

15

BOLETIM MINISTERIAL

MARÇO/ABRIL/MAIO DE 2022

1^a Procuradoria de Contas

Processo nº	501586/2012
Tipo	Prestação de Contas
Tema	Dispensa de Licitação. Descaracterização. Morosidade processual.

DESTAQUE

O artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93 possibilita a contratação direta em casos de emergência ou calamidade pública. De forma contrária a essa urgência, o que ficou constatado nos autos foi o transcurso temporal de 136 (cento e trinta e seis) dias para a realização das referidas aquisições, demonstrando que havia tempo hábil suficiente para a realização do regular processo licitatório.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Durante a execução da auditoria, a equipe de fiscalização atestou que foi realizada dispensa de licitação para aquisição de 03 (três) ventiladores pulmonares (respiradores) junto à empresa, no valor de R\$ 134.400,00 (cento e trinta e quatro mil e quatrocentos reais), com fundamento no artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93. Ocorre que o referido dispositivo possibilita a contratação direta em casos de emergência ou calamidade pública, as quais não restaram provadas pelo responsável. De forma contrária a essa urgência, o que ficou constatado nos autos foi o transcurso temporal de 136 (cento e trinta e seis) dias para a realização das referidas aquisições, demonstrando que havia tempo hábil suficiente para a realização do regular processo licitatório. Ademais, convém destacar que a eventual contratação por meio de dispensa não desobriga o responsável de justificar o preço pactuado e tampouco de demonstrar a obtenção da proposta mais vantajosa, considerando os preços praticados à época, segundo expressamente preleciona o artigo 26, parágrafo único da Lei nº 8.666/93. Conforme explicitado pela unidade técnica, além da irregularidade supracitada, verifica-se que não consta nos autos a pertinente Nota Fiscal referente à aquisição dos respiradores, em afronta ao disposto no artigo 63, parágrafo 2º, inciso III da Lei nº 4.320/64. Em virtude da ausência do imprescindível documento fiscal, restou prejudicada a comprovação do ingresso dos respiradores no patrimônio do hospital, posto que não é possível inferir dos autos a realização da efetiva entrega dos equipamentos pela empresa e o recebimento dos mesmos por parte do Hospital Regional, o que configura dano ao Erário no montante de R\$ 134.400,00 (cento e trinta e quatro mil e quatrocentos reais), correspondente ao exercício de 2013, a ser ressarcido pela gestora do hospital Abelardo Santos. **Dr^a. Silaine Karine Vendramin.**

2ª Procuradoria de Contas

Processo nº	2013/5097-1
Tipo	Tomada de Contas
Tema	Responsabilidade solidária em convênios

DESTAQUE

Ante a baixa materialidade dos valores envolvidos no convênio, bem como o longo tempo decorrido entre o fim da vigência contratual e o encaminhamento dos autos para análise do *Parquet* de Contas, sugerir a responsabilidade solidária pelo débito daquela que subscreveu o malsinado “Laudo Conclusivo do Convênio”, mostra-se contraproducente.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Sabe-se da complexidade e imensidão da máquina administrativa e, bem por isso, não poderia o gestor máximo da secretaria figurar como segurador universal de todo instrumento convenial ali firmado. Exatamente por isso que, como medida de racionalidade, deve ele indicar servidor para fiscalizar o ajuste, recaindo sobre este, via de regra, o ônus da ausência de supervisão. Oportuna decisão do Tribunal de Contas da União: *Responsabilidade. Agente político. Conduta omissiva. Hierarquia. Supervisão. Quando não há a prática de atos administrativos de gestão, via de regra, não cabe imputação de responsabilidade a agentes políticos, salvo se as irregularidades tiverem caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica.* (Acórdão nº. 4887/2020-Plenário, Rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman). A responsabilidade do agente político acerca da fiscalização dos convênios é, pois, excepcional, só podendo ser reconhecida quando ele não indica servidor para tanto, atraindo para si tal ônus e seus consectários. No presente caso, o agente político fez aquilo que dele se esperava ao nomear servidor para realizar a fiscalização do convênio, razão por que não deve recair sobre ele a responsabilidade. Melhor sorte, contudo, não assiste à servidora designada que subscreveu o Laudo Conclusivo. *In casu*, verifica-se que o documento intitulado “Relatório Conclusivo do Convênio” vai de encontro a tudo o mais que dos autos consta (ou falta), uma vez que, inobstante completa inexistência de prova documental, atesta de forma absoluta a devida consecução do objeto pactuado, sem apresentar, contudo, o método utilizado para chegar a tal conclusão. Com efeito, a total ausência de documentação nos autos evidencia a grave irregularidade que macula a prestação de contas não havendo nenhum elemento que comprove

