

13

BOLETIM MINISTERIAL

OUTUBRO/NOVEMBRO/
DEZEMBRO DE 2021

2ª Procuradoria de Contas

Processo nº	2009/51640-6
Tipo	Prestação de contas de convênio
Tema	Comprovação da destinação dada aos recursos públicos

DESTAQUE

A apresentação de notas fiscais comprovando a aquisição de materiais de construção não constitui prova suficiente para atestar a execução e conclusão de obra pública custeada com recursos descentralizados por meio de convênio, sendo necessária a juntada de documentos que guardem relação de causalidade com o objeto do ajuste, tais como fotos da instalação física em funcionamento, cronograma de execução da obra e, primordialmente, o termo circunstanciado de recebimento definitivo.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

A prestação de contas do convênio, cujo objeto é a construção de 5 (cinco) salas de aula para determinada população, requer bem mais do que simples notas fiscais de compra e venda, necessitando de elementos que atestem a efetiva construção dos imóveis objeto do ajuste, o que não é o caso. Não há, portanto, elemento de prova idôneo que demonstre, de forma inequívoca, se o objeto fora de fato executado nos termos ajustados e, por óbvio, com os recursos repassados. As notas fiscais de compra de materiais, portanto, são absolutamente inidôneas para atestar, por si só, a conclusão de uma obra. Sendo assim, a documentação apresentada pelo conveniente (recibo e notas fiscais de venda) não possui aptidão para assegurar que o objeto descrito – conclusão da construção de 5 (cinco) salas de aula – tenha sido, de fato, realizado. É que o atesto cabal do seu cumprimento requer documentos que guardem relação de causalidade com o objeto do convênio, como, v.g., fotos da instalação física em funcionamento, cronograma de execução da obra e, primordialmente, o termo circunstanciado de recebimento definitivo. Advirta-se que apresentação de tais documentos – aqui listados de forma simplesmente exemplificativa – é condição mínima para a demonstração da boa e regular aplicação da verba estadual transferida, passando longe de mera formalidade destituída de sentido prático. Como se vê, a demonstração do cumprimento do objeto conveniado – conclusão da construção da Unidade Escolar de Ensino Médio com 5 (cinco) salas de aula – exige bem mais que a mera apresentação de recibos dos serviços prestados, uma vez que atestam simplesmente o dispêndio da quantia, mas não a efetiva entrega da obra. **Dr. Felipe Rosa Cruz.**

5ª Procuradoria de Contas

Processo nº	2020/51183-6
Tipo	Representação
Tema	Restrição ao caráter competitivo da licitação

DESTAQUE

Em licitações para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, não se deve proibir o oferecimento de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa. Entretanto, em cada caso, deve ser avaliado se a proposta com taxa de administração negativa ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Trata-se de representação que tem como ponto fulcral a contestação de cláusulas do Edital e do Termo de Referência de Pregão Eletrônico da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Pará (SEGUP/PA), consistentes, respectivamente, i) na vedação de adoção de taxa de administração com valor zero ou negativo e ii) na exigência de abertura de conta corrente no BANPARÁ S/A para fins de pagamento. Verifica-se que tais estipulações são, de fato, potencialmente prejudiciais ao necessário caráter competitivo da licitação e à seleção da melhor proposta para a Administração. Mostra-se decisiva a seguinte observação levantada pela Unidade Instrutiva: *“a taxa de gerenciamento deve ser suficiente para sustentar as despesas para consecução das atividades da empresa e ainda propiciar o lucro almejado no contrato. Portanto, se o custo com o consumo do combustível é repassado integralmente aos postos, ao receber da SEGUP/PA um valor menor do que o custo total, estaria a empresa pagando para prestar o serviço. Certamente que o valor de R\$ 226,52 (duzentos e vinte e seis reais e cinquenta e dois centavos) carrega em si uma conotação mais simbólica do que efetivamente econômica, quando comparado ao valor máximo estimado pelo órgão como taxa de administração, prevista em R\$ 83.132,84 (oitenta e três mil, cento e trinta e dois reais e oitenta e quatro centavos). Essa discrepância entre o previsto e o contratado se não indica a viabilidade de admissão da taxa zero ou negativa nessa contratação, revela que a taxa de administração prevista no edital pode ter sido superestimada.”* Em arremate e a propósito do tema, importa ressaltar que o TCU possui entendimento assentado no sentido de que “Em licitações que tenham por objeto o gerenciamento de frota com tecnologia de pagamento por cartão magnético, não deve ser proibida a apresentação de proposta de preço com taxa de

