

COLENDO COLÉGIO DE PROCURADORES DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Considerando o disposto na Resolução nº 3/2016, de 06/05/2016, que institui e regulamenta a formulação e aprovação de Enunciados Ministeriais no âmbito deste Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC/PA;

Considerando que, nos termos do art. 2º da aludida norma, é facultado a quaisquer dos membros a propositura de edição de Enunciado Ministerial;

Considerando a relevância da matéria ora submetida à superior consideração deste Inclito Colégio;

Apresento a seguinte **Proposta** de edição de **Enunciado Ministerial**, com fundamento nas questões fáticas e jurídicas que seguem, envolvendo o instituto da responsabilização solidária da autoridade administrativa competente do órgão repassador de recursos públicos, na forma como prevista na Resolução TCE/PA nº 13.989/1995:

Como cediço, relativamente à possibilidade de responsabilização solidária da autoridade titular da concedente, a quem compete a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos projetos financiados pelo Estado por meio de auxílios, subvenções, convênios, ajustes, acordos ou outros instrumentos congêneres, é sabido que o art. 2º da Resolução TCE/PA nº 13.989/1995 reza nestes termos (com grifos nossos):

*“Art. 2º - **A autoridade administrativa competente, na falta de acompanhamento, controle e fiscalização de que trata o artigo anterior, responderá solidariamente pela aplicação dos recursos, sujeitando-se, também, à multa prevista em lei e no Regimento, pelo descumprimento da obrigação, quanto à emissão do laudo conclusivo.**”*

Nessa toada, por ocasião da análise dos processos encaminhados a este *Parquet* Especializado, restando constatada a ocorrência de dano ao erário imputável ao responsável pela aplicação dos recursos públicos e sendo verificado o patente desatendimento do dever de acompanhamento, controle e fiscalização do objeto conveniado, seja em face da ausência ou mesmo da deficiência no cumprimento de tal múnus, tem-se entendido como atraída, com arrimo na aludida Resolução, a possibilidade de responsabilização solidária pelo débito da autoridade competente da concedente.

Como dito, a possível imputação de responsabilidade solidária pode decorrer não apenas da total omissão quanto ao encargo fiscalizatório, como também do seu cumprimento insatisfatório, a exemplo da apresentação de relatórios e/ou laudos conclusivos: (i) sem que haja atendimento aos requisitos formais mínimos de validade; (ii) emitidos extemporaneamente, sem minudenciar os elementos encontrados capazes de comprovar a execução do objeto; ou (iii) cujo conteúdo não se exiba conclusivo, dentre outras circunstâncias que, conforme o caso, terminam por sinalizar a falta de efetivo cumprimento da obrigação consubstanciada na Resolução TCE/PA nº 13.989/1995.

Essa é, inclusive, a forma como este Órgão alinhou sua atuação acerca do tema, nos termos do Enunciado Ministerial nº 02, de 16/09/2016, publicado no DOE de 23/09/2016, que assim dispõe:

“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.”

Ademais, dependendo das circunstâncias emergidas dos autos, referida solidariedade pode ser aventada, individualmente ou mesmo em conjunto, não apenas ao servidor efetivamente designado como fiscal e ciente de tal encargo, como também à autoridade máxima da concedente, tendo em vista o entendimento já traçado pelo Tribunal de Contas da União - TCU – e comungado

por este *Parquet* – no sentido de que a mera delegação não desonera o gestor de exercer o controle sobre seus subordinados, diante da culpa *in eligendo* e *in vigilando* (Enunciado do Acórdão nº 10463/2016 – Segunda Câmara. Relator Ministro André de Carvalho. Data da sessão: 13/09/2016; Enunciado do Acórdão nº 1620/2015 – Plenário. Relator Ministro Bruno Dantas. Data da sessão: 01/07/2015 e Enunciado do Acórdão nº 296/2011 – Segunda Câmara. Relator Ministro José Jorge. Data da sessão: 25/01/2011).

Todavia, merece menção que o Egrégio TCE/PA vem, ao longo dos anos, adotando postura comedida na aplicação de sua própria norma, apenas o fazendo em casos de patente ação ou omissão da concedente que tenha contribuído para a configuração do débito, como nas hipóteses de liberação de parcelas de repasses sem a comprovação, pelo conveniente, do adimplemento das condições imprescindíveis para tanto.

