



# BOLETIM DE CONTAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO PARÁ

Ano 2 | Nº 003 | dezembro de 2022

**CORPO DELIBERATIVO****TRIBUNAL PLENO****Presidente**

Cons. Mara Lúcia Barbalho

**Vice-Presidente**

Cons. Antonio José Guimarães

**Corregedor**

Cons. Sérgio Leão

**Ouvidor**

Cons. Daniel Lavareda

**Integrantes**

Cons. José Carlos Araújo

Cons. Cezar Colares

Cons. