



Tribunal de Contas do Estado do Pará

ACÓRDÃO Nº 56.995

(Processo nº 2013/53147-0)

Assunto: Tomada de Contas referente ao Convênio SEDUC nº 198/2008 e Termo Aditivo.

Responsável/Interessado: Espólio do Sr. SÉRGIO DA GRAÇA AMARAL PINGARILHO e PREFEITURA MUNICIPAL DE PRAINHA.

Proposta de Decisão(vencida em parte): Conselheira Substituta MILENE DIAS DA CUNHA.

Formalizador da Decisão: Conselheiro ANDRÉ TEIXEIRA DIAS (§ 3º do art. 191 do Regimento Interno)

EMENTA:

TOMADA DE CONTAS. CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. DEVOLUÇÃO TOTAL DOS RECURSOS REPASSADOS. RESPONSABILIDADE DO ESPÓLIO. NÃO CABIMENTO DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA À CONCEDENTE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE CONTRAPARTIDA. AUSÊNCIA DE LAUDO CONCLUSIVO. MULTA À EX-SECRETÁRIA. DESCUMPRIMENTO DE DILIGÊNCIAS DO TRIBUNAL. MULTA À ATUAL PREFEITA.

1. A omissão no dever de prestar contas impede a aferição objetiva e técnica quanto à correta aplicação dos recursos transferidos para a execução do convênio;
2. Constatada a existência de débito, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas com cominação de multa regimental;
3. O falecimento do responsável não afasta o dever de ressarcimento do erário, por constituir providência reparatória que incide na esfera patrimonial do *de cujus*, recaindo, portanto, sobre o patrimônio que compõe o espólio.
4. A contrapartida, em observância aos requisitos legais, deve ser mensurada pelo órgão concedente no ato da celebração do convênio a fim de estar prevista no respectivo termo. Entretanto, tendo em vista que o objeto do convênio em análise foi a viabilização do transporte escolar dos alunos da rede de ensino estadual, cuja competência exclusiva é do Estado, não há que se vislumbrar o aporte de recursos de contrapartida pelo conveniente.
5. Aplicação de multa à Secretária, à época, da SEDUC, pela omissão no dever de envio do laudo conclusivo que ateste a execução do objeto conveniado e à atual Prefeita do Município de Prainha, pelo não atendimento de diligência requerida por este Tribunal.



Tribunal de Contas do Estado do Pará

Relatório da Exm.^a Sr.^a. Conselheira Substituta MILENE DIAS DA CUNHA:
Processo: 2013/53147-0.

Vistos, etc.

Versam os autos sobre a Tomada de Contas do convênio n° 198/2008, firmado entre a SEDUC e a Prefeitura Municipal de Prainha, cujo objeto foi a viabilização do transporte escolar dos alunos matriculados no Ensino Fundamental – Educação de Jovens e Adultos – EJA e Ensino Médio – Regular e EJA, da rede pública estadual.

O Convênio previu o repasse de R\$-6.657,03 (seis mil seiscentos e cinquenta e sete reais e três centavos), os quais foram integralmente repassados, conforme ordem bancária de fl. 22 dos autos.

O órgão técnico, em relatório de fls. 29/31, opinou pela irregularidade das contas de responsabilidade do espólio do Sr. Sérgio da Graça Amaral Pingarilho, ex-prefeito do município de Prainha, com a devolução do valor repassado, a contar de 12/03/2009, acrescido de juros e atualização monetária, estando isento da aplicação das multas dos artigos 82 e 83, III e VII da LOTCE/PA e das multas regimentais dispostas nos artigos 242, 243, inciso I, alínea “c” e 243, inciso III, alínea “a”, em virtude da pessoalidade da pena.

O órgão técnico sugeriu, ainda, a aplicação da multa regimental prevista no art. 243, inciso II, “b”, c/c art. 83, VI da LOTCE/PA à Sra. Patrícia Barge Hage, atual prefeita, pelo não atendimento da solicitação deste Tribunal, bem como a aplicação da multa regimental prevista no art. 243, inciso III, “a”, c/c art. 83, VII da LOTCE/PA (LC n° 81/2012) à Sra. Iracy de Almeida Gallo Ritzmann, ex-Secretária da SEDUC, por não ter enviado a este Tribunal o laudo conclusivo do objeto do convênio.

Conclusos os autos, tendo em vista o falecimento do responsável, atestado pela certidão de óbito de fls. 25, foi determinada a citação do espólio do Sr. Sérgio da Graça Amaral Pingarilho, a fim de que apresentasse a prestação de contas e/ou suas alegações de defesa nos autos, bem como à Sra. Patrícia Barge Hage, atual prefeita, para apresentação da prestação de contas e/ou manifestação nos autos do processo.

Por fim, foi determinada a citação da Sra. Iracy de Almeida Gallo Ritzmann, Secretária da SEDUC, à época, para apresentar o Relatório de Acompanhamento e Fiscalização, assim como o Laudo Conclusivo do objeto do convênio e/ou justificativas da impossibilidade de fazê-lo.

Transcorridos os prazos *in albis* e remetidos os autos ao Ministério Público de Contas, este, em parecer de fls. 43/49, afirmou que o instrumento de convênio foi apresentado em cópia simples não tendo havido previsão de contrapartida pela conveniente, pelo que inobservado o disposto no art. 7º, II e XIII



Tribunal de Contas do Estado do Pará

da IN nº 01/1997.

Apontou, ainda, que a tomada de contas não foi instruída com parecer técnico e jurídico do órgão concedente, o que se impunha nos termos do art. 4º da IN nº 01/1997, bem como que não houve ciência da Assembleia Legislativa acerca da celebração do convênio pelo órgão concedente, nos termos do §2º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 1 da IN nº 01/1997.

Aduz, também, que a convenente deixou de juntar aos autos os documentos afetos à comprovação dos gastos dos recursos públicos, pelo que não há elementos concretos para a análise das contas. De outra banda, demonstrou que a concedente sequer se dignou a apresentar o laudo de acompanhamento, fiscalização e execução do objeto do convênio, o que impossibilita a verificação de eventual cumprimento e conseqüente atendimento da finalidade pactuada.

Desta feita, entendeu o *parquet* de contas pela irregularidade das contas de responsabilidade do espólio do Sr. Sérgio da Graça Amaral Pingarilho, com a devolução integral do recurso repassado, acrescido dos consectários legais, sem imputação de sanções regimentais, à luz do princípio constitucional da intransmissibilidade da pena.

Outrossim, entendeu que a Sra. Iracy de Almeida Gallo Ritzmann, Secretária, à época, da SEDUC, deve responder solidariamente com o espólio no tocante ao ressarcimento ao erário, sem prejuízo da multa cabível, pelo inequívoco descumprimento da Resolução nº 13.989/95-TCE.

Manifestou-se, também, pela aplicação da penalidade inserta no art. 74, inciso IV da Lei Orgânica deste Tribunal, à Sra. Patrícia Barge Hage, atual prefeita do município de Prainha, pelo não atendimento da diligência empreendida por esta Corte e opinou, por fim, pela expedição de recomendações à SEDUC no sentido de que, nos convênios com repasses de recursos estaduais, seja:

a) realizado o acompanhamento, controle e fiscalização da execução de seus objetos ainda na vigência dos pactos, ou excepcionalmente, no prazo conferido à prestação de contas dos respectivos ajustes, a fim de que se dê plena concreção ao disposto na Resolução nº 13.989/1995 – TCE/PA; e

b) prevista a necessária contrapartida por parte do convenente.

A seguir, os autos vieram conclusos.

É o relatório.

Proposta de decisão:

No caso em análise, observa-se que o convenente deixou de cumprir voluntariamente com a obrigação de prestar as contas relacionadas ao convênio, o que ensejou a instauração, pelo Departamento de Controle Externo deste Tribunal, da presente Tomada de Contas, nos termos em que previstos no art. 151, §2º do antigo Regimento Interno desta Corte, então vigente à época.

O dever de prestar contas está insculpido no art. 70, parágrafo único,



Tribunal de Contas do Estado do Pará

da Constituição Federal, obrigando a todos que utilizem, guardem, arrecadem, administrem ou gerenciem dinheiros, bens e valores públicos.

Assim, o cumprimento deste dever é de vital importância para o atendimento do princípio republicano, pois possui como objetivo avaliar se a aplicação do recurso público ocorreu em prol do interesse comum e nos termos pactuados com a sociedade, por meio das leis elaboradas e aprovadas por representantes do povo.

Além disso, mostra-se relevante esclarecer que a omissão no dever de prestar contas inviabiliza a comprovação do nexo causal de que os recursos repassados foram utilizados no objeto do convênio, o que, por si só, acarreta a irregularidade das contas.

