caracterização de irregularidade. No caso em apreço, as contratações foram acompanhadas dos documentos exigidos na norma legal e, também, do *release* artístico dos artistas, o que entende-se suficiente para caracterizar a consagração exigida. No que concerne à compatibilidade de preços com os praticados no mercado, registre-se que as contratações foram realizadas com base nas propostas de preços ofertadas pelos artistas, não havendo, por parte da Fundação Cultural, uma pesquisa de preços que justificasse ser o valor contratado similar ao praticado no mercado. Entende-se, entretanto, que a variação dos valores efetivamente pagos depende do formato de apresentação do artista - sozinho ou dividindo o palco com outros artistas - e da duração da apresentação, o que demandaria uma análise mais apurada para fins de responsabilidade. O que o legislador quis coibir ao exigir a justificativa de preços para as contratações diretas foi a ocorrência de superfaturamento e, por consequência, o dano ao erário, o que não foi noticiado no caso concreto.

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Por fim, de modo a prevenir ocorrências similares em futuras contratações resultantes de inexigibilidade de licitação, sugere-se que sejam seguidas as exigências legais, em especial: a comprovação da relação contratual com o empresário do artista, por meio de contrato de exclusividade com registro em cartório, assim como a demonstração e motivação de que o preço contratado refere-se ao preço de mercado, abstendo-se de contratar em situações que não se enquadrem na norma legal. **Dr. Felipe Rosa Cruz.**

### 4<sup>a</sup> Procuradoria de Contas

<b>Processo nº</b>	2020/50865-0
<b>Tipo</b>	Aposentadoria
<b>Tema</b>	Tempo de contribuição e princípios da razoabilidade e da segurança jurídica

### DESTAKE

É possível a prevalência dos princípios da segurança jurídica e da razoabilidade em favor do administrado quando a situação jurídica e remuneratória irregular estiver consolidada por longo transcurso de tempo e não houver como afastar a presunção de boa-fé do beneficiário.

### INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Sobre o tema, requisito de tempo de contribuição não preenchido, há muito a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado tem ido no sentido de não conferir ao período de aguardo da aposentadoria qualquer repercussão positiva na vida funcional ou previdenciária do servidor público, para além do direito de afastamento das atividades públicas. Isso porque a lógica previdenciária se lastreia na premissa conjunta de prestação de serviço público mais contributividade, e, portanto, a contagem do período de afastamento, ainda que com desconto previdenciário, implicaria no reconhecimento de tempo fictício de contraprestação de serviço público, já que não teria ocorrido o exercício das atividades funcionais. De todo modo, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da segurança jurídica, tendo em vista transcorrido extenso lapso temporal desde o ato de jubilação e que hodiernamente a servidora já implementou o requisito de 75 anos de idade da aposentação compulsória, eventual retorno à atividade mostrar-se-ia absolutamente descabido, conforme orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (Acórdão 8032/2020-Segunda Câmara. Data da sessão: 28/07/2020. Relator: RAIMUNDO CARREIRO; Acórdão 4725/2018-Primeira Câmara. Data da sessão: 22/05/2018. Relator: VITAL DO RÊGO; Acórdão 13955/2020-Primeira Câmara. Data da sessão: 01/12/2020. Relator: WEDER DE OLIVEIRA; Acórdão 1462/2020-Segunda Câmara. Data da sessão: 10/03/2020. Relator: ANA ARRAES. Dr. Patrick Bezerra Mesquita.

### 4ª Procuradoria de Contas

<b>Processo nº</b>	2020/50047-6
<b>Tipo</b>	Admissão de pessoal
<b>Tema</b>	Prevalência do interesse público diante de contrato irregular

### DESTAQUE

A contratação temporária de servidores públicos, nas hipóteses de necessidade temporária e de excepcional interesse público é uma das exceções ao concurso público que são permitidas, conforme vaticina o inciso IX, art. 37, da Constituição Federal, respeitados os requisitos de validade. Em tempos de pandemia, mesmo diante da constatação de uma contratação temporária ilegal, a perda dessa mão de obra implicaria em prejuízo maior ao interesse público do que o causado pela sua manutenção afrontosa à legalidade, tendo em vista a excepcional situação fática ora vivenciada.

### INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Como é cediço, as exceções ao concurso público como meio ordinário de ingresso no serviço público hão de sempre receber pálio interpretativo restritivo por desbordarem da norma geral de isonomia e meritocracia que preside o instituto do concurso. Dentre as exceções de ingresso no serviço público por intermédio de concurso, as contratações temporárias são permitidas nas hipóteses de necessidade temporária e de excepcional interesse público, conforme vaticina o inciso IX, art. 37, da Constituição Federal. À luz do conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição da República e da jurisprudência firmada pela Suprema Corte em sede de Repercussão Geral (RE 658.026, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 31.10.2014), a contratação temporária reclama os seguintes requisitos para sua validade: (i) os casos excepcionais devem estar previstos em lei; (ii) o prazo de contratação precisa ser predeterminado; (iii) a necessidade deve ser temporária; (iv) o interesse público deve ser excepcional; (v) a necessidade de contratação há de ser indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração. Diante da presente situação de calamidade na saúde pública, cumpre reconhecermos o potencial prejuízo à continuidade do serviço que eventual distrato de pessoal temporário promoveria ao órgão, inclusive para a posterior recontratação dos mesmos profissionais e, nesta hipótese, no trabalho burocrático que decorreria de distrato seguido de recontratação do mesmo corpo de pessoal. Neste momento, se faz de importância fulcral considerar, sob aspecto prático, o possível impacto que tal medida acarretaria ao desenvolvimento das atividades da Secretaria de Saúde, que hodiernamente encontra seus esforços voltados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus no Estado do Pará.

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Não obstante derive de um contrato inválido, a perda dessa mão de obra implicaria em prejuízo maior ao interesse público do que o causado pela sua manutenção afrontosa à legalidade, tendo em vista a excepcional situação fática ora vivenciada. É dizer: diante do momento excepcional pandêmico que vivemos, a convivência com a ilegalidade agride menos o interesse público do que o distrato dos servidores ilegalmente contratados. Há vezes em que o interesse público, balizador de toda a atividade administrativa, impõe a manutenção de efeitos de atos ilegais, uma vez que atenderia melhor a guarda do bem da vida resguardado pela administração pública. Assim o sendo, mesmo diante do reconhecimento da nulidade do ato, a Administração poderá, em condições excepcionalíssimas, manter a eficácia de seus efeitos, pois é provável que sua sustação cause prejuízos ainda mais caros à sociedade. O Tribunal de Contas da União (TCU) já teve a oportunidade de se manifestar sobre o reconhecimento do interesse público na continuação do contrato mesmo diante de sua ilegalidade, conforme jurisprudência (TCU, Acórdão 1.727-Plenário, 2014. Voto: Min. Relator: Aroldo Cedraz; TCU, Acórdão: 562/2012. Voto: min. Relator: José Mucio Monteiro - Plenário - 015.137/2002-9). **Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**

#### **4<sup>a</sup> Procuradoria de Contas**

<b>Processo nº</b>	2004/51379-4
<b>Tipo</b>	Admissão de Pessoal por Concurso Público
<b>Tema</b>	Acumulação inconstitucional de cargos públicos

#### **DESTAQUE**

É ilícita a acumulação de cargo de professor com outro cargo que servidor que não seja de natureza técnica.

#### **INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR**

No que concerne à acumulação inconstitucional de cargos públicos, tem-se a possibilidade de duas situações distintas: i) o vício decorre após a perfectibilização do ato de provimento – hipótese que, de fato, demandaria a apuração por meio de PAD; e ii) o vício remonta a gênese do ato, sendo desnecessária a instauração de procedimento disciplinar, porquanto diz respeito a vício originário que macula o provimento desde a sua origem-, é o caso dos autos. **Dr. Patrick Bezerra Mesquita**.

