

Boletim MINISTERIAL

25

OUT/NOV/DEZ DE 2024



2ª PROCURADORIA DE CONTAS	
Processo nº	TC/008262/2021
Tipo	Obrigações Comuns - Contas de Gestão
Tema	Regularidade com ressalvas diante de falhas formais na prestação de contas de gestão.

DESTAQUE

A existência de impropriedades e falhas formais na prestação de contas de gestão, sem a demonstração de prejuízo ao erário ou indícios de má-fé por parte dos responsáveis, não é suficiente para a reprovação das contas, impondo-se o julgamento pela regularidade com ressalvas, com a expedição de recomendações e determinações para o aprimoramento da gestão.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

O caso analisado pelo MPC/PA envolveu a prestação de contas de gestão de determinada entidade previdenciária estadual, na qual foram identificadas impropriedades e falhas formais, sem, contudo, acarretar prejuízo ao erário ou indícios de má-fé por parte dos gestores. Dentre as principais irregularidades apontadas pela unidade técnica, estavam questões relacionadas ao equilíbrio financeiro e atuarial dos fundos de previdência estaduais e a ausência de convênios para a realização de perícias médicas. Diante desse contexto, o parecer ministerial concluiu pela regularidade com ressalvas das contas, uma vez que as falhas constatadas não comprometeram a integralidade da gestão nem resultaram em danos ao erário. Além disso, o *Parquet* de Contas recomendou a expedição de determinações e recomendações à unidade gestora, visando ao aprimoramento da administração, bem como o encaminhamento de cópia dos autos ao órgão competente para que seja avaliada a possibilidade de propositura da ação cabível, a fim de questionar normas previdenciárias estaduais que comprometem a sustentabilidade do regime de previdência do Pará. **Dr. Felipe Rosa Cruz.**

2ª PROCURADORIA DE CONTAS	
Processo nº	TC/008686/2023
Tipo	Obrigações Comuns – Exercício de 2022
Tema	Realização de Processo Seletivo para contratação temporária de servidores sem a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da transparência e da publicidade.

DESTAQUE

A realização de concurso público para preenchimento de vagas efetivas evita a necessidade da contratação temporária de servidores, coibindo as contratações temporárias via Processo Seletivo Simplificado, que são limitadas no tempo.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

O caso analisado pelo MPC/PA se tratava da prestação de contas de gestão anual de uma determinada unidade jurisdicionada. No caso concreto, foi detectado pelo setor técnico a realização de Processo Seletivo para contratação temporária de servidores sem a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da transparência e da publicidade, violando os artigos 1º e 2º, da Lei n.º 8.745 de 09/12/1993, bem como as exigências do Decreto Estadual n. 1.230/2015. Isso porque não se encontrava nos autos a documentação apresentada pelos candidatos, não restou demonstrada a qualificação técnica da equipe multiprofissional responsável pela fase das entrevistas e não houve justificativa para a ausência de prova objetiva. Por ocasião da defesa, os responsáveis argumentaram que o processo seletivo visava ao preenchimento de apenas 11 (onze) vagas destinadas a atender a Junta Oficial Multiprofissional do Estado. Alegaram, ainda, que essas vagas teriam que ser preenchidas o mais rápido possível, sob pena de ineficiência administrativa, e que a Administração pública possuía autonomia para decidir a forma de organizar os processos seletivos simplificados, o que não foi suficiente para afastar as falhas apontadas, em especial, a comprovação do caráter emergencial capaz de caracterizar a necessidade temporária de excepcional interesse público, na forma prevista no art. 1º e 2º da Lei n.º 8.745 de 09/12/1993 e Decreto Estadual n. 1.230/2015. A realização de concurso público para preenchimento de vagas efetivas evita a necessidade da contratação temporária de servidores, coibindo as contratações temporárias via Processo Seletivo Simplificado, que são limitadas no tempo. Assim, não seria necessário recorrer reiteradamente

ao PSS para provimento de mão de obra, devendo a unidade jurisdicionada providenciar a adoção de medidas para provimento definitivo dos cargos, pois o administrador público tem como obrigação preencher os cargos existente, sempre que possível, com servidores públicos permanentes, via concurso público. Com esses fundamentos, o parecer ministerial opinou pela regularidade com ressalvas das contas de gestão analisadas. **Dr. Felipe Rosa Cruz.**

4ª PROCURADORIA DE CONTAS	
Processo nº	TC/ 514755/2015
Tipo	Prestação de Contas
Tema	Inconstitucionalidade do repasse de recursos públicos para eventos religiosos.

DESTAQUE

A concessão de recursos públicos para eventos de caráter predominantemente religioso viola o princípio da laicidade estatal. Todavia, a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) deve ser considerada para avaliar as consequências práticas da anulação do convênio.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

A Constituição Federal, em seu artigo 19, inciso I, proíbe a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. Esse dispositivo consagra o Estado Laico, de modo que é vedado ao Estado aliar-se a uma determinada religião ou comprometer-se com sua pregação, atuação ou catequese, não tendo a República Federativa do Brasil adotado uma religião oficial. Sob essa ótica, o Estado deve permanecer neutro em relação a qualquer religião ou credo, abstendo-se de qualquer forma de intervenção, seja como defensor, opositor ou patrocinador. É, portanto, inconstitucional conceder subvenções, sob qualquer pretexto, a religiões ou eventos religiosos. Contudo, a Constituição excepcionou esta vedação quando houver colaboração de interesse público, na forma da lei. O repasse de recursos públicos a organizações religiosas ou a qualquer outra instituição privada depende da realização de atividades que, a par da meritória crença religiosa promovida pela entidade, atendam a interesses coletivos, desde que respaldadas por uma lei que regule o comando constitucional. De mais a mais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reforça o princípio da laicidade estatal, determinando que símbolos ou manifestações religiosas são admissíveis apenas quando transcendem seu caráter religioso para representar a história ou a cultura de um povo, conforme a tese fixada no Tema 1.086 RG. Desta feita, a celebração de

convênio que destine recursos públicos ao financiamento de evento de caráter predominantemente religioso, sem a devida comprovação de interesse público desvinculado da religião, configura violação ao princípio da laicidade estatal, o que, em tese, enseja sua nulidade absoluta, tornando o ato inválido desde sua origem (*nulo ab initio*). Contudo, a aferição da responsabilidade deve ser conduzida à luz do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que orienta a decisão com base nas consequências práticas e na adequação da medida adotada, considerando os princípios de segurança jurídica e confiança legítima. **Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**

4ª PROCURADORIA DE CONTAS	
Processo nº	TC/511304/2020
Tipo	Representação
Tema	Solução consensual em contratações públicas.

DESTAQUE

A celebração de soluções consensuais nos Tribunais de Contas representa mecanismo eficaz para a resolução de controvérsias, garantindo maior celeridade processual, eficiência administrativa e segurança jurídica aos envolvidos. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) confere respaldo normativo suficiente para a adoção dessa prática, permitindo que a Corte de Contas atue como promotora de soluções negociadas, alinhadas aos princípios da legalidade e da eficiência.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

O Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC/PA) propôs a adoção de solução consensual no âmbito do processo que trata da economicidade de contratação pública. A iniciativa fundamenta-se nos artigos 26 e 27 da LINDB, que permitem ajustes negociados para evitar litígios e garantir maior efetividade no controle externo. A ausência de normativo próprio sobre consensualidade no Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) não impede a aplicação desse mecanismo, pois a LINDB já estabelece diretrizes suficientes para sua implementação. Além disso, o Código de Processo Civil e a normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) reforçam a viabilidade da adoção de soluções negociadas. Dessa forma, foi requerida a juntada da minuta de Solução Compromissória ao processo e a adoção dos seguintes encaminhamentos: notificação das partes envolvidas para manifestação sobre a proposta de solução consensual; encaminhamento dos autos à Unidade Técnica do TCE-PA para análise da minuta e das obrigações assumidas; retorno do processo ao MPC/PA, para deliberação sobre a aceitação ou ajustes à proposta apresentada; e submissão da solução consensual à homologação do Plenário do TCE-PA, consolidando o entendimento sobre a viabilidade da consensualidade na Corte de Contas. A proposta reflete uma abordagem moderna no controle da Administração Pública, alinhando-se à eficiência e ao uso racional de recursos, além de permitir que o Tribunal atue não apenas na repressão, mas também na

prevenção de irregularidades e no aprimoramento da gestão pública. **Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**

5ª PROCURADORIA DE CONTAS	
Processo nº	TC/015923/2023
Tipo	Representação
Tema	Saneamento de irregularidades em obra pública com aplicação de decisões estruturais e da cláusula geral de consensualidade administrativa

DESTAQUE

Identificadas diversas irregularidades em obra pública ainda em curso, faz-se necessária a inclusão do conveniente para compor a matriz de responsabilidade pelo erário estadual. Possibilidade da adoção de decisões estruturais pelo TCE/PA com aplicação da cláusula geral de consensualidade prevista no art. 26 da LINDB.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Os Tribunais de Contas desempenham um papel central na estrutura do Estado, sendo guardiões da boa gestão dos recursos públicos e promotores da eficiência administrativa. Para além do controle técnico e legal das contas públicas, atuam como força motriz na reorganização e orientação da atividade administrativa, com reflexos profundos na construção de uma Administração Pública mais transparente, ética e eficaz. É dizer: mais do que identificar irregularidades, atuam como ferramenta pedagógica, na medida em que orientam os administradores sobre melhores práticas e como evitar erros que comprometam a eficiência dos serviços públicos. Em tempos de desafios crescentes, como a escassez de recursos e a exigência de maior transparência por parte da população, as Cortes de Contas são protagonistas na construção de uma administração pública mais responsável e comprometida com os interesses coletivos, assegurando que cada real gasto seja investido com justiça, eficácia e impacto positivo para a sociedade. Nesta toada, a vertente da consensualidade administrativa sobressai como verdadeira diretriz apta a orientar a Administração Pública a buscar soluções pactuadas em suas relações com os administrados e outros agentes públicos. Em vez de adotar o modelo tradicionalmente autoritário ou unilateral, característico do Poder Público, a consensualidade promove o diálogo, a cooperação e a mediação como ferramentas para resolver conflitos, implementar políticas públicas e alcançar o interesse público de forma mais eficiente e menos conflituosa. Trata-se de uma evolução do modelo administrativo, alinhada aos princípios da boa governança, como transparência, participação e eficiência. A

consensualidade demonstra que a Administração não é apenas agente controlador, mas também facilitador que trabalha de forma cooperativa com a sociedade para alcançar os objetivos coletivos. Na legislação brasileira, o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) institui verdadeira cláusula geral de consensualidade administrativa, representando marco na modernização das relações entre a Administração Pública e os administrados. O dispositivo estabelece que, sempre que possível, a Administração deve buscar soluções consensuais para conflitos, priorizando o diálogo e a colaboração em vez da imposição unilateral. Essa inovação reflete a mudança de paradigma no Direito Administrativo brasileiro. Antes fortemente marcado por um modelo autoritário e rígido, a Administração Pública agora é incentivada a atuar de forma mais cooperativa e flexível, em conformidade com os princípios da eficiência, proporcionalidade e razoabilidade. A consensualidade permite que os interesses públicos e privados sejam conciliados, promovendo soluções mais rápidas, efetivas e menos onerosas para ambas as partes. Em temas que envolvem complexidade de questões que impactam diretamente a entrega de uma obra de qualidade, destacam-se as decisões de caráter estrutural adotadas pelos Tribunais de Contas, com fonte na própria Constituição Federal, visando não apenas corrigir irregularidades, mas também criar diretrizes e padrões para melhorar os processos administrativos e prevenir falhas futuras, desempenhando um papel estratégico, orientando gestores públicos e promovendo mudanças na cultura organizacional, ao mesmo tempo em que fortalecem a transparência e eficiência na gestão dos recursos. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 698, que trata dos limites da intervenção do Poder Judiciário em Políticas Públicas, adotou a compreensão de autocontenção judicial, que, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. Com fundamento em tais balizas, em vez de punir os gestores públicos pelas falhas identificadas e determinar a adoção de providências pontuais, o Ministério Público de Contas considerou mais efetivo promover o chamamento do conveniente para apresentar manifestações, determinando, simultaneamente, a prestação de informações sobre as medidas adotadas para sanar as irregularidades apontadas nos autos, sem prejuízo do compromisso de atender plenamente às requisições da Unidade Técnica do TCE/PA. Por conseguinte, a intervenção proposta no primeiro momento cinge-se em ouvir todos os atores e protagonistas envolvidos na realização

da obra, fixando, desde logo, a necessidade de esclarecimentos e a possibilidade de propor soluções, em concomitância ao desenvolvimento das obras, para, só então, esgotadas as possibilidades de solução voluntária e acordada, pugnar pela penalização dos gestores. Acentue-se, a própria intervenção no curso da obra deve ser prioritária não só para a Administração, mas para o próprio Tribunal de Contas, uma vez que é possível sanar os prejuízos e atender ao interesse público de forma mais eficiente quando o recurso estatal ainda está sendo aplicado. O caso analisado se destaca por possibilitar a correção de vícios na execução contratual de obra pública relevante, com o fito de maximizar sua eficiência e de garantir o uso adequado dos recursos públicos. **Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**

5ª PROCURADORIA DE CONTAS	
Processo nº	TC/514120/2020
Tipo	Prestação de Contas
Tema	Fonte do recurso utilizada nas ordens de pagamento das despesas decorrentes de convênios.

DESTAQUE

A fonte do recurso utilizada nas ordens de pagamento deve guardar correspondência com o convênio. A ausência de tal prática dificulta a fiscalização e compromete a transparência das contas públicas, visto que a incompatibilidade entre a origem dos recursos e a sua aplicação pode acarretar prejuízo ao patrimônio público.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

A metodologia de destinação da receita constitui instrumento que interliga todo o processo orçamentário/financeiro, desde a previsão da receita até a execução da despesa. Esse mecanismo possibilita a transparência no gasto público e o controle das fontes de financiamento das despesas. As Fontes/Destações de recursos reúnem certas Naturezas de Receita conforme regras previamente estabelecidas. Elas são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos. Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de Fonte/Destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Assim, os recursos provenientes de convênios, por exemplo, são recursos vinculados obtidos com finalidades específicas. Neste sentido, o pagamento das despesas não pode ser efetuado sem observar a correta vinculação entre a receita arrecadada e a despesa correspondente, infringindo as normas de classificação orçamentária. Em outras palavras, a fonte do recurso utilizada nas ordens de pagamento deve guardar correspondência com o convênio. A ausência de tal prática dificulta a fiscalização e compromete a transparência das contas públicas, visto que a incompatibilidade entre a origem dos recursos e a sua aplicação pode acarretar prejuízo ao patrimônio público. O opinativo ministerial foi pela irregularidade das contas com devolução, bem como aplicação de multas regimentais e realização de diversas recomendações,

dentre elas, a recomendação de que se utilize de código de Fonte/Destinação compatível com o objeto do convênio, de modo a garantir a rastreabilidade dos recursos públicos, assegurando que as receitas arrecadadas sejam aplicadas em conformidade com as finalidades para as quais foram previstas. **Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**

6ª PROCURADORIA DE CONTAS	
Processo nº	TC/020989/2023
Tipo	Prestação de Contas
Tema	Documentação incompleta

DESTAQUE

Ausência de documento na Prestação de Contas, no entanto foi possível verificar o nexo causal entre receitas e despesas do convênio. Regularidade das contas com ressalvas.

INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Inicialmente, cumpre destacar que a prestação de contas foi encaminhada a este Tribunal em 31/10/2023, fora do prazo (240 dias) determinado no art. 1.421, caput, do Ato nº 63/2012 (alterado pelo Ato nº 72/2015). No entanto, esse descumprimento não resultou em prejuízos à análise das contas e, por isso, não deve ser imputada multa pela intempestividade. No que concerne à documentação apresentada, a Resolução nº 11.9982 de 25/09/1990, do TCE/PA e o Decreto Estadual nº 768/20133, indicam que os documentos para comprovação da prestação dos serviços são a nota fiscal e o recibo em original. Nesse sentido, e considerando que os recursos para a viabilização do convênio totalizaram R\$ 3.210.720,00 (três milhões duzentos e dez mil setecentos e vinte reais), a Unidade Técnica bem avaliou a documentação apresentada, permitindo a conclusão de comprovação por meio de Ordens de Pagamento, Notas Fiscais, Recibos e Comprovantes de Transferências Eletrônicas - TED, do montante de R\$ 3.134.235,65 (três milhões cento e trinta e quatro mil duzentos e trinta e cinco reais e sessenta e cinco centavos). Isso porque, para execução do objeto conveniado, o município realizou o Pregão Presencial nº 011/2017 (peça 21 a 27). Logo, com a documentação apresentada é possível inferir que os procedimentos licitatórios realizados atenderam aos ditames legais. Ao analisar os comprovantes de despesas anexados a estes autos, verificou-se que as Notas Fiscais nº 67 (p. 23 da peça 20), 799 (p. 01 da peça 18), 98 (p. 11 da peça 18), 817 (p. 30 da peça 18), 101 (p. 08 da peça 19) e 823 (p. 16 da peça 19) apresentam valores maiores do que aqueles foram pagos mediante transferência bancária. Todavia, comprovou-se que as referidas despesas foram pagas com recursos provenientes do convênio nº 186/2018 e com recursos próprios da

prefeitura municipal. Nota-se que não há nos autos documentos referentes ao pagamento de valores relativos à Nota Fiscal nº 67, porém, há a Ordem de Pagamento nº 25030003 (p. 20 da peça 20), emitida em 25/03/2019, e recibo (p. 21 da peça 20), que evidenciam que a despesa foi efetuada com recursos do convênio. Ainda, devidamente comprovada a devolução à SEDUC do valor de R\$ 104.761,82 (cento e quatro mil setecentos e sessenta e um reais e oitenta e dois centavos), à peça 14. Para melhor compreensão, a seguinte tabela ilustra os demonstrativos de despesa e receita do Convênio:

RECEITA	VALOR	DESPESA	VALOR
Transferência do Estado	R\$ 3.210.720,00	Despesas realizadas	R\$ 3.134.235,65
Recursos próprios	R\$ 28.277,47	Devolução realizada	R\$ 104.761,82
TOTAL	R\$ 3.238.997,47	TOTAL	R\$ 3.238.997,47

Da análise da tabela e dos documentos constantes nos autos, observa-se não restar saldo em conta, com devolução do valor remanescente, inclusive do referente aos rendimentos bancários. 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 recebidos. Dessa forma, observa-se o nexo de causalidade, que é evidenciado por meio da relação entre os recursos transferidos e as despesas executadas, o que atesta a regularidade para a presente prestação de contas, no entanto, a ausência do contrato resultante do Pregão nº 011/2017, torna-a regular com ressalva. Isso posto, conclua a instrução processual e considerando o que dos autos consta, opino pela Regularidade com Ressalva das contas do Convênio SEDUC nº 186/2018, com fundamento no art. 56, inciso II, da Lei Complementar nº 081/2012 - LOTCE/PA, c/c o art. 158, II, do Ato 63/2012 – RITCE/PA. **Drª. Deila Barbosa Maia.**