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

o efetivo cumprimento do objeto avençado. O referido documento não possui idoneidade para sustentar o atingimento do fim alvitrado no convênio, na medida que se limita a narrar – genérica e sem materializar sua finalidade precípua – em poucas linhas, o pretenso cumprimento do objeto. Portanto, formulações genéricas e sem a indicação dos documentos que as ancoram corroem a fé pública (presunção relativa) que a declaração de qualquer servidor público carrega. É exatamente essa intelecção do Enunciado Ministerial nº 2, que consagra o entendimento do MPC/PA sobre a questão, a saber: *“O Ministério Público de Contas opinará pelo descumprimento das obrigações consubstanciadas na Resolução TCE/PA 13.989, de 20 de junho de 1995, quando deparar com laudo de execução que não preencha os requisitos formais de validade, seja extemporâneo ou não disserte sobre as metas conveniais, deixando de minudenciar as provas encontradas acerca do alcance da finalidade social da verba pública estadual empregada, considerando-se inaproveitáveis modelos genéricos subsumíveis a qualquer hipótese fática.”* Como se vê, a obrigação pela boa gestão da verba pública não recai somente sobre as pessoas responsáveis pelo manuseio do numerário, mas também sobre aqueles que, mesmo agindo com culpa lato sensu, esvaziam a fiscalização do emprego do dinheiro público, ainda que não reste comprovada a existência de má-fé. No entanto, ante a baixa materialidade dos valores envolvidos no presente convênio, bem como o longo tempo decorrido entre o fim da sua vigência (15/08/2009) e o encaminhamento dos autos para análise deste Parquet de Contas - mais de 12 (doze) anos, sugerir a responsabilidade solidária pelo débito daquela que subscreveu o malsinado “Laudo Conclusivo do Convênio”, mostra-se, nesse momento, contraproducente. **Dr. Felipe Rosa Cruz.**

2ª Procuradoria de Contas

Processo nº	2013/50447-7
Tipo	Tomada de Contas
Tema	Ausência de acompanhamento e controle em convênio

DESTAQUE

Aquele que ordena a despesa pública é diretamente responsável por sua correta aplicação na finalidade pública que lhe é afeta.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Os documentos anexados, em sua maioria já constante no processo, apenas ratificam o entendimento quanto à ausência de acompanhamento e controle do convênio pela secretaria concedente, como já descortinado por este Parquet de Contas no opinativo exarado alhures, considerando que “a documentação” apresentada na tentativa de demonstrar o cumprimento do objeto, além de conter graves vícios, faz referência à período posterior ao término da vigência do convênio. Ora, é lição básica na seara administrativa a de que aquele que ordena a despesa pública é diretamente responsável por sua correta aplicação na finalidade pública que lhe é afeta. Bem por isso, o próprio instrumento do ajuste estabeleceu, como requisito para a realização da transferência, o cumprimento do cronograma de desembolso previsto em seu plano de trabalho. Nessa ordem de ideias, urge perquirir quem foi o gestor do órgão concedente – na qualidade de ordenador de despesas – que deixou de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos sob sua guarda, realizando a transferência sem a efetiva comprovação do cumprimento das metas e fases precedentes. Neste sentido, tanto a Instrução Normativa STN nº 01/97, como a Portaria Interministerial nº 127/2008, estabelecem que “*a liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento*”. In casu, o que se observa e se questiona é a razão pela qual a SAGRI, por meio do secretário à época, efetuou o repasse de três parcelas de recursos, em datas bem próximas umas das outras, quando se constata que, ao final da vigência do convênio, os materiais e os equipamentos necessários para iniciar a realização do projeto da casa de farinha sequer haviam sido adquiridos. Nesse sentido, oportuno transcrever precedentes do Tribunal de Contas da União, no qual assentam que: *Responsabilidade. Solidariedade passiva. Culpa. Todos os que concorrerem para o cometimento de dano ao erário podem ser responsabilizados solidariamente, independentemente de a responsabilidade ser ou não daquele que cometeu o dano*.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

te da existência de dolo ou má-fé, bastando a presença do elemento culpa, além do nexo de causalidade entre a ação omissivo-comissiva e o dano constatado. (TCU, Acórdão 3694/2014, Segunda Câmara, Relator André de Carvalho). A atestação da execução de serviços de engenharia desacompanhada de boletins de medição, com base apenas em documentos produzidos pela própria empresa contratada, constitui irregularidade apta à responsabilização do fiscal do contrato, independentemente da caracterização de dano ao erário. A autorização de pagamento sem os referidos boletins atrai também a responsabilidade do ordenador de despesas. (TCU, Acórdão 4447/2020, Segunda Câmara, Relator Aroldo Cedraz). Assim, o ordenador das despesas do convênio, em desarmonia com função fiscalizatória do convênio, impediou a possibilidade de suspensão do repasse da 2^a e 3^a parcelas diante da flagrante inexecução das etapas anteriores, devendo, dessa forma, ser mantida a responsabilidade pelas consequências dos seus atos. **Dr. Felipe Rosa Cruz.**