É válido destacar que, *in casu*, o falecimento do responsável não afasta o dever de ressarcimento do erário, por constituir providência reparatória que incide na esfera patrimonial do *de cuius*, recaindo, portanto, sobre o patrimônio que compõe o espólio.

Neste contexto, observa-se que o espólio do responsável, apesar de devidamente citado, manteve-se omissos e não apresentou qualquer manifestação nos autos, de modo que constatada a existência de débito, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas.

No que tange à necessidade de contrapartida suscitada pelo *parquet* de contas, destaco que a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, nos artigos 10 e 11, respectivamente, deixa clara as competências de cada ente quanto ao transporte escolar da rede de ensino estadual e da rede de ensino municipal. É ler:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal

Portanto, tendo em vista que o objeto do convênio em análise foi a viabilização do transporte escolar dos alunos da rede de ensino estadual, cuja competência exclusiva é do Estado, não há que se vislumbrar o aporte de recursos de contrapartida pelo convenente.

Não obstante, ressalto que no âmbito do Acórdão nº 55.614 deste Tribunal, já foi expedida determinação à SEDUC a fim de que nos próximos convênios e suas prestações de contas **motive quando não for obrigatória a contrapartida da entidade convenente, vez que o convênio impõe obrigatoriamente cláusula que estabelece a contrapartida, de acordo com o art. 10, inciso II do Decreto nº 768/2013.**

Noutro giro, ao compulsar os autos, constata-se a ausência da



Tribunal de Contas do Estado do Pará

declaração do órgão público repassador dos recursos de que a execução do objeto foi concluída nos termos em que pactuados pelo convênio firmado, contrariando, assim o disposto na Resolução n.º 13.989/1995-TCE/PA.

Assim sendo, nota-se que é cabível a aplicação de multa à Sra. Iracy de Almeida Gallo Ritzmann por não comprovar o devido acompanhamento e supervisão da execução do objeto conveniado e, posteriormente, emitido o laudo conclusivo, vez que o convênio encerrou-se no dia 1º/04/2009 e a referida gestora permaneceu no exercício do cargo como secretária até 03/09/2009, conforme Decreto de 03/09/2009, publicado no DOE de 04/09/2009.

Ainda, razoável a manifestação do *douto parquet* no sentido de que a ausência do laudo conclusivo dá margem à conclusão de que não houve o devido acompanhamento, controle e fiscalização das atividades e obrigações pactuadas, o que atrairia a responsabilidade solidária da ex-Secretária pela devolução dos recursos, especialmente por se verificar a ausência de servidor designado para a fiscalização.

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 do concedente, por entender que não havia elementos caracterizadores da conduta da autoridade concedente 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 o concedente tivesse cumprido com seu dever de vigília, seria possível verificar se o presente convênio atingiu ou não a finalidade pactuada.

Conforme leciona Sílvio de Salvo Venosa (2003, pag. 39) o nexo de causalidade é definido nos seguintes termos:

O conceito de nexo causal, nexo etimológico ou relação de causalidade deriva das leis naturais. É o liame que une a conduta do agente ao dano. É por meio do exame da relação causal que concluímos quem foi o causador do dano. Trata-se de elemento indispensável. (grifei)



Tribunal de Contas do Estado do Pará

Dessa forma, a omissão na fiscalização atrai a solidariedade, em função da culpa *in vigilando*, nos termos do que dispõe o art. 2º da Resolução nº 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.

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.

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

A incidência da regra da irretroatividade da nova interpretação certamente ocorrerá no âmbito das relações entre o Poder Público e seus servidores (o foco aí será intenso), mas há de se reconhecer aplicação, por exemplo, no âmbito das interpretações firmadas pelos Tribunais de Contas – TCU, TCE, TCM -, todas as vezes que suas decisões, pareceres, consultas, instruções normativas, apresentarem alteração de entendimentos anteriormente firmados (FERRAZ, Luciano. Segurança jurídica positivada: interpretação, decadência e prescritibilidade. In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Número 22, Salvador, 2010. P.6).

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.

Destaque-se, ainda, que, o MPC, em seu parecer, manifestou-se pela expedição de recomendação à SEDUC no sentido de que, nos convênios



Tribunal de Contas do Estado do Pará

com repasses de recursos estaduais, seja realizado o acompanhamento, controle e fiscalização da execução de seus objetos ainda na vigência dos pactos, ou excepcionalmente, no prazo conferido à prestação de contas dos respectivos ajustes.