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

administração zero ou negativa, porquanto a remuneração das empresas prestadoras desse serviço não se limita ao recebimento da taxa de administração, mas decorre também da cobrança realizada aos estabelecimentos credenciados e dos rendimentos das aplicações financeiras sobre os repasses dos contratantes, desde seu recebimento até o efetivo pagamento à rede conveniada.” (Enunciado do Acórdão nº 321/2021 - Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Data da sessão: 24/02/2021). “Em licitações para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, não se deve proibir o oferecimento de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa. Entretanto, em cada caso, deve ser avaliado se a proposta com taxa de administração negativa ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital.” (Enunciado do Acórdão nº 2004/2018 - Primeira Câmara. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão: 13/03/2018). Quanto à necessidade de abertura de conta no BANPARÁ S/A, o Ministério Público de Contas, acompanhando a manifestação da unidade técnica, considerou a exigência ilegal, uma vez que o Decreto Estadual nº 877/2008 fora revogado pelo Decreto Estadual nº 1.808/2017, publicado no Diário Oficial do Estado nº 33424, de 26/07/2017, rendendo ensejo, conseqüentemente, à inaplicabilidade da Instrução Normativa nº 0018, de 21/05/2008, da SEFA, que estabelecia procedimentos para cumprimento do Decreto Estadual nº 877/2008. Destacou-se, neste sentido, que o Tribunal de Contas do Estado, no Acórdão nº 60.246/2020, recomenda à Administração Pública estadual que se abstenha de exigir, em seus processos licitatórios, a abertura de conta bancária no Banpará, com fundamento no Decreto Estadual nº 877/2008.” **Dr. Stephenson Oliveira Victor.**

5ª Procuradoria de Contas

Processo nº	2020/50142-4
Tipo	Denúncia
Tema	Restrição ao caráter competitivo da licitação.

DESTAQUE

A exigência, em licitações, de tecnologias singulares, desde que adequadamente fundamentada com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante, não compromete a competitividade do certame.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Alega o cidadão denunciante, em síntese, que teria havido direcionamento do certame em análise, tendo o edital trazido especificações técnicas que somente seriam atendidas pela única empresa a participar da disputa, sagrando-se vencedora. Dada a complexidade da matéria, a mesma foi encaminhada à Secretaria de Tecnologia da Informação - SETIN do Tribunal, tendo concluído “[...] *que frente a diversidade do mercado e tendo como referência as dificuldades elencadas no relatório TC 030.236/2016-9 do Tribunal de Contas da União, as especificações técnicas contidas no edital estão de acordo com as necessidades e benefícios almejados pelo BANPARÁ, e visam a aquisição do produto que melhor atenda a necessidade daquela instituição, sendo portanto pertinentes para a seleção da solução de APM.*” Nessa senda, como visto, restou satisfatoriamente evidenciado pelo setor especializado da Corte que os critérios técnicos exigidos pela entidade licitante não tiveram o condão de impactar a competitividade do certame, mas tão somente o de melhor atender suas demandas específicas. Com efeito, o Tribunal de Contas da União - TCU, admitindo a possibilidade de se exigir, em licitações, tecnologias singulares, apenas orienta no sentido de que: “Cabe à Administração motivar a escolha de tecnologia específica dentre as existentes no mercado, no âmbito das suas contratações, demonstrando a vantajosidade técnica e econômica da tecnologia escolhida em relação àquelas preteridas.” (Enunciado do Acórdão nº 5022/2010 - Segunda Câmara. Relator Ministro Augusto Sherman. Data da sessão: 31/08/2010), e “Especificações com potencial de

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante.” (Enunciado do Acórdão nº 1973/2020 - Plenário. Relator Ministro Weder de Oliveira. Data da sessão: 29/07/2020). Ademais, quanto ao fato de ter havido uma única interessada na licitação em apreço, tal circunstância, por si só, não macula a legitimidade dos processos licitatórios, exceção feita à modalidade convite, nos termos do art. 22, §3º da Lei nº 8.666/1993 e da Súmula nº 248 do TCU, não sendo este o caso em tela. Sobre o tema, ainda invocando o entendimento do TCU, é representativo o seguinte excerto: “Quanto ao comparecimento de somente uma empresa ao pregão em tela, alinho-me à Unidade Técnica no sentido de que não há impedimento na legislação à conclusão da licitação, a menos que o edital contenha exigências restritivas ao caráter competitivo do certame, o que se verificou no caso (Trecho do Voto Conductor do Acórdão nº 408/2008, Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro. Data de sessão: 12/03/2008). **Dr. Stephenson Oliveira Victer.**