4^a Procuradoria de Contas

Processo nº	2019/52268-6
Tipo	Denúncia
Tema	Processo Licitatório. Veracidade da declaração de qualificação de licitante

DESTAKE

A veracidade do enquadramento da licitante na condição de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte - ME/EPP só possui relevância jurídico-competitiva quando a empresa efetivamente consiga ou pretenda usufruir dos benefícios instituídos pela LC 123/2006, haja vista que os requisitos necessários para gozar das benesses estabelecidas pela referida norma não se confundem com o mero enquadramento legal da empresa como ME/EPP.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

A veracidade do enquadramento da licitante na condição de ME/EPP só possui relevância jurídico-competitiva quando a empresa efetivamente consiga ou pretenda usufruir dos benefícios instituídos pela LC 123/2006. Desse modo, os requisitos necessários para gozar das benesses estabelecidas pela LC 123/2006 não se confundem com o mero enquadramento legal da empresa como ME/EPP. Enquanto o mero enquadramento leva em conta apenas os aspectos de caráter quantitativo (receita bruta auferida pela empresa), o usufruto dos benefícios instituídos pela LC 123/2006 pressupõe, além da condição de ME/EPP na forma do art. 3º, *caput* da LC 123/2006, a ausência de qualquer uma das vedações indicadas no § 4º do mesmo dispositivo. No caso concreto apreciado pelo *Parquet* Especializado, embora o edital do certame tenha estipulado que a licitante deveria, de fato, declarar a sua condição ou não de ME/EPP, não havia qualquer exigência no sentido de que a empresa concorrente deveria declarar e tampouco comprovar a sua aptidão para gozar dos benefícios instituídos pela LC 123/2006. Bastava, portanto, declarar a sua condição ou não de ME/EPP, cujo enquadramento, repise-se, pressupõe tão somente a adequação aos limites da receita bruta auferida no ano-calendário anterior à licitação. De toda sorte, nada impede - e até mesmo se recomenda - que o órgão responsável por conduzir o torneio licitatório, ao se deparar com alguma dúvida ou questionamento a respeito do enquadramento legal da licitante, solicite da empresa a apresentação dos documentos contábeis aptos a demonstrar a correção e a veracidade de sua declaração de qualificação como ME/EPP, na esteira da jurisprudência do TCU colacionada no opinativo ministerial. **Dr. Felipe Rosa Cruz.**

5ª Procuradoria de Contas

Processo nº	2009/51429-5
Tipo	Prestação de Contas
Tema	Prestação de contas em Convênio. Responsabilidade solidária

DESTAQUE

Em observância, respectivamente, ao paradigma estabelecido pelo acórdão TCE/PA nº 58.511/2019 e aos princípios da economicidade, da celeridade e da razoável duração do processo, deve-se relativizar a responsabilização solidária dos agentes competentes da concedente e da empresa contratada.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

No tocante à extemporânea fiscalização do objeto e à ausência de expedição do respectivo laudo conclusivo, seria o caso de ser suscitada, com fulcro no art. 2º da Resolução TCE/PA nº 13.989/1995, a responsabilização solidária pelo débito da autoridade administrativa competente da concedente à época, bem como do servidor nomeado como fiscal nos termos da cláusula 6.1.4 do convênio (p. 04 – peça 1), tendo em vista que não se desincumbiram a contento da obrigação consubstanciada na aludida norma. Entretanto, é de se levar em consideração, além do fato de a tramitação do presente processo já perfazer mais de 13 (treze) anos - o que sinaliza possível ineficácia de eventual chamamento de terceiros ainda não integrados ao feito -, os seguintes trechos do voto condutor do Acórdão TCE/PA nº 58.511/2019, de relatoria da Exma. Conselheira Substituta Milene Dias da Cunha, decisão que vem sendo usada pela Corte como marco temporal para a integral aplicação da aludida Resolução TCE/PA nº 13.989/1995: “[...] a omissão na fiscalização atrai a solidariedade, em função da culpa in vigilando do cumprimento do objeto, nos termos do que dispõe o art. 2º da Resolução n.º 13.989/95-TCE/PA: (...) Entretanto, embora me alinhe ao entendimento exposto no parecer ministerial de contas, importa ponderar que tal entendimento não vem sendo, em situações idênticas, aplicado pelo duto Pleno deste Tribunal. Não se ignora o fato de que a hermenêutica é campo fértil para suscitar constantes e profundas mudanças de orientação, não estando os órgãos de aplicação de normas jurídicas vinculados, de forma perene, a determinada exegese do texto normativo dada em momento anterior. Porém, importa ressaltar que, dada a constância deste Plenário em relação ao tema, novo entendimento deve ser aplicado prospectivamente, de modo que, em função da isonomia com que todos os jurisdicionados devem ser tratados, obriga o idêntico desfecho dos processos anteriores ao presente caso, (...) Todavia, é de grande relevância para a efetividade das normas deste Tribunal, bem como para o exercício de sua função pedagógica e indutora da melhoria da gestão pública QUE HAJA UMA ORIENTAÇÃO PRO FUTURO, NO SENTI-