Nessa toada, cumpre trazer a lume o Acórdão nº 55.119, de 06/10/2015, de relatoria da Conselheira Substituta Milene Dias da Cunha e formalização pelo Conselheiro Odilon Inácio Teixeira, pelo qual a Corte de Controle, nada obstante reconhecer, expressamente, que os relatórios de acompanhamento e fiscalização dos objetos dos convênios devam contemplar “*informações minudentes que permitam aferir a perfeita e regular aplicação dos recursos, compatíveis com as metas físicas estabelecidas no plano de trabalho dos convênios*”, se absteve de cominar a responsabilidade solidária à concedente pela mera precariedade de tais documentos, em face das razões a seguir reproduzidas (com destaques nossos):

“Entretanto, apesar de tal relatório apresentar informações vagas, tal fato não se mostra suficiente para responsabilizar a servidora, pois é de se reconhecer, em prol do princípio da isonomia com que devem ser tratados os jurisdicionados por esse colegiado, que esse modelo de relatório, adotado pela SEDUC, vem sendo aceito por este Tribunal, o qual, até o presente momento, não expediu nenhuma orientação ou recomendação sobre o detalhamento das informações que devem constar desse documento a fim de se exercer o controle externo.”

A tal circunstância veio a se somar outro aspecto: o de que alguns feitos acabam por ter tramitação demasiadamente prolongada (em certos casos, por mais de 10

anos), o que motivou o Egrégio Plenário da Corte a revisitar novamente a matéria, proferindo julgamento consubstanciado no **Acórdão nº 58.511, de 12/02/2019**, relatado pela Conselheira Substituta Milene Dias da Cunha e formalizado pela Conselheira Maria de Lourdes Lima de Oliveira, ressalvando a sujeição da responsabilização solidária da autoridade administrativa competente da concedente em circunstâncias ilustradas pelos seguintes trechos do voto condutor da decisão, restando por estabelecer verdadeiro **marco temporal para a integral aplicação da aludida Resolução TCE/PA nº 13.989/1995** (com grifos nossos):

“Em processos anteriores, análogos a este, em que também houve omissão no dever de prestar contas e omissão na fiscalização, me manifestei pelo afastamento da solidariedade, por entender que não havia elementos caracterizadores da conduta do responsável pela fiscalização e acompanhamento que demonstrassem sua contribuição para a malversação do recurso público.

No entanto, após estudar melhor o tema, me curvo ao entendimento do MPC, tendo em vista que, de acordo com o Ministro Benjamin Zymler, a solidariedade recai sobre aquele que ‘de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado’.

Nesse sentido, é indubitável que o descumprimento do dever de fiscalizar a execução do objeto pode ser considerado como uma das causas que concorreram para o dano, decorrente da omissão no dever de prestar contas, vez que se responsável pela fiscalização tivesse cumprido com seu dever de vigília, seria possível verificar se o presente convênio atingiu ou não a finalidade pactuada.

(...)

Dessa forma, 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:

‘Art. 2º. A autoridade administrativa competente, na falta de acompanhamento, controle e fiscalização de que trata o artigo anterior, responderá solidariamente pela aplicação dos recursos, sujeitando-se, também, à multa prevista em lei e no Regimento, pelo descumprimento da obrigação, quanto à emissão do laudo conclusivo.’

Nesse sentido, não havendo comprovação da culpa in eligendo ou in vigilando da entidade concedente em relação à fiscal designada, apenas contra essa deve recair a solidariedade.

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 douto Pleno deste Tribunal.

(...)

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, conforme ensinamentos de Luciano Ferraz, que, mutandis mutandis, aqui se aplica:

(...)

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 SENTIDO 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.”

Corroborando a vertente inaugurada, em julgado subsequente que tratou de situação análoga à acima delineada, a Corte seguiu afastando a responsabilidade solidária dos agentes competentes da concedente em prestígio ao princípio da isonomia, conforme se infere do trecho abaixo reproduzido do Acórdão nº 59.818, de 07/11/2019, cuja proposta de decisão foi lavrada pelo Conselheiro Substituto Edvaldo Fernandes de Souza e formalizada pela Conselheira Maria de Lourdes Lima de Oliveira (com destaques nossos):

“Acrescenta-se que o Parquet de Contas opina pela responsabilidade solidária pelo débito, e pela aplicação de multa à fiscal do convênio. Entretanto, destaca-se que este Tribunal em decisões anteriores, análogas ao presente processo, deixou de aplicar a responsabilidade solidária pelo dano ao erário ao fiscal (Acórdãos nº 57.086/2017 e 57.434/2018). Nesse sentido, com fundamento no princípio da isonomia, afasta-se a possibilidade de responsabilidade solidária à Sra. Marta Cristina Araújo Barroso. Afasto também a aplicação de multa à fiscal, uma vez que considero como válido o relatório de acompanhamento e fiscalização assinado pela fiscal presente nos autos.”

