

Boletim MINISTERIAL

21

OUT/NOV/DEZEMBRO DE 2023



1ª PROCURADORIA DE CONTAS

Processo n°	008220/2021
Tipo	Obrigações Comuns – Exercício de 2020
Tema	Análise de programas. Irregularidades no curso da pandemia de Covid-19.

DESTAQUE

Ainda que se pondere a necessidade de evitar rigor excessivo diante de circunstâncias atípicas como aquelas decorrentes da pandemia de Covid-19, deve-se considerar a gravidade das irregularidades listadas, a quantidade significativa de achados e o alto valor repassado ao jurisdicionado.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Verifica-se a existência de irregularidades na presente prestação de contas, as quais foram devidamente constatadas em auditoria realizada com base em amostragem. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, exarado pelo plenário da Corte, cabe aos Tribunais de Contas realizarem o julgamento técnico das contas a partir da reunião de elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte danos ao erário, cabe imputar o débito ao responsável. (RE 636886. Plenário. Rel. Alexandre de Moraes, julgado em 20/04/2020). (...) A análise das contas anuais de uma unidade jurisdicionada deve ser atrelada à verificação do sucesso dos programas orçamentários no exercício financeiro correspondente. Com efeito, é imperioso que na análise das contas anuais, o TCE emita juízo de valor acerca do sucesso dos programas orçamentários, desdobrados em projetos, atividades e operações especiais dos órgãos auditados, ratificando que o gasto público não apenas cumpriu os ditames legais como também foi qualitativo no alcance da finalidade pública que visou atender. (...) Pode-se compreender que tão ou até mais importante que a verificação da legalidade dos atos da gestão é a análise de eficiência, eficácia e efetividade dos programas orçamentários do jurisdicionado em julgamento, já que apenas assim haverá ênfase numa administração verdadeiramente de resultados e concretude ao princípio do orçamento- programa que permeia toda a disciplina da orçamentação no Brasil. Ninguém melhor que o TCE, e, nenhum momento mais propício para fazê-lo, do que na análise das contas anuais dos gestores. Ao efetuar a análise referente aos programas orçamentários e o planejamento das políticas públicas durante

o exercício de 2020, em especial no concerne à saúde pública, deve- se considerar o estado de calamidade pública vivido à época, que pode ter vindo a obstar a realização plena do que fora planejado pelo jurisdicionado. (...) No caso em comento, a análise dos programas conforme registros no SigPLAN assinalou que não houve plena aderência entre o planejamento orçamentário e a execução orçamentária. Por essas razões, é preciso destacar que um bom planejamento é fundamental para a Administração Pública e que, por isso mesmo, as dificuldades e os erros cometidos nesse campo devem gerar um aprendizado. Desse modo, e pelo fato de tais problemas constituírem um obstáculo ao ciclo orçamentário com consequências deletérias ao interesse público, adverte-se que a baixa aderência às metas orçamentárias/financeiras poderá ter repercussão sobre a análise das posteriores prestações de contas anuais do jurisdicionado. (...) Ademais, não obstante a qualidade da linha argumentativa defendida pela unidade técnica, esta Procuradoria divergiu da conclusão pela regularidade com ressalva das contas analisadas, considerando os achados de auditoria evidenciados nos autos, a exemplo da ausência de exame prévio da legalidade do contrato pela assessoria jurídica; da realização de despesa sem cobertura contratual e sem prévio empenho; e de falhas recorrentes no atesto das despesas. (...) No caso em tela, ainda que se pondere a necessidade de evitar rigor excessivo diante de circunstâncias atípicas como aquelas decorrentes da pandemia de Covid-19, deve-se considerar a gravidade das irregularidades listadas, a quantidade significativa de achados e o alto valor repassado ao jurisdicionado, no que se conclui pela irregularidade das contas analisadas. **Dra. Silaine Karine Vendramin.**

2ª PROCURADORIA DE CONTAS

Processo n°	TC/014406/2022
Tipo	Tomada de Contas Especial
Tema	Pressupostos legais para instauração da Tomada de Contas Especial

DESTAQUE

Para o preenchimento dos pressupostos legais de instauração da tomada de contas especial, não há necessidade de comprovar ou quantificar, de pronto, o eventual dano ao erário, bastando, para tanto, a existência de indícios suficientes (elementos fáticos e jurídicos) de prejuízo aos cofres públicos.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

O caso analisado por este órgão ministerial se tratava de uma Tomada de Contas Especial - TCE instaurada com o objetivo de apurar “*possível dano ao erário e identificação do seu responsável, relativo às contribuições previdenciárias retidas dos funcionários e não recolhidas ao INSS*”. No decorrer da instrução processual, a unidade técnica se posicionou no sentido de que a referida TCE carecia de pressuposto essencial de constituição, pois não havia “*sequer cobrança decorrente do contrato*”. Divergindo da conclusão da unidade técnica, este *Parquet* Especializado pontuou que o potencial dano causado ao erário não advém da mera ausência de recolhimento das contribuições à Seguridade Social, mas sim dos encargos gerados pelo inadimplemento dessa obrigação por parte da Organização Social que recebe recursos públicos do Estado para a consecução dos seus objetivos sociais. Conforme foi esclarecido no parecer ministerial, as contribuições previdenciárias retidas pela Organização Social e não repassadas ao INSS deram origem a um débito que, para ser quitado, teve que ser objeto de um parcelamento com a União Federal, de modo a submeter a entidade devedora à imposição de juros e multas que, ao fim e ao cabo, foram - *ou ainda estão sendo* - custeadas com recursos do tesouro estadual. Nessa esteira, o órgão ministerial ressaltou que, o fato de a Receita Federal ter emitido uma certidão positiva com efeito de negativa em nome da entidade devedora possui pouca - *ou nenhuma* - relevância para o prosseguimento da TCE, haja vista que o débito tributário principal não é, por si só, o objeto de apuração da TCE, mas sim os encargos gerados pela inadimplência da Organização Social mantida com recursos do Estado. Segundo o *Parquet*

de Contas, a certidão positiva com efeito de negativa constitui, na verdade, apenas uma consequência da suspensão da exigibilidade do crédito operada pelo parcelamento do débito, em consonância com o disposto no art. 151, VI c/c art. 206, todos do CTN. Desse modo, o MPC/PA concluiu que, no caso concreto, estavam presentes os elementos fáticos e jurídicos suficientes para o desenvolvimento válido e regular do processo de contas, sobretudo porque, na concepção do órgão ministerial, não há necessidade de comprovar ou quantificar o dano para fins de preenchimento dos pressupostos legais de instauração da TCE, bastando, para tanto, a existência de indícios suficientes de prejuízo aos cofres públicos, entendimento este que, inclusive, é seguido no âmbito do TCU. Com esses fundamentos, o parecer ministerial opinou pelo prosseguimento da TCE, a fim de que a instrução processual pudesse trazer à tona todos os termos do acordo de parcelamento firmado entre a entidade estadual e a União Federal para pagamento das contribuições previdenciárias retidas e não repassadas ao INSS, notadamente no que tange aos juros, multas e demais encargos derivados do referido parcelamento, cuja apuração é de suma importância para quantificar o dano e identificar os responsáveis. **Dr. Felipe Rosa Cruz.**

3^a PROCURADORIA DE CONTAS

Processo n°	TC/501664/2019
Tipo	Aposentadoria
Tema	Aposentadoria de servidor não concursado com ingresso no serviço público antes da Constituição Federal de 1988

DESTAQUE

Considerando o alcance das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 1.426.306/TO (Tema 1254) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7198/PA, reforçado pelo fato de que o Estado do Pará é parte integrante apenas da segunda ação, entende-se possível aplicar o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Pará tanto aos servidores do estado enquadrados no art. 98-A da Lei Complementar Estadual nº 39/2002, quanto aos estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Recentemente, o STF firmou orientação no sentido de que todos os servidores que ingressaram no serviço público sem prévia aprovação em concurso público, inclusive os estáveis na forma do art. 19 do ADCT, não são segurados do regime próprio de previdência social (Tema nº 1254, RE 1426306/TO-Plenário, julgado em 12/06/2023, Rel. Min. Rosa Weber). Não obstante, *pari passu*, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7198/PA, a Corte Suprema também se debruçou sobre a constitucionalidade do art. 98-A, da Lei Complementar Estadual nº 39/2002, incluído pela LC nº 125/2019, o qual, possibilita aos servidores que ingressaram no serviço público do Estado do Pará, sem concurso, após o advento da CF/1988 e antes da EC nº 20/1998, que se aposentem pelo Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Pará, desde que cumpridos os requisitos ali estabelecidos. Com efeito, em decisão tomada em sessão virtual do plenário de 04/08/2023 a 14/08/2023 e publicada no DJe de 05/09/2023, o STF acolheu parcialmente os Embargos de Declaração opostos pelo Estado do Pará, passando a conferir efeitos EX NUNC ao julgado, “de modo a preservar as aposentadorias já concedidas no regime próprio de previdência do Estado, bem como assegurar a aposentação dos servidores que, até a data da publicação da ata do presente julgamento, tenham completado os requisitos para tanto, nos termos do voto do Relator.” Plenário, Sessão Virtual de 4.8.2023 a 14.8.2023.” Assim, diante da mais recente decisão da Suprema Corte, os servidores que ingressaram no

serviço público do Estado do Pará, sem concurso, após o advento da CF/1988 e antes da EC nº 20/1998, e que cumpriram os requisitos para aposentadoria antes da publicação da ata do julgamento acima transscrito, desde que tenham contribuído para o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Pará, podem ser aposentados na forma do art. 98-A da Lei Complementar nº 39/2002 do Estado do Pará, incluído pela Lei Complementar estadual nº 125/2019. Desse modo, diante da decisão proferida nos ED opostos na ADI 7198, caso se aplique o Tema nº 1254 (RE 1.426.306/TO), teremos os seguintes cenários fáticos: (i) aqueles servidores do Estado do Pará que foram admitidos sem concurso público antes da promulgação da CF/1988 (ainda que estabilizados, nos termos do art. 19 do ADCT) não poderiam ser segurados do regime próprio de previdência social; (ii) por outro lado, os servidores que ingressaram sem concurso público após a CF/1988 e antes da EC nº 20/1998, e que cumpriram os requisitos do art. 98-A da Lei Complementar nº 39/2002, seriam alcançados pela modulação realizada na decisão dos embargos de declaração (ADI 7198), podendo continuar filiados ao RPPS. Com efeito, não parece razoável a distinção criada pela aplicação de ambas as decisões, na medida em que alijaram do sistema previdenciário do Estado os servidores estabilizados na forma do art. 19 do ADCT e mantiveram sob o regime aqueles que ingressaram após a CF/1988. Sem embargo, cumpre ressaltar que embora o novo Código de Processo Civil tenha sedimentado o sistema de precedentes obrigatórios no Brasil, as teses fixadas em sede de repercussão geral só vinculam o Poder Judiciário, não possuindo eficácia vinculante *erga omnes* em relação à Administração Pública, a não ser quando esta integra a relação processual (eficácia *inter partes*) – o que não ocorre com o Estado do Pará no caso do Tema nº 1254. Por outro lado, inquestionável é que a decisão em Ação Direta de Inconstitucionalidade possui efeitos *erga omnes*, vinculando tanto o Poder Judiciário, quanto a Administração, sendo que, neste caso específico, o Estado do Pará é parte integrante na ADI 7198. Assim sendo, conjugando as decisões do STF sobre o assunto, considerando o alcance de cada uma delas e a fim de evitar a distinção entre os servidores estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT e os enquadrados no art. 98-A da Lei Complementar Estadual nº 39/2002, com possível - ainda que involuntária - penalização dos primeiros, dado o novo contexto jurisprudencial da Suprema Corte, entendo possível que os dois grupos sejam segurados pelo RPPS, com as consequências daí advindas. **Dr. Guilherme da Costa Sperry.**

5^a PROCURADORIA DE CONTAS

Processo n°	TC/ 013016/2023 (TC/500744/2014)
Tipo	Petição Constitucional
Tema	Aplicação do princípio da verdade real no âmbito da jurisdição de contas

DESTAQUE

Em prestígio ao princípio da verdade real e seguindo precedente já firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará – TCE/PA, é, excepcionalmente, possível a análise da documentação afeta à prestação de contas mesmo após inicial omissão da responsável, circunstância que, apesar de ter o condão de afastar a pecha de irregularidade e a imputação do débito quando atestada a escorreita aplicação dos recursos em prol da finalidade avençada, não elide, contudo, a aposição de ressalva à plena regularidade das contas, tampouco a aplicação de multa regimental, dado o pretérito descumprimento formal da obrigação.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

“[...] a pretensão revela circunstância que, em observância ao princípio da verdade real que rege a processualística nos Tribunais de Contas, não pode ser desconsiderada: é que, por ocasião da presente insurgência, a responsável trouxe à baila a documentação afeta à execução das despesas até então não demonstrada (pp. 04-25 – peça 1), a qual foi aceita e efetivamente analisada pela Seção Técnica da Corte, nada tendo sido apontado pelos auditores que infirmasse a sua regularidade, ressalvada a penalidade sugerida pelo descumprimento do prazo regimental. De fato, procedendo-se ao exame ministerial, impõe-se reconhecer, na esteira da instrução efetuada diante do conjunto documental encartado ao processo, que os recursos públicos repassados foram corretamente aplicados em prol da finalidade pública avençada, permitindo a inferência da consecução do objeto pactuado. Entretanto, ainda que a correção na aplicação possa elidir a pecha de irregularidade e a imputação do débito pela inicial omissão da responsável, remanesce o descumprimento formal da obrigação, que seria de prestar contas ao Tribunal, tanto pelo comando legal cogente quanto pelo disposto no próprio convênio (Cláusula Quarta, item II, alínea d) – p. 16 – peça 2 do processo de origem), o que enseja, in casu, a aposição de ressalva à plena regularidade da aplicação. Foi como, aliás, em situação análoga à presente, o TCE/PA, por meio do

Acórdão nº 60.234/2020, deliberou à unanimidade, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator Luís da Cunha Teixeira, cujos trechos se reproduz abaixo, com grifos nossos: ‘Realizada a análise dos autos, verifica-se que a questão gira basicamente em torno de dois pontos a saber: a) Observar, singularmente, o descumprimento da obrigação de prestar contas, reconhecendo a irregularidade das contas tomadas, mesmo que a documentação acostada nos autos e apresentada pela responsável revele que a mesma é regular e comprove a inexistência de dano ao erário; b) Avaliar o contexto processual e todos os atos produzidos durante a instrução em cotejo com os princípios jurídicos norteadores do processo de contas e entender que tais medidas **podem atrair à ressalva**, levando em consideração o fato de que, no presente caso, **além de ter havido interesse da parte, a documentação apreciada comprova a regularidade de sua aplicação**. Diante dos pontos apresentados, verifica-se que a análise processual não pode estar vinculada, única e exclusivamente em bases normativas que limitam a atuação do julgador **sem levar em conta o exame de cada caso concreto**, observando a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, como já disposto na Lei nº 13.655/2018. Além disso, a análise deve ser baseada não só na norma pura, mas sim fundamentada em todo ordenamento jurídico, formado também por regras e princípios, que podem ensejar, em cada caso, uma decisão correta e cujos efeitos sejam proporcionais ao resultado alcançado em relação as contas julgadas por este Tribunal.’ Nessas condições, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará **OPINA no sentido do conhecimento e PROCEDÊNCIA PARCIAL** do presente Petrório, com vistas à modificar o Acórdão nº 57.013/2017 proferido pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado, a fim de considerar **REGULARES COM RESSALVA** as contas de responsabilidade da interessada, nos termos do art. 56, II, da Lei Orgânica da Corte (Lei Complementar nº 81/2012), sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 83, VIII do mesmo diploma legal.” **Dr. Stephenson Oliveira Victer.**

6^a PROCURADORIA DE CONTAS

Processo n°	010324/2021
Tipo	Prestação de Contas
Tema	Documentação incompleta

DESTAQUE

Ausência de documentos na Prestação de Contas. Irregularidade.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Trata-se de Prestação de Contas do Convênio nº 010/2019 (pp. 00/00 da peça 02), celebrado entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Administração – SEPLAN (atual SEPLAD) e a Prefeitura Municipal de Goianésia do Pará, cujo objeto foi a “pavimentação asfáltica em CBUQ”, no valor global de R\$5.103.082,81 (cinco milhões, cento e três mil, oitenta e dois reais e oitenta e um centavos), no entanto, o valor foi repactuado para o total de R\$5.084.504,51 (cinco milhões, oitenta e quatro mil, quinhentos e quatro reais e cinquenta e um centavos), conforme disposto no 2º Termo Aditivo (p. 20 peça 02). O valor efetivamente repassado foi o total de R\$3.254.082,84 (três milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, oitenta e dois reais e oitenta e quatro centavos). No entanto, foram encontradas falhas na documentação, dentre elas a impossibilidade de análise dos documentos referentes ao processo licitatório nº 03/2019-PMGP; impossibilidade de verificação do Termo de Contrato e não identificação da ART pelo fato de todos os documentos constantes na peça 12 estarem ilegíveis. Convém registrar que a realização do objeto do convênio, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos repassados. 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 no prazo do convênio e efetivamente com o uso devido, legal e regular dos recursos públicos. Dessa forma, considerando que a impossibilidade de análise dos documentos referentes ao processo licitatório nº 03/2019-PMGP (peça 12), essencial neste caso para a análise das contratações para execução do Convênio, prejudica em parte o nexo de causalidade, evidenciado por meio da relação entre os recursos transferidos e a devida aplicação destes nas despesas executadas, fato que atrai a irregularidade para a presente prestação de contas. **Drª. Deíla Barbosa Maia.**

8^a PROCURADORIA DE CONTAS

Processo n°	TC/ 521867/2020
Tipo	Representação
Tema	Conversão de processo de fiscalização em tomada de contas especial, com tramitação em separado das contas de gestão.

DESTAQUE

A conversão de processo de fiscalização em tomada de contas especial deve tramitar em separado das contas ordinárias, de acordo com o parágrafo único do art. 33 da LOTCE/PA.

Um dos objetivos da conversão em TCE e sua tramitação em separado das contas ordinárias é a possibilidade de julgamento, para fins de ressarcimento ao Erário, de pessoas estranhas às contas ordinárias, mas que possuem participação no dano.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Dentre os tipos de TCE, destaca-se a que resulta de conversão de um processo de fiscalização, a qual é despida de comissão de TCE e de fase interna. Sabe-se que o processo de representação provoca a fiscalização do Tribunal e, nesse contexto, a Lei Orgânica do TCE/PA é clara ao dispor que, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará a conversão do processo de fiscalização em Tomada de Contas Especial (TCE), **a qual tramará em separado das respectivas contas anuais**, nos termos do art. 33, caput e parágrafo único, da LOTCE/PA. O Regimento Interno dessa Corte de Contas também prevê, no capítulo que trata dos atos sujeitos à fiscalização do Tribunal, que configurada irregularidades de que resulte dano ao erário estadual, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial (arts. 120 e 153 do RITCE/PA). Ressalte-se que um dos objetivos da conversão em TCE e sua tramitação em separado das contas de gestão é a possibilidade de julgamento, para fins de ressarcimento ao Erário, de pessoas estranhas às contas ordinárias, mas que possuem participação no dano. **Dra. Danielle Fátima Pereira da Costa.**