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

DO DE RESSALTAR A IMPORTÂNCIA DO CUMPRIMENTO DO DEVIDO DEVER DE FISCALIZAÇÃO, SOB PENA DE IMPUTAÇÃO DA SOLIDARIEDADE E OUTRAS SANÇÕES CABÍVEIS AO RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO DO CONVÊNIO OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES. Ressalte-se que esse processo é anterior a mudança de entendimento.” (grifou-se). Tem-se, portanto, na linha expandida pelo citado acórdão paradigmático, que uma atuação de cunho mais pedagógico que punitivo por parte do controle externo mostra-se, na hipótese, mais efetiva, até mesmo em termos de prospecção de resultados, sendo de rigor, entretanto, para a eficácia da medida, a concreta adoção da determinação a ser expedida pela Corte, de modo que, caso descumprida, ocorra irremediavelmente a incursão no indigitado art. 2º da Resolução TCE/PA nº 13.989/1995. Outrossim, as circunstâncias evidenciadas nos autos também dariam margem para que se cogitasse da corresponsabilidade pelo débito apontado à empresa, dado o recebimento de valores a maior do que o efetivamente executado e/ou a execução parcial de serviços em desacordo com as especificações contratadas, sem prejuízo da declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público estadual, com arrimo no art. 86 da Lei Orgânica do Tribunal (Lei Complementar nº 81/2012). Todavia, na mesma esteira do encaminhamento antecedente, diante da presumível ineficácia do chamamento inicial da contratada somente por ocasião deste opinativo, em face, especialmente, do grande decurso de tempo por que já tramita o feito, deixa-se, excepcionalmente, de aventar tais providências, em homenagem aos esforços da Corte em alinhar-se aos princípios da economicidade, da celeridade e da razoável duração do processo. **Dr. Stephenson Oliveira Victer.**

6ª Procuradoria de Contas

Processo nº	2013/51641-0
Tipo	Tomada de Contas Especial
Tema	Omissão total da remessa de documentos para prestação de contas

DESTAQUE

A comprovação da prestação de serviços e compra de materiais deverá ser feita através de nota fiscal e recibo originais. A ausência de comprovação de boa e regular aplicação de recursos, gera a presunção de não aplicação de recursos. A responsabilidade pela ausência de prestação de contas também se estende à pessoa jurídica de direito privado, respondendo de forma solidária.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Conforme preleciona a Resolução nº 11.998 de 25/09/1990 do TCE/PA, os documentos para comprovação da prestação dos serviços são a nota fiscal e o recibo em original, *in verbis*: “*Os documentos correspondentes à prestação de serviço e a compra de material são a nota fiscal e o recibo. No caso da prestação de serviço, pessoa autorizada pela entidade atestará, no recibo, a natureza e a duração dos serviços e que os mesmos foram efetivamente prestados.*” No caso em tela, o responsável não juntou qualquer documentação comprobatória das despesas, não constando qualquer recibo, nota fiscal e extratos bancários referentes ao recurso estadual recebido. Foram repassados à Associação em análise, o valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), no entanto, mesmo após notificados (responsável e Associação), até o momento, inexiste a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, o que é suficiente para gerar a presunção de que não houve a aplicação dos valores, na forma do entendimento do TCU: A *omissão* no dever de prestar contas configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da Administração Pública, já que, nesse caso, o gestor deixa de demonstrar o efetivo emprego dos recursos postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, inclusive, ao surgimento de *presunção* legal de integral dano ao erário, pela não aplicação dos valores, mediante *desvio* dos recursos da União. (Acórdão 196/2016-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER). 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, estende-se 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*

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

com seus administradores pelos danos causados ao Erário na aplicação desses recursos. ” (Acórdão 2386/2014 Plenário/Administrativo, Relator Ministro Benjamin Zymler). Isto porque a Associação Desportiva, Cultural, Profissionalizante e Social, recebeu em conta corrente pertencente à pessoa jurídica recursos públicos no montante de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) e não demonstrou o emprego da verba pública, não acostando aos autos qualquer comprovante de despesa. Em face disso, deve a Convenente, enquanto pessoa jurídica, também ser solidariamente responsável pelas irregularidades apontadas. **Dr^a. Deila Barbosa Maia.**