Neste ponto, insta ressaltar que já foi expedida recomendação por este Tribunal, no âmbito do Acórdão nº 56.103, no sentido de que a SEDUC aprimore o laudo conclusivo, a fim de que este possua informações minudentes do cumprimento ou não do plano de trabalho, objetivos e metas estabelecidas no convênio, assim como se foram atendidas as normas legais pertinentes ao objeto conveniado.

Na mesma decisão, restou consignado:

De fato, para que esses relatórios de acompanhamento e fiscalização do objeto do convênio, assim como os laudos conclusivos, venham subsidiar este Tribunal, na sua missão de controle externo, é necessário que o concedente faça constar informações minudentes que permitam aferir a perfeita e regular aplicação dos recursos.

Nessa linha, o Relatório deve apontar informações que permitam aferir a perfeita e regular aplicação dos recursos, compatíveis com as metas físicas estabelecidas no plano de trabalho, assim como se foram obedecidas as normas legais pertinentes ao objeto conveniado, consignando os alunos atendidos e se fora alcançado o interesse público.

Nesse sentido, é importante mencionar que o Poder Executivo, baixou o Decreto nº 870, de 04 de outubro de 2013, que dispõe sobre a supervisão, fiscalização e acompanhamento da execução de contratos e convênios, cujas regras estão ali estabelecidas de forma clara e devem ser observadas pelo órgão concedente.

Além disso, é válido destacar que, no âmbito do Acórdão nº 55.762, restou consignado que a SEDUC, nos próximos convênios e em suas prestações de contas, empreenda mais rigor nas tarefas de fiscalização e de acompanhamento, quando se tratar de convênios que tenham por objeto o transporte de estudantes – caso do convênio ora em análise – atentando para o cumprimento dos requisitos previstos na Resolução nº 12/2011 do FNDE.

Por fim, no que concerne à manifestação do MPC em relação ao fato de que a tomada de contas não foi instruída com parecer técnico e jurídico do órgão concedente, o que se impunha nos termos do art. 4º da IN nº 01/1997, bem como que não houve ciência da Assembleia Legislativa acerca da celebração do convênio pelo órgão concedente, nos termos do §2º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 1 da IN nº 01/1997, vale consignar que no já citado Acórdão nº 55.614, foi expedida determinação no sentido de que a SEDUC:



Tribunal de Contas do Estado do Pará

1) *Municie as prestações de contas com o comprovante de qualificação dos convenientes exigidos nos normativos, como, por exemplo, a adimplência com o Estado do Pará em outros convênios, a regularidade fiscal perante as fazendas federal, estadual e municipal, e todos aqueles presentes no Decreto 768/2013;*

2) *Comprove a aprovação da minuta do convênio por assessoria jurídica, formada por membros da PGE, segundo o que dispõe o parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93 e alterações;*

3) *Comprove que comunicou a ALEPA sobre a formalização do convênio, conforme dispõe o art. 2º, alínea “c” do Decreto 768/2013.*

Por fim, na linha do entendimento do órgão técnico e do *parquet* de contas, entendo pertinente a aplicação da multa sanção nos termos do art. 243, inciso II, “b” do RITCE-PA c/c o art. 83, inciso VII da Lei Complementar nº 81/2012 (Lei Orgânica deste Tribunal) à Sra. Patrícia Barge Hage, atual Prefeita do município de Prainha, pelo não atendimento da diligência empreendida por este Tribunal, dado o caráter coercitivo da sanção.

Diante do exposto e com fundamento no art. 116, incisos II e V da Constituição do Estado do Pará e art. 56, inciso III, alínea “a” da Lei Orgânica nº 81/2012 deste Tribunal, proponho a este Egrégio Plenário que julgue **irregulares** as contas de responsabilidade do espólio do Sr. Sérgio da Graça Amaral Pingarilho, Prefeito, à época, do município de Prainha, com devolução de R\$-6.657,03 (seis mil seiscentos e cinquenta e sete reais e três centavos), acrescido de juros e atualização monetária, estando isento, entretanto, da aplicação de multas em atenção à pessoalidade e intrasmissibilidade da pena.