### 4<sup>a</sup> Procuradoria de Contas

<b>Processo nº</b>	2019/52308-8
<b>Tipo</b>	Reforma - Reversão
<b>Tema</b>	Ausência de registro do ato originário de reforma

### DESTAQUE

Os atos de reversão não se submetem à análise obrigatória do Tribunal de Contas prevista no art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

### INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Os processos de reversão não deveriam se submeter à análise obrigatória de registro por parte do Tribunal de Contas. Isso porque o art. 71, III, da Constituição Federal prescreve que é de competência da Corte de Contas a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal. Assim sendo, o texto constitucional, em relação ao registro, refere-se unicamente aos atos originários de provimento, não contemplando os atos derivados, como é o caso da reversão. Nesse passo, entende-se que a interpretação de tal dispositivo deve ser restritiva, já que, via de regra, atos dessa natureza (derivados) são de menor relevância e impacto para a Administração Pública e, por isso mesmo, dispensam a apreciação automática do controle externo para o seu registro, sem embargo da possibilidade de fiscalizações e auditorias pontuais. No caso da reversão, por exemplo, via de regra, o servidor se encontrava aposentado por invalidez e apenas retorna ao serviço público – ao qual já pertencia – quando, após comprovação por junta médica oficial, os motivos causadores da inatividade desapareceram. A despeito do posicionamento deste *Parquet* de Contas ao norte consignado, o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) tem se posicionado pela possibilidade de análise da legalidade dos atos de reversão, conforme se vê nas decisões exaradas nos Acórdãos nº. 58.393 e nº. 60.077. Todavia, no caso da extinção do feito sem julgamento de mérito do ato originário – como é o caso dos autos em espeque –, obsta-se a análise da reversão sob esta sistemática, resultando na extinção do feito sem julgamento de mérito (TCE/PA. Acórdão nº 60.255, de 13/02/2020. Processo nº 2019/54485-0. Relator: Conselheiro Substituto DANIEL MELLO), porquanto a ausência de registro do ato de reforma pretérito prejudica o exame do ato de reversão dele derivado. **Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**

## 4ª Procuradoria de Contas

<b>Processo nº</b>	2019/52680-3
<b>Tipo</b>	Aposentadoria (Concessão Inicial)
<b>Tema</b>	Reestruturação organizacional e provimento de cargos efetivos sem concurso público

## DESTAQUE

Afrontam a Constituição Federal os normativos que, sob o rótulo de reestruturação organizacional, ensejam o provimento de cargos efetivos sem a realização de concurso público.

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Como é cediço, a Constituição Federal de 1988 exige que a investidura em cargos ou empregos públicos ocorra por meio de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista na lei, conforme vaticina o art. 37, II, CF/88. No que concerne ao período até 1991, possíveis ascensões funcionais estão abrigadas pela decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal tomada no bojo do julgamento da Medida Cautelar na ADI 837/DF, que, a despeito de declarar a inconstitucionalidade desta forma de provimento de cargo público, estabilizou os efeitos dos atos administrativos assim tomados até 23/04/1993, haja vista o efeito meramente *ex nunc* do decisório. Nessa toada, o Supremo Tribunal Federal (STF) editou o enunciado de Súmula 685, que deu origem à Súmula Vinculante 43, aprovada em 08/04/2015 (Info 780), segundo a qual “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”. Por noção de carreira, tem-se o conjunto de classes de mesma natureza funcional e hierarquizada segundo o grau de escolaridade, responsabilidade e complexidade a elas inerentes. Outrossim, relembrar-se que há muito o Supremo Tribunal Federal tem decidido no sentido de que afrontam o comando do art. 37, II, da Constituição Federal os normativos que, sob o rótulo de reestruturação organizacional, ensejam o provimento de cargos efetivos sem a realização de concurso público. Todavia, por ocasião do recente julgamento da ADI 5406 (STF, ADI 5.406, rel. min. Edson Fachin, j. 27-4-2020, P, DJE de 26-6-2020), a Suprema Corte declarou que a reestruturação de cargos, fundada em evolução legislativa de aproximação e na progressiva identificação de atribuições, não viola o princípio do concurso público, desde que haja: i) uniformidade de atribuições entre os cargos extintos e aquele no qual serão os servidores reenquadrados; ii) identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso no cargo público; e iii) identidade remuneratória entre o cargo criado e aqueles extintos. **Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**