Posteriormente, no Acórdão nº 61.675, de 16/06/2021, relatado pelo Conselheiro Substituto Daniel Mello e com decisão formalizada pelo Conselheiro Luís da Cunha Teixeira, assim ficou expressamente consignado em sua ementa (com grifos nossos):

“A ausência de laudo conclusivo implica na responsabilização solidária pelo débito e multa à autoridade administrativa competente, nos termos do art. 2º da Resolução TCE n. 13.989/1995, exceto nos casos firmados anteriormente à mudança de conduta deste TCE, por necessidade de tratamento isonômico aos jurisdicionados, e na hipótese da prescrição da pretensão punitiva relativa à aplicação da multa correspondente.”

Recentemente, fechando o rol de precedentes colacionados, do recentíssimo Acórdão nº 63.144, de 07/06/2022, cuja decisão foi formalizada pelo Conselheiro Odilon Inácio Teixeira, se extrai o seguinte trecho do voto condutor, proferido pelo Conselheiro Substituto Edvaldo Fernandes de Souza (sublinhamos):

“Sobre a ausência do laudo conclusivo, a eventual falta de comprovação do efetivo acompanhamento e fiscalização do objeto conveniado atrai a culpa in vigilando e autoriza a responsabilização solidária da autoridade competente pela aplicação dos recursos, nos termos da Resolução TCE/PA nº 13.989/1995. Entretanto, tal entendimento não vinha sendo aplicado pelo Pleno deste Tribunal em situações idênticas, o que somente veio a ocorrer em 2019, nesse sentido, cita-se o Acórdão TCE/PA nº 58.511. Assim, uma vez que o convênio foi firmado em 2008 e em observância ao princípio da isonomia com que devem ser tratados os jurisdicionados, afasta-se a possibilidade de imputação de responsabilidade solidária à autoridade competente.”

Diante desse encaminhamento isonômico traçado pela própria Corte no tocante à impossibilidade de aplicação direta e literal do art. 2º da Resolução nº 13.989/95, tivemos, inclusive, por ocasião do julgamento dos processos de nºs 510076/2010 e 513547/2013 – ambos anteriores a 2019 –, realizado em sessão ordinária do Tribunal de 28/06/2022 (Ata nº 5.830), a oportunidade de, na condição de representante deste *Parquet*, rever pareceres ministeriais expedidos em outro contexto interpretativo, exatamente para agora, em consonância com o rumo seguido pelo Plenário, afastar a responsabilização dos agentes competentes da concedente na linha expendida nos precedentes referenciados.

A questão mostra-se, portanto, madura e apta a receber um consentâneo tratamento por parte do MPC/PA, compatível com a interpretação dada pela Corte ao alcance de sua própria norma, até mesmo no sentido de conferir uma atuação de cunho mais pedagógico e efetivo em termos de prospecção de resultados, pelo que se **propõe a edição do seguinte verbete orientativo e uniformizador**, de caráter não vinculativo:

“Na atribuição da responsabilização solidária prevista no art. 2º da Resolução TCE/PA nº 13.989/1995, o Ministério Público de Contas levará em consideração o marco temporal estabelecido pelo Acórdão TCE/PA nº 58.511, de 12/02/2019, sem prejuízo de pugnar pela expedição de determinação aos órgãos concedentes para que se adequem em situações futuras, sob pena de irremediável incursão na hipótese normativa da Corte.”

É a proposta que ora submetemos à apreciação e ulterior deliberação desse Colendo Colégio de Procuradores de Contas, nos termos do disposto no art. 14, inciso IX, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 01/2020 – MPC/PA - Colégio.

Belém/PA, 26 de agosto de 2022.

Assinado eletronicamente
STEPHENSON OLIVEIRA VICTER
Procurador de Contas
Titular da 5ª Procuradoria de Contas