6ª Procuradoria de Contas

Processo nº	2013/51583-7
Tipo	Tomada de Contas
Tema	Convênio e nexo de causalidade

DESTAQUE

É essencial a demonstração do nexo de causalidade, evidenciado por meio da relação entre os recursos transferidos e as despesas executadas, comprovando-se que o objeto conveniado tenha sido executado efetivamente com o uso devido, legal e regular dos recursos recebidos.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

É essencial a demonstração do nexo de causalidade, evidenciado por meio da relação entre os recursos transferidos e as despesas executadas, comprovando-se que o objeto conveniado tenha sido executado efetivamente com o uso devido, legal e regular dos recursos recebidos. De acordo com as notas fiscais recebidas, foram confeccionados diversos materiais impressos e camisas, sendo que nenhum foi juntado aos autos, ou mesmo uma foto comprovando a divulgação/realização de alguma das atividades propostas. Não foi apresentado o material utilizado no curso, nome e qualificação dos facilitadores, lista de frequência, quantidade de alunos que concluíram o curso, ou seja, elementos básicos para se comprovar a realização das oficinas. Foi juntada apenas uma lista com possíveis alunos matriculados, sem indicação do curso em que a matrícula foi efetuada, data de realização, e nenhum outro documento capaz de comprovar a realização e frequência no curso. A responsabilidade pelas contas não incide apenas sobre a pessoa física do prestador de contas, devendo ser estendida também à própria entidade conveniente, ou seja, se estende à pessoa jurídica que ela representa. Nessa esteira a Súmula 286 editada pelo TCU: “Convênio e Congêneres. Responsabilidade do conveniente. Entidade de direito privado. “A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao Erário na aplicação desses recursos”. (Acórdão 2386/2014 Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER). Nesse caso, considerando as irregularidades acima demonstradas, entende-se que a entidade conveniente deve responder solidariamente pelo débito, sendo relevante considerar que têm vários processos com objetos semelhantes e eivados de irregularidades envolvendo o responsável e a referida entidade, conforme citado em Relatório Técnico da Corte de Contas.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Em face disso, sugere-se a citação da entidade conveniente, enquanto pessoa jurídica, para querendo, apresentar defesa no prazo legal. Ao final, caso restem mantidas as irregularidades apontadas, opina-se pela responsabilização solidária da Conveniente e pelo ressarcimento dos danos causados ao Erário. **Dra. Deila Barbosa Maia.**

8ª Procuradoria de Contas

Processo nº	2010/52740-0
Tipo	Prestação de contas de convênio
Tema	Falecimento do responsável e contas iliquidáveis

DESTAQUE

O óbito do responsável, por si só, não enseja a iliquidez e o consequente trancamento das contas. É necessário que o falecimento do gestor responsável tenha ocorrido antes da sua audiência ou citação prévia, inviabilizando, assim, o exercício do contraditório e da ampla defesa e, por consequência, prejudicando o julgamento do mérito das contas, tornando-as iliquidáveis.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

O falecimento de pessoa responsável pelas contas, ocorrido antes de sua citação, impede a decisão de mérito da Corte de Contas. De acordo com o art. 53, §3º, da LOTCE/PA, será objeto de decisão terminativa a que ordenar o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, ou a que determina o seu arquivamento pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo ou por racionalização administrativa e economia processual. Nos moldes dos artigos 57 e 58 do mesmo diploma legal, serão consideradas iliquidáveis as contas quando caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito, situação na qual o Tribunal de Contas ordenará o trancamento das contas e o consequente arquivamento do processo. Segundo Luiz Henrique Lima, *“uma das hipóteses mais frequentes de trancamento das contas é a do falecimento do responsável”*, o que se coaduna com o entendimento do TCU, a seguir transcrito: O falecimento de responsável arrolado em processo de contas antes da realização de sua audiência (art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992) enseja o trancamento das suas contas, considerando-as iliquidáveis (arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992), em decorrência da impossibilidade de julgá-las no mérito, uma vez inviabilizado o exercício do contraditório e da ampla defesa diante do caráter personalíssimo da audiência. (Acórdão 3142/2020-Plenário/Relator: AUGUSTO NARDES. Boletim de Jurisprudência 338/2020). Como se vê, o óbito, por si só, não enseja a iliquidez e o consequente trancamento das contas. É necessário que o falecimento do gestor responsável tenha ocorrido antes da sua audiência ou citação prévia, inviabilizando, assim, o exercício do contraditório e da ampla defesa e, por consequência, prejudicando o julgamento de mérito das contas, tornando-as iliquidáveis, o que se aplica ao caso dos autos. **Dra. Danielle Fátima Pereira da Costa.**

