

# Boletim MINISTERIAL

26

JAN/FEV/MAR DE 2025



2ª PROCURADORIA DE CONTAS	
<b>Processo nº</b>	TC/15239/2018
<b>Tipo</b>	Prestação de Contas de Gestão
<b>Tema</b>	Obrigações Comuns - Prestação de Contas de Gestão.

### DESTAQUE

Registros de falhas nos processos envolvendo a prestação de contas dos suprimentos de fundos e diárias, reiteradas em vários exercícios (desde 2013). A Controladoria deste TCE/PA relatou a reincidência das falhas, destacando, inclusive, a expedição de recomendações ao jurisdicionado em exercícios anteriores. Negligência do gestor sucessor e do descumprimento do prazo legal para a adoção das medidas administrativas necessárias, que resultaram na irregularidade das contas.

### INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Trata-se da Prestação de Contas de gestão, ano de 2017 que, em primeira análise, considerando os achados evidenciados no bojo da auditoria programada, opinou pela **IRREGULARIDADE** das contas dos responsáveis, **sem imputação de débito**, com fundamento no artigo 56, inciso III, alínea “b” da LOTCE/PA, sem prejuízo da aplicação das multas regimentais cabíveis, assim como pela expedição de recomendações. Após sustentação oral foi determinada a reabertura processual e apresentada defesa que, após criteriosa análise pela unidade técnica, que enfatizando que os documentos apresentados não alteram o cenário descortinado – violação do prazo para a conclusão de medidas administrativas antes da instauração da tomada de contas especial - concluiu pela manutenção do julgamento pela **IRREGULARIDADE**. Nova defesa e novos documentos foram juntados e, em derradeira manifestação, a 3ª CCG, enfatizando que os documentos apresentados não alteraram o cenário descortinado – violação do prazo para a conclusão de medidas administrativas antes da instauração da tomada de contas especial -, ratificou a opinião pela irregularidade das contas, sem devolução de valores. A 3ª CCG entendeu que a morosidade do responsável em adotar as medidas administrativas internas necessárias para a caracterização ou não do dano, relacionado aos processos envolvendo diárias e suprimento de fundos, resultou no descumprimento do prazo de 90 (noventa) dias estabelecido

no Art. 149, parágrafo 2º, do RITCE/PA, o que levou à ratificação da sugestão pela irregularidade das contas. Após análise dos autos, o MPC/PA entendeu que apesar da comprovação da adoção tardia de medidas para a apuração dos fatos e o ressarcimento dos valores envolvidos, as manifestações do responsável não tiveram o condão de alterar o cenário fático-jurídico objetivo descortinado no relatório de auditoria, enfatizando que os registros de falhas nos processos envolvendo a prestação de contas dos suprimentos de fundos e diárias foram reiteradas em vários exercícios (desde 2013). Tal conduta foi confirmada pela Controladoria do TCE/PA que relatou a reincidência das falhas, destacando, inclusive, a expedição de recomendações ao jurisdicionado em exercícios anteriores. Assim, diante das **reiteradas falhas, da clara negligência do gestor sucessor, do descumprimento do prazo legal** para a adoção das medidas administrativas necessárias, bem como o entendimento do Tribunal de Contas da União de que o adimplemento das recomendações e determinações expedidas aos jurisdicionados **independe de quem estava à frente da gestão no referido exercício**, “sob pena de se obstar a eficácia da atividade de controle externo”, é que o posicionamento pela irregularidade das contas foi mantido, ratificando-se, na íntegra, a sugestão de expedição de **recomendação** listada pela unidade técnica. **Dr. Felipe Rosa Cruz.**

2ª PROCURADORIA DE CONTAS	
Processo nº	TC/850082/2021
Tipo	Prestação de Contas de Gestão
Tema	Obrigações Comuns - Prestação de Contas de Gestão. Exercício de 2020. Responsabilidades individuais.

## DESTAQUE

Prestação de contas de gestão de secretaria estadual, referente ao exercício de 2020. A Auditoria programada constatou irregularidades na administração dos recursos públicos, envolvendo a adequação da formação docente e descumprimento de recomendações de transparência e acesso à informação.

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

O **escopo** da auditoria deflagrada pela Secex no presente caso foi delineado com base nos seguintes **objetivos**:

- Avaliar a regularidade dos atos de gestão praticados pelos responsáveis quanto à observância de leis e regulamentos aplicáveis e a adequação ao interesse público;
- Analisar a regularidade dos procedimentos licitatórios, das contratações públicas e da accountability pública e
- Avaliar a atuação do controle interno.

Em 1ª análise foram identificados pela unidade técnica 11 (onze) achados e, após defesas apresentadas pelos responsáveis, foram mantidos os **achados A4, A10 e A11** que resultaram no opinativo pela **irregularidade** das contas. Sobre o relevante achado A4 - **inadequação da formação docente** – anos finais do Ensino Fundamental - 6º ao 9º ano - entendeu o MPC/PA pela necessidade de elaborar algumas considerações complementares. De acordo com os relatórios apresentados, com base nos dados extraídos do Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação - SINAPSE (TCU), infere-se que, no exercício de 2020, docências das disciplinas de Português e Matemática foram ministradas por professores sem formação

completa em curso de nível superior em licenciatura ou sem a complementação pedagógica necessária para o ensino das disciplinas, o que se deu em 03 (três) escolas da rede estadual de ensino, a saber:

- **EEEF ANTONIO BEZERRA FALCAO**, localizada no município de Ananindeua/PA. (Disciplina de Português: 4 docências ministradas por 1 professor).
- **EEEFM PROFA MARIA AMELIA DE VASCONCELOS**, localizada no município de Capanema/PA. (Disciplina de Matemática: 3 docências ministradas por 1 professor).
- **EEEF MARIA DE NAZARE MARQUES RIOS**, localizada no município de Ananindeua/PA. (Disciplina de Português: 4 docências ministradas por 1 professor).

No ponto, o **INEP** (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), por meio da **Nota Técnica nº 020/2014**, estabelece critérios objetivos para avaliação da formação docente, bem como especifica o tipo de qualificação necessária à disciplina ministrada. Desse modo, o Instituto define **05 (cinco) categorias de adequação curricular**, classificando o professor de acordo com a sua correspondência à docência. Essa categorização visa não apenas diagnosticar a adequação da formação, mas também propor medidas corretivas para garantir a conformidade do ensino com as orientações legais que regem a educação básica. Conforme demonstrado nos autos[1], os docentes das escolas supracitadas enquadram-se em uma das seguintes categorias da Nota Técnica nº 020/2014: **Categoria 3** - docente com licenciatura em área diferente daquela que leciona, ou com bacharelado nas disciplinas da base curricular comum e complementação pedagógica concluída em área diferente daquela que leciona; **Categoria 4** - docentes com outra formação superior não considerada nas categorias anteriores; e **Categoria 5** - docentes que não possuem o curso superior completo. A respeito da constatação acima, destaco os resultados obtidos por meio do relatório da **IV Conferência Estadual de Educação (IV CONEE 2022)**[2], o qual buscou avaliar a efetividade do **Plano Estadual de Educação (PEE/PA 2015-2022)**, vale mencionar, inclusive, que a **adequação da formação docente integra a meta 15 do PEE/PA**, a qual visa garantir, por meio de regime de colaboração entre união, estados e municípios, que, até o ano de 2025, a totalidade dos professores da educação infantil e do ensino fundamental possuam formação específica de nível superior em licenciatura plena na sua área de atuação, nos termos do art. 61 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Desse modo, para monitorar tal meta o

Fórum Estadual de Educação (FEE/PA), por meio da comissão de monitoramento e sistematização, elegeu quatro indicadores concernentes a regularidade da formação do corpo docente estadual (educação infantil, ensino fundamental – anos iniciais e anos finais, e ensino médio), dentre eles ressaltam-se os resultados obtidos por meio do **Indicador 15C – ensino fundamental anos finais**. O cenário descrito nos autos demonstra a baixa adesão da Rede Estadual de Ensino à Meta 15 do PEE. Nesse sentido, observa-se que, no exercício de 2020, a meta realizada foi de **47,7% do percentual de professores da rede básica de ensino com formação superior adequada a sua respectiva área de atuação**, o que demonstra o baixo desempenho no cumprimento da meta insculpida no Plano Estadual de Educação, na medida em que expõe o alcance de menos da metade do ideal previsto para o período. Diante do exposto, não se pode esquecer que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU é firme no sentido de que “os docentes que atuam na educação básica, especialmente a partir do 6º ano do ensino fundamental, devem possuir formação de nível superior em curso de licenciatura plena (Lei 9.394/1996 - LDB, artigo 62). [...] A política nacional de formação dos profissionais da educação *deve assegurar que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam* (Meta 15 do Plano Nacional de Educação - PNE).” [3] Por ocasião da defesa, a ex-gestora argumentou que o achado descortinado pela equipe técnica do Tribunal estaria inteiramente equivocado. Segundo sua análise, “os processos de contratação de professores promovidos pela SEDUC são bem rigorosos, sempre discriminando a necessidade de apresentação de rol de documentos de capacidade, respeitando, inclusive, os requisitos que são propostos pelo Ministério da Educação para que possam ser ministradas aulas ao ensino fundamental”. No entanto, entendeu o MPC/PA que as irregularidades constatadas, em especial o achado **A4**, violaram a própria missão institucional da SEDUC, qual seja garantir a oferta de ensino em todos os níveis, de acordo com padrões mínimos de qualidade, fatos estes que, na visão deste órgão ministerial, ostentam gravidade suficiente para justificar o julgamento pela **IRREGULARIDADE** das contas, independentemente da existência de prejuízo financeiro direto. **Dr. Felipe Rosa Cruz.**

4ª PROCURADORIA DE CONTAS	
<b>Processo nº</b>	TC/5153/2024
<b>Tipo</b>	Representação
<b>Tema</b>	Viabilidade da unificação de itens a serem submetidos a Registro de Preço em Pregão Eletrônico.

### DESTAQUE

Em razão das particularidades do objeto licitado, a unificação, em lote único, dos itens submetidos ao sistema de Registro de Preço, via Pregão Eletrônico, pode se demonstrar necessária para garantir a capacidade de operação, disponibilidade e compatibilidade dos bens a serem adquiridos. Desse modo, tendo em vista a redução de custos e a necessidade de garantia de conformidade entre os itens licitados, devidamente explicitadas no Termo de Referência, o registro de preços pode ser efetivado na modalidade valor global.

### INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Em regra, os itens submetidos a registro de preço devem ser licitados separadamente, e não por valor global. Isso porque, além de possibilitar a participação de empresas especializadas no fornecimento de cada item, aumentando a concorrência e a possibilidade de obter preços mais vantajosos para a administração, o registro individualizado facilita a comparação de valores e a identificação de eventuais sobrepreços. No entanto, muito embora a divisão do objeto em itens proporcione um incremento da competitividade, é possível a adjudicação por preço global, desde que a compra haja justificativa plausível para a adoção de tal providência. Desse modo, é possível que, durante a fase interna do procedimento licitatório, reste demonstrado que a adoção da modalidade global viabiliza a redução de custos diante da existência de interdependência entre os itens para a devida operação do objeto licitado. **Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**

4ª PROCURADORIA DE CONTAS	
<b>Processo nº</b>	TC/5790/2022
<b>Tipo</b>	Tomada de Contas Especial
<b>Tema</b>	Juízo de análise por resultados da Subvenção Econômica.

## DESTAQUE

Em análise de objetos direcionados à subvenção econômica para fins de fomento da ciência e da tecnologia, o Poder Público deve cumprir com uma obrigação pela busca por resultados concretos (controle por resultados), considerando o “risco da pesquisa”, para além da simples análise de gastos e investimentos do objeto fomentado.

## INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

O Poder Público pode conceder recursos financeiros para pessoas jurídicas que realizem atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com a finalidade de apoiar projetos que desenvolvam novos produtos, serviços ou processos inovadores; incentivar a pesquisa tecnológica e a inovação nas empresas brasileiras; e reduzir os riscos financeiros inerentes ao investimento em atividades inovadoras. Ao receber fomento de pesquisa, o pesquisador encerra com o Poder Público uma obrigação de resultado, a demandar um controle por resultados, e que, portanto, impõe ao pesquisador o ônus da prova do resultado, ou da prova da impossibilidade de obtê-lo. Não se descarta que os investimentos nessa seara carregam consigo nítido “risco de pesquisa”, quer dizer, o processo de criação de determinada tecnologia carrega como variável o fato de que o conhecimento técnico-científico, na ocasião da decisão pelo seu desenvolvimento, possa ser insuficiente para assegurar a conclusão do projeto com êxito. De todo modo, repita-se, caberá ao pesquisador todo o ônus argumentativo e de prova que, a par de ter empreendido as técnicas científicas, não foi possível alcançar o objetivo almejado. No caso em concreto, o MPC opinou pela irregularidade das contas de responsabilidade da empresa e de seus sócios, imputando o ressarcimento do débito integral, de forma solidária.

**Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**



5ª PROCURADORIA DE CONTAS	
Processo nº	TC/21604/2024
Tipo	Agravo Regimental
Tema	Contagem dos prazos recursais.

### DESTAQUE

No âmbito da jurisdição de contas, com o advento do novo Código de Processo Civil, e por força de comando previsto no art. 92 da LOTCE, a contagem dos prazos recursais deve ocorrer em dias úteis.

### INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

Em que pese o Regimento Interno do TCE-PA (art. 221, caput) adotar critério diverso ao prever que os prazos devam ser contados "dia a dia", ele deve ser interpretado à luz da hierarquia normativa, aplicando-se apenas nos casos em que não contrarie a Lei Orgânica ou o CPC. Em outras palavras, a Lei Orgânica do TCE-PA é Lei Complementar Estadual nº 081, de 26 de abril de 2012, alterada pela Lei Complementar nº 143, de 28 de dezembro de 2021, enquanto o Regimento Interno do TCE-PA é norma infralegal, tendo caráter regulamentar, subordinado à Lei Orgânica. Nesse sentido, a LOTCE, em seu art. 92, de maneira clara, expressa e inequívoca, chama o CPC como padrão normativo para as contagens de prazo recursais no âmbito do TCE, o que quer dizer que é criado, pela LOTCE, uma espécie de microsistema processual em clara comunicação direta com o CPC, pelo qual não poderia o Regimento Interno da Corte controvertê-lo. Entre o que prevê o Regimento Interno e o que está disposto no CPC, trazido à normatividade por expressa dicção da LOTCE, deve prevalecer o CPC. **Não se trata de aplicação subsidiária do CPC a teor do art. 104 da LOTCE, mas de sua aplicação direta, primeira e preferencial, por força do art. 92.** Também não seria o caso de infligir super interpretação ao termo “no que couber”, previsto no art. 92 da LOTCE, de modo a restringir a aplicação do CPC a zero, o que extirparia qualquer serventia ao mencionado dispositivo legal. À toda evidência, o “no que couber”, se refere ao dever de integridade do ordenamento jurídico, de modo que o CPC só não deve prevalecer quando houver, na própria LOTCE, dispositivo em contrário. Se a contrariedade, por sua vez, decorre de antagonismo com norma com norma

secundária, sem a mesma hierarquia da lei ordinária, como é o caso do RITCE, o que se espera é que esta se adapte à LOTCE e ao CPC, e não o contrário. Por esta razão, tem-se que no âmbito da jurisdição de contas, com o advento do novo Código de Processo Civil, e por força de comando previsto no art. 92 da LOTCE, a contagem dos prazos recursais deve ocorrer em dias úteis, obedecendo aos preceitos da Lei Orgânica e do Código de Processo Civil, o que garante maior segurança jurídica e contribui para a harmonização e padronização processualística, inclusive aproximando a jurisdição de contas com a jurisdição civil, forte no paralelismo que há, inclusive, entre as carreiras da magistratura e dos tribunais de contas. O opinativo ministerial foi pelo conhecimento e provimento do Agravo Regimental, permitindo o regular processamento do Recurso de Reconsideração, visto que interposto de tempestivamente. **Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**

5ª PROCURADORIA DE CONTAS	
<b>Processo nº</b>	TC/15837/2022
<b>Tipo</b>	Prestação de Contas
<b>Tema</b>	Juízo de proporcionalidade na análise das prestações de contas.

### DESTAQUE

Na análise de prestação de contas de convênios e de instrumentos congêneres, falhas formais, sem prejuízo ao erário ou comprometimento da finalidade pública, não justificam a reprovação das contas quando a execução do ajuste atendeu ao interesse coletivo. Nessas circunstâncias, a imposição de ressalva, com determinações corretivas, além de ser medida mais adequada aos objetivos de desenvolvimento institucional do terceiro setor, alinha-se à função pedagógica e orientativa do Tribunal de Contas.

### INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

A fiscalização de parcerias entre a Administração Pública e entidades do terceiro setor deve considerar não apenas a legalidade dos atos administrativos, mas também a efetividade das ações executadas e o contexto em que foram realizadas. No presente caso, foram identificadas falhas formais e procedimentais, como a ausência de manifestação do gestor sobre alterações no plano de trabalho, a genericidade do plano e deficiências nas cotações de preços. No entanto, tais impropriedades não representaram desrespeito grave e generalizado às normas de despesa pública nem configuraram evidente malbaratamento do erário. Além disso, constatou-se que os recursos foram aplicados na finalidade prevista, sem prejuízo financeiro à Administração. Deve-se, ainda, levar em conta o contexto excepcional da pandemia de Covid-19, que impôs desafios operacionais e administrativos sem precedentes, impactando diretamente a execução do termo de fomento. Conforme dispõe o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a análise da gestão pública deve considerar os obstáculos reais enfrentados pelo administrador e as circunstâncias práticas que limitaram suas ações. Nesse sentido, a

adoção de um controle externo de caráter pedagógico se revela mais adequada do que a simples imposição de penalidades, especialmente diante do relevante papel desempenhado pelo terceiro setor na execução de serviços de interesse público. Pelo exposto, a imposição de ressalva, acompanhada de determinações corretivas, mostra-se não apenas a medida mais apropriada, mas também a mais alinhada ao desenvolvimento institucional do terceiro setor. Essa abordagem permite que a Corte de Contas exerça a sua função pedagógica, contribuindo para a correção das falhas identificadas e para o aperfeiçoamento das entidades fiscalizadas, sem desconsiderar a relevância de suas atividades e o impacto positivo gerado para a sociedade. **Dr. Patrick Bezerra Mesquita.**

8ª PROCURADORIA DE CONTAS	
<b>Processo nº</b>	TC/21290/2024
<b>Tipo</b>	Parecer
<b>Tema</b>	Contraditório e ampla defesa durante elaboração do laudo de vistoria final de obra no âmbito de convênio.

### DESTAQUE

O laudo de vistoria final (laudo conclusivo), como mecanismo de fiscalização que é, não se confunde com a produção de prova pericial, a demandar a participação de todos os envolvidos. A mera fiscalização, decorrente de imposição normativa, não indica litígio apto a demandar o exercício do contraditório e da ampla defesa por empresa contratada. No momento da elaboração do laudo conclusivo, a relação é entre o repassador de recursos públicos e quem faz a sua gestão, pois é este quem pratica o ato fiscalizado, e a natureza dessa relação é meramente inquisitorial, sem necessidade de garantia do exercício do contraditório e da ampla defesa.

### INFORMAÇÕES DE INTEIRO TEOR

A Constituição Federal assegura, em seu art. 5º, LV, aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, **mas não podemos deixar de ter em mente que estamos diante de elaboração de relatório de acompanhamento, controle e fiscalização elaborado pelo órgão concedente em relação à aplicação dos recursos públicos estaduais pelo ente conveniente** (no caso, o município de Capanema), por força da Resolução nº 13.989 do TCE/PA[1], vigente à época. Tal documento, como mecanismo de fiscalização que é, não se confunde com a produção de prova pericial, a demandar a participação de todos os envolvidos. Ademais, a mera fiscalização, decorrente de imposição normativa, não indica litígio apto a demandar o exercício do contraditório e da ampla defesa por empresa contratada. No momento da elaboração do laudo conclusivo, a relação é entre o repassador de recursos públicos e quem faz a sua gestão, pois é este quem pratica o ato fiscalizado, e natureza dessa relação é meramente inquisitorial, sem

necessidade de garantia do exercício do contraditório e da ampla defesa. Assim, não há que se falar em desrespeito ao contraditório no caso ora analisado, pois não havia lide instaurada e não se tratava da realização de uma prova pericial com imposição de rigor técnico e exigência de participação de todas as partes envolvidas, mas apenas o exercício de uma atividade ordinária da Administração Pública, dentro de seu escopo fiscalizatório/investigativo de atuação. **Dra. Danielle Fátima Pereira da Costa.**

[1] Art. 1º, § 2º. É também obrigatório constar do instrumento de repasse, cláusula dispondo a respeito da emissão de laudo conclusivo sobre a execução do projeto objeto do repasse, comprovando sua realização ou apontando as irregularidades verificadas, para pleno atendimento do disposto no art. 154, IX do Regimento Interno e do art. 30 da Lei Complementar nº. 12/93.