#### **4<sup>a</sup> Procuradoria de Contas**

<b>Processo nº</b>	2020/50865-0
<b>Tipo</b>	Representação com Pedido de Medida Cautelar
<b>Tema</b>	Aposentadoria

#### **DESTAQUE**

A Constituição Federal, em seu art. 40, exige a combinação entre idade e tempo de contribuição, como condição para o deferimento de aposentadoria voluntária ao servidor público, mas não dispensa o implemento do requisito do tempo mínimo de efetivo exercício no serviço público. A concessão de aposentadoria voluntária quando não há o exercício funcional necessário, mesmo que seja efetuado o desconto da contribuição previdenciária, induz ao reconhecimento de tempo ficto para fins de aposentação, o que é vedado pelo texto constitucional.

#### **INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR**

No Brasil, a ordem constitucional previu a existência de duas espécies de regimes previdenciários: i) o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, previsto no art. 201, ao qual se filiam os trabalhadores da iniciativa privada, bem como os empregados públicos, servidores temporários e os que ocupam exclusivamente cargo em comissão no serviço público; e ii) o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, previsto em seu art. 40, que engloba os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios. Originariamente, a Constituição Federal previa três modalidades de aposentadoria para os servidores públicos: I) por invalidez permanente, II) compulsoriamente, aos setenta anos de idade, e III) voluntariamente. Analisando o texto originário, é possível concluir que o legislador constituinte elegeu como critérios, para a aposentadoria voluntária a idade e o tempo de serviço. No entanto, a manutenção desse sistema previdenciário demonstrou-se inviável. A redução da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida população descartou a necessidade de revisão de tais regras. Por este motivo, tendo em vista a premência de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência, a primeira reforma previdenciária foi levada a efeito pela Emenda Constitucional n. 20/98, que assim reformulou a redação do art. 40, da Constituição Federal, abandonando a expressão “tempo de serviço”, o texto constitucional passou a exigir a combinação entre idade e tempo de contribuição, como condição para o deferimento de aposentadoria voluntária ao servidor público. No entanto, em que pese a supressão da expressão “tempo de serviço”, o que se exige para a aposentadoria não é apenas a contribuição previdenciária, mas também o efetivo serviço público ativo. Ou seja, além da contribuição, é necessário que o servidor tenha efetivamente empregado sua força laborativa para a prestação do serviço público.

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Aqui se deve sublinhar que alteração de tempo de serviço para tempo de contribuição não teve o condão de tornar o serviço desnecessário, mas sim de se acrescentar ao serviço a devida contribuição previdenciária. Isto é, não é o caso de substituição do termo e do instituto jurídico, mas sim de sua evolução, que passou a acoplar ao serviço a contribuição. A se entender o contrário, o sistema previdenciário desmorona e vê corroído o inafastável broquel de equilíbrio autuarial, numa chicana que, na prática, deixa de exigir os requisitos constitucionais para o jubilamento e o antecipa na aposta da demora e desídia administrativa em deferir o expedido processamento do ato. Se as reformas previdenciárias passaram a exigir a efetiva contribuição previdenciária, não quer dizer que tenham deixado de exigir a efetiva prestação do serviço público. Na verdade, o que se demanda são os dois: serviço público ativo mais contribuição previdenciária. Por sinal, caso entendêssemos o contrário, situações das mais pitorescas, quando não esdrúxulas, poderiam ocorrer, dos requisitos da aposentadoria se referirem a tempos e fatos posteriores ao pedido. Abrir-se-ia, igualmente, a oportunidade de uso malicioso do sistema previdenciário, com o pleito de jubilamento se dar longe de qualquer preenchimento de requisitos, na esperança deles virem a serem preenchidos ao longo do tempo e em decorrência do atraso das autoridades administrativas em assim fazê-lo. **Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**

### 5<sup>a</sup> Procuradoria de Contas

<b>Processo nº</b>	2007/51188-6
<b>Tipo</b>	Prestação de Contas
<b>Tema</b>	Prestação de contas e nexo de causalidade.

### DESTAQUE

É possível concluir-se pela correta aplicação dos recursos públicos quando, a despeito de não cabalmente demonstrado o nexo causal entre as despesas e a receita convenial, existirem elementos robustos que permitam que se faça a correlação necessária para a caracterização do nexo.

### INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

A reanálise das contas de convênio, as quais já foram alvo da análise ministerial de mérito, quando se opinou pela irregularidade das contas, com devolução de valores, se deu devido a necessidade de exame de recentes documentos apresentados, os quais redundaram na reabertura da instrução processual. A nova circunstância emergida dos autos logrou êxito, em aferir a precisa correspondência entre os valores repassados e a quase totalidade dos dispêndios realizados, comprovando-se a adequação do emprego de recursos públicos em montante expressivo, correspondente ao percentual de 98% do repasse global. Já no tocante à diferença remanescente, - relativamente à qual os elementos de despesas estão desacompanhados dos respectivos extratos bancários e das cópias dos cheques nominativos utilizados para fins de liquidação, - *data máxima venia* ao entendimento preconizado pela Unidade Instrutiva com respaldo em precedentes dessa Egrégia Corte, há que se ressaltar, por oportuno, que tanto a obrigatoriedade de realização de pagamentos por meio de cheque nominativo ou qualquer outra modalidade em que fique identificado o beneficiário, quanto a de exibição dos extratos bancários do período afeto à movimentação financeira do convênio, já eram exigidas por ocasião da celebração do ajuste em tela por força dos arts. 20 e 28 da Instrução Normativa nº 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Todavia, no caso vertente, à luz do farto e verossímil acervo documental produzido, exsurgem elementos concretos e cabais capazes de sinalizar que a efetiva correspondência entre as despesas e a receita convenial somente não se operou em sua completude, provavelmente porque os extratos bancários juntados não compreendem todo o período em que alguns cheques foram compensados.

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Ante a tais circunstâncias, é possível elidir, no caso específico dos autos, a mácula de irregularidade então sugerida por este *Parquet* às contas *sub examine*, sobretudo considerando, em definitivo arremate, a ressalva disposta na parte final do Enunciado Ministerial nº 1, de 16/09/2016 (DOE de 23/09/2016), verbete orientativo uniformizador da atuação deste *Parquet* sobre o tema em foco, senão veja-se: “O Ministério Público de Contas opinará pela irregularidade das contas com devolução total da verba pública transferida quando não houver a juntada de extrato bancário pelo responsável ou, ainda que juntado, não for possível precisar os beneficiários dos pagamentos, inadmitida a prática de pagamentos através de saques avulsos ou pagamentos de cheques em espécie sem a devida identificação dos credores, salvo circunstâncias específicas e excepcionais previamente comprovadas e justificadas nos autos dos processos de contas.” Soma-se a isso o fato de que, a despeito da concedente não ter se desonerado do ônus de proceder ao efetivo acompanhamento e fiscalização da execução física do objeto, tampouco de expedir o respectivo laudo conclusivo conforme determina a Resolução TCE/PA nº 13.989/1995, inexistem quaisquer elementos ou indícios que conduzam à segura inferência de que o ajuste não tenha sido cumprido. Ao revés, extraem-se, do robusto conjunto probatório financeiro emergido do processo elementos que sinalizam a aparente execução física do objeto e o consequente atendimento da finalidade avençada, consubstanciados em comprovantes de despesas de serviços que, além de guardarem relação com o plano de trabalho, discriminam as rotas realizadas quanto ao transporte escolar, as quilometragens percorridas e os quantitativos de alunos beneficiados nos trajetos, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU ( Sumário do Acórdão nº 5469/2020 – Primeira Câmara. Relator Ministro Vital do Rêgo. Data da sessão: 12/05/2020). Por derradeiro, anui-se à manifestação da Seção Técnica no sentido de que as despesas bancárias “são consideradas como custos agregados ao objeto do convênio”, na medida em que não decorreram de conduta culposa do responsável (Acórdão nº 169/2019 – Primeira Câmara. Relator Ministro Marcos Bemquerer. Data da sessão: 29/01/2019). **Dr. Stephenson Oliveira Victer.**