8ª Procuradoria de Contas

Processo nº	2010/50498-0
Tipo	Prestação de contas de convênio
Tema	Decurso do tempo e exercício do contraditório e da ampla defesa

DESTAQUE

Não pode ser presumido o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa pelo longo decurso de prazo entre o término da vigência do convênio e o relatório ou parecer ministerial, ainda que sob a perspectiva do princípio da razoabilidade.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Não pode ser presumido o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, pelo longo decurso de prazo entre o término da vigência do convênio e o relatório técnico ou parecer ministerial, ainda que sob a perspectiva do princípio da razoabilidade. Em primeiro lugar, porque os responsáveis pela gestão dos recursos públicos, transferidos mediante convênio ou instrumento congêneres, têm o dever de guarda dos documentos por um prazo determinado após a aprovação das contas. Ou seja, enquanto as contas não forem apreciadas pelos Tribunais de Contas (e por um prazo além), o gestor não pode se desfazer dos documentos correlatos à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos. Além disso, dificuldades relativas ao exercício do contraditório e da ampla defesa, em razão da citação tardia, devem ser efetivamente comprovadas pelo responsável, não podendo o prazo de 10 (dez) anos ser automaticamente aplicado (considerando a data citação/audiência do responsável). Aqui vale ressaltar que, caso efetivamente comprovada a dificuldade no exercício da defesa, poderia se cogitar, via decisão terminativa do Tribunal, o arquivamento das contas, por racionalização administrativa e economia processual, ou o trancamento destas, em razão da sua iliquidez (art. 53, §3º, da LOTCE/PA), mas, repise-se, com o devido respeito, que o prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa devem ser efetivamente comprovados pelo interessado/responsável. Cabe esclarecer que a Resolução nº 18.784/2016 do TCE/PA previu a dispensa da instauração de Tomada de Contas Especial pela autoridade administrativa competente, pelo decurso do prazo de 10 (dez) anos entre a provável ocorrência do dano e a primeira notificação do responsável, da seguinte forma: Art. 16. A título de racionalização administrativa e economia processual, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, salvo determinação em contrário, nas seguintes hipóteses: I – houver transcorrido o prazo superior a dez anos entre a data provável da ocorrência do dano e a primeira notificação do responsável; II – se quem der causa ao dano for o responsável pela prestação das

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

contas anuais e se o fato for apurado puder ser avaliado pela via estreita das contas anuais, que ainda não houverem sido encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado; III – se o dano for verificado na prestação de contas de convênio ou instrumentos congêneres; IV – se o valor do débito atualizada monetariamente for inferior ao limite estabelecido em ato normativo do Tribunal (grifei). No entanto, como dito, não é a mera fluência do tempo que permite tal conclusão, pois é necessário que o contraditório e a ampla defesa tenham sido efetivamente prejudicados. O mesmo pode se dizer em relação ao trancamento das contas, em razão da sua iliquidez, que são assim consideradas quando presente caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornando materialmente impossível o julgamento de mérito (artigos 57 e 58 da LOTCE/PA). Como exemplo de contas iliquidáveis, cita-se o comprometimento do contraditório e da ampla defesa, devidamente comprovado pelo responsável e por motivos alheios à sua vontade, em razão do longo decurso de tempo entre a prática do ato e a citação do responsável. Por outro lado, oportuno esclarecer que não se chega à mesma conclusão quando o responsável deixa de cumprir o dever constitucional de prestar contas na época apropriada ou, caso tenha feito, não o realiza de forma adequada, com toda a documentação necessária, já que não se trata de fato alheio à vontade do gestor. De uma forma ou de outra, além de existir o dever de guarda da documentação, o responsável deve ser cientificado e efetivamente demonstrar o comprometimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, para que seja possível se pensar em decisões de natureza terminativa, não sendo possível quaisquer presunções nesse sentido. **Danielle Fátima Pereira da Costa.**