Proponho, também:

1) A aplicação de multa no valor mínimo de R\$907,00 (novecentos e sete reais) à Sra. Iracy de Almeida Gallo Ritzmann, Secretária da SEDUC, à época da emissão do laudo conclusivo, em face da não comprovação de acompanhamento e supervisão da execução do objeto conveniado e pela não emissão do laudo conclusivo, tudo nos termos do art. 83, VII, da LC nº 81/2012 c/c Resolução nº 13.989/1995 – TCE/PA, Resolução nº 18.459/2013 – TCE/PA e Resolução nº 18.780/2016 – TCE/PA e art. 243, III, alínea “a”, do RITCE-PA (Ato n.º 63/2012);

2) A aplicação de multa, também no valor mínimo de R\$907,00 (novecentos e sete reais) à Sra. Patrícia Barge Hage, atual prefeita do município de Prainha, pelo não atendimento da



Tribunal de Contas do Estado do Pará

solicitação deste Tribunal, nos termos do art. 243, inciso II, “b” do RITCE-PA, c/c art. 83, VII da LOTCE/PA;

3) O envio, à Secretaria de Estado e Educação (SEDUC) e à Auditoria Geral do Estado (AGE) cópia dessa decisão, para ciência e cumprimento da parte que lhes cabem.

Por fim, proponho, ainda, que se determine que a Secretaria Geral encaminhe cópia desta decisão ao Ministério Público do Estado, na pessoa do seu Procurador Geral de Justiça, para adoção das medidas que julgar necessárias.

É a proposta.

Voto do conselheiro ANDRÉ TEIXEIRA DIAS: Acompanho a relatora, exceto em relação ao encaminhamento ao MPE.

Voto do conselheiro ODILON INÁCIO TEIXEIRA: Acompanho a proposta da relatora.

Voto do conselheiro LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA: Acompanho o voto do Conselheiro André Teixeira Dias.

Voto da Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES: Acompanho o voto do conselheiro André Teixeira Dias.

Voto da Conselheira-Presidente MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA: Acompanho o voto do conselheiro André Teixeira Dias.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, por maioria, vencida em parte a proposta de decisão da Relatora e nos termos do voto do Conselheiro André Teixeira Dias, com fundamento nos arts. 56, inciso III, “a”, c/c os arts. 62 e 83, inciso VII, da Lei Complementar nº 81, de 26 de abril de 2012:

1) Julgar irregulares as contas de responsabilidade do espólio do Sr. SÉRGIO DA GRAÇA AMARAL PINGARILHO (CPF:050.852.332-04), ex-prefeito municipal de Prainha, condenando-o à devolução aos cofres públicos estaduais do valor de R\$6.657,03 (seis mil seiscentos e cinquenta e sete reais e três centavos) devidamente corrigido a partir de 12/03/2009, e acrescido de juros de mora até o seu efetivo recolhimento, isentando-o de multa, face ao caráter personalíssimo da pena, bem como sua intrasmissibilidade;

2) Aplicar à Sra. IRACY DE ALMEIDA GALLO RITZMANN (CPF: 208.367.322-00) multa de R\$907,00 (novecentos e sete reais) pela não apresentação do Laudo de Conclusão do Convênio;

3) Aplicar à Sra. PATRÍCIA BARGE HAGE, atual prefeita do município de Prainha (CPF: 292.574.682-91) multa de R\$ 907,00 (novecentos e sete reais) pelo não atendimento à diligência deste Tribunal;

4) Encaminhar à SEDUC e à Auditoria Geral do Estado (AGE) cópia dessa decisão, para ciência e cumprimento da parte que lhes couber.



Tribunal de Contas do Estado do Pará

As quantias supramencionadas deverão ser recolhidas no prazo de trinta (30) dias contados da publicação desta decisão no Diário Oficial do Estado, obedecendo, para recolhimento das multas, o disposto na Lei Estadual nº 7.086/2008, c/c os arts. 2º, IV, e 3º da Resolução TCE nº 17.492/2008;

Este acórdão constitui título executivo, passível de cobrança judicial da dívida líquida e certa decorrente do débito imputado e das multas aplicadas, em caso de não recolhimento no prazo legal, conforme estabelece o art. 71, § 3º, da Constituição Federal.

Plenário “Conselheiro Emílio Martins”, em 14 de setembro de 2017

MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA
Presidente

ANDRÉ TEIXEIRA DIAS
Formalizador da Decisão

Presentes à sessão os Cons^ºs: LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA
ODILON INÁCIO TEIXEIRA
ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES

Procurador do Ministério Público de Contas: Patrick Bezerra Mesquita
SM/0966240