## 5<sup>a</sup> Procuradoria de Contas

<b>Processo nº</b>	2010/51007-6
<b>Tipo</b>	Prestação de Contas
<b>Tema</b>	Convênio e aquisição de uniformes escolares

## DESTAQUE

A compra de uniformes para instituições de ensino públicas, por estar inserida no círculo de atribuições da própria Secretaria de Estado de Educação, não é passível de ser objeto de instrumento convenial.

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Quanto à concedente, cabe assinalar, ademais, a ilegitimidade do objeto avençado. Com efeito, é cediço que a vasta gama de atividades estatais demanda a realização de parcerias com entidades não governamentais, as quais podem mostrar-se mais eficientes na consecução de determinadas finalidades públicas não exclusivas do Estado. Nessa senda, os serviços de educação, nos termos dos arts. 205 e 209 da Constituição Federal, não são de monopólio estatal. Logo, é possível que a Administração Pública os preste diretamente, bem como que fomente entes privados que tenham por objetivo a sua promoção. Tal possibilidade difere, contudo, das situações de evidente afastamento do regime jurídico administrativo cogente, nas quais, dentro da atuação direta do Estado, há a indevida substituição da figura do gestor público pela de um particular. Chega-se, pois, ao ponto. A compra de uniformes para instituições de ensino públicas, por estar inserida no círculo de atribuições da própria Secretaria de Estado de Educação, não é passível de ser objeto de instrumento convenial, eis que tal desiderato configura verdadeiro contrato administrativo de fornecimento, para o qual exige-se prévia licitação. Em outras palavras, os convênios são instrumentos de cooperação mútua, de interesses convergentes, não se prestando para contratações de bens ou serviços, dado que estas, em sentido diverso, contemplam vontades opostas, tendo o lucro no lugar da colaboração e o necessário estabelecimento de vínculos mais rígidos, como a previsão de cláusulas exorbitantes. Vê-se, portanto, a ocorrência *in casu* de dispêndio público com a contratação para fornecimento de bens sem a devida observância das exigências constitucionais e legais, em patente violação aos basilares princípios da administração pública. Nesse viés, o Superior Tribunal de Justiça – STJ possui remansosa jurisprudência, sedimentada nos seguintes termos: “*A contratação direta, quando não caracterizada situação de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, gera lesão ao erário (dano in re ipsa), na medida em que o Poder Público perde a oportunidade de contratar melhor proposta.*” (Jurisprudência em Teses. Edição nº 97: Licitações – I. Item 8).

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

No tocante à prescrição da pretensão punitiva alguns apontamentos se fazem necessários. Ressalte-se, *a priori*, que este Representante do MPC/PA chegou a levar em consideração, em manifestações pretéritas, a tese firmada pelo TCU que considera o prazo do art. 205 do Código Civil (10 anos) para a configuração da prescrição no tocante à aplicação de penalidades por aquela Corte, tendo como *dies a quo* a data da ocorrência da irregularidade apontada. Contudo, a edição do Enunciado Ministerial nº 3, de 25/04/2019 (DOE de 06/05/2019), que preconiza que “*O Ministério Público de Contas [do Estado do Pará] opinará pela prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado, nos termos da Lei Federal nº 9.873, de 23 de novembro de 1999*”, trouxe o tema novamente à baila. Assim, anui-se à orientação que decorre do teor do Enunciado Ministerial nº 3/2019, que preconiza a aplicação da Lei nº 9.873/1999 para fins de prescrição da pretensão punitiva do TCE/PA, ou seja, prazo quinquenal, provocando a extinção da pretensão punitiva pelo transcurso do prazo prescricional. **Dr. Stephenson Oliveira Victer.**

## 7ª Procuradoria de Contas

<b>Processo nº</b>	2020/03858-9
<b>Tipo</b>	Pensão
<b>Tema</b>	Acumulação de pensões

## DESTAQUE

Nos termos do art. 24 da Emenda Constitucional nº 103/2019, é permitida a acumulação de pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social.

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Na espécie, tem-se o caso de acumulação lícita de pensões, uma vez que oriundas de regimes distintos de previdência social, quais sejam, o regime próprio dos servidores públicos do Estado do Pará e o regime próprio conferido aos Deputados Estaduais do Estado do Pará. Os detentores de mandatos eletivos não são servidores públicos no sentido estrito do termo. Esta categoria especial de agentes públicos não se confunde com a de servidor público detentor de cargo efetivo, nos termos do que decidiu o Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, no Recurso Extraordinário n. 650.898: “Os agentes políticos mantêm vínculo de natureza política com o Estado, pois o que os capacita ao exercício da função não é a habilitação profissional nem a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos eleitos pelo povo. São responsáveis pela formação da vontade superior do Estado. Os servidores públicos diversamente, possuem vínculo de natureza profissional e não eventual com o Estado ou com pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração indireta.” Assim, tendo em vista esta distinção fundamental e com base no art. 40, § 2º da Constituição Federal, em sua redação original, foram instituídos regimes previdenciários próprios dos detentores de mandato eletivo. No âmbito da União, a matéria foi regulamentada pela Lei nº 9.506/1997, que disciplina o Plano de Seguridade Social dos Congressistas. Ao examinar a matéria em sede de consulta, o Tribunal de Contas da União decidiu que a referida lei instituiu um verdadeiro regime previdenciário público próprio, distinto do aplicável aos servidores públicos titulares de cargos efetivos: “(...) a Lei que instituiu o PSSC segue as regras aplicáveis ao serviço público e previdência social: além de ser um regime contributivo, nos termos da Emenda Constitucional nº 20/98, estipula o prazo mínimo de 35 anos de contribuição para aposentadoria; não permite a acumulação desse benefício com nenhum outro vinculado aos cofres públicos, ressalvada a possibilidade de opção; e não permite a dupla contagem de tempo de serviço. O que dá a esse Plano o caráter eminentemente público, como o regime específico que rege a aposentadoria do servidor público civil ou militar. Trata-se, assim, de regime previdenciário público próprio, conferido aos congressistas, dentro das regras gerais instituídas para a administração pública” (Consulta TC-00S.50S/2002-9 (Decisão n. 1.052/2002-Plenário-TCU).

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Com a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, as dúvidas quanto à existência de um regime peculiar e distinto aplicável aos titulares de mandatos eletivos foram dissipadas pelo seu art. 14, que assim dispõe: “Art. 14. Vedadas a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes dessa natureza, os atuais segurados de regime de previdência aplicável a titulares de mandato eletivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão, por meio de opção expressa formalizada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, retirar-se dos regimes previdenciários aos quais se encontrem vinculados”. Como se vê, a Emenda Constitucional nº 103/2019 vedou a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes próprios dos titulares de mandatos eletivos, reconhecendo, implicitamente, a existência destes regimes, pois só se pode extinguir aquilo que já existe. Deste modo, o regime de previdência dos titulares de mandatos eletivos tem existência própria e distinta do regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargos efetivos. No Estado do Pará, o regime dos titulares de mandatos eletivos é disciplinado pela Lei Complementar nº 92/2014, a qual amparou a concessão da aposentadoria à interessada. Já o ato ora analisado trata de benefício previdenciário concedido pelo regime de previdência próprio dos servidores públicos, uma vez que se refere ao desempenho do cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Pará pelo instituidor da pensão. Deste modo, considerando que a hipótese trata de acumulação de “pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social”, conclui-se ser lícita a acumulação, nos termos do art. 24, § 1º, inciso I, da Emenda Constitucional nº 103/2019. **Dr. Stanley Botti Fernandes.**

## 8ª Procuradoria de Contas

<b>Processo nº</b>	2021/52059-6
<b>Tipo</b>	Agravo regimental
<b>Tema</b>	<i>Querela nullitatis.</i>

## DESTAQUE

A *querela nullitatis* constitui-se meio de impugnação autônomo que visa a afastar do mundo jurídico vícios irremediáveis que contaminam a existência do ato/processo. Como medida excepcional, afigura-se como um instrumento garantidor da segurança jurídica e da estabilidade da tutela de controle, evitando a eternização de um grave vício processual.

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

A *querela nullitatis* constitui-se meio de impugnação autônomo que visa afastar do mundo jurídico vícios irremediáveis que contaminam a própria existência do ato/processo, por isso, também é denominada de ação declaratória de inexistência. Tais vícios dizem respeito ao procedimento (*error in procedendo*) e carregam tamanha gravidade que não podem ser convalidados no tempo e atravessam até mesmo o manto da coisa julgada, transcendendo às hipóteses de rescindibilidade, pois continuam a macular o processo. Daí possuírem a natureza de vícios transrescisórios, podendo ser atacados a qualquer tempo e por simples petição ou por meio da *querela nullitatis*. Sob outra ótica, sendo o ato inexistente – por ausência de algum pressuposto processual de existência – não há se falar em trânsito em julgado – este é apenas aparente – e, consequentemente, não pode ser atacado por meio de ação rescisória, já que não se rescinde ou se desconstitui aquilo que não existe, também por esta razão são denominados de vícios transrescisórios. Nesse viés, a *querela nullitatis*, como medida excepcional, afigura-se como um instrumento garantidor da segurança jurídica e da estabilidade da tutela de controle, pois evita-se a eternização de um grave vício processual, mas, repise-se, tal vício deve estar relacionado aos pressupostos de existência da demanda, de modo que sua presença macula a própria existência da relação processual, como é o caso da ausência de citação. Quanto ao cabimento da referida *actio nullitatis*, doutrina e jurisprudência caminham na mesma direção ao aduzirem que seria cabível nos casos de vícios relacionados à citação – sua falta ou sua irregularidade – que geram revelia; e que, embora não expressamente prevista no texto processual civil com esse *nomen iuris*, a *querela nullitatis* pode ser extraída dos arts. 525, §1º, I (impugnação ao cumprimento de sentença), 917, VI (embargos à execução), ou, ainda, 19, I (ação autônoma propriamente dita – *querela nullitatis*).

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Diante do até aqui delineado, percebe-se que não tem guarida a alegação do agravante, vez que o instituto da prescrição quinquenal não se afigura como pressuposto processual – seja de validade ou de existência – que macule a relação jurídica processual e atraia a pretensão de declaração de inexistência dessa relação, mas refere-se à própria resolução do mérito, a teor do disposto no art. 487, II, do CPC. **Dra. Danielle Fátima Pereira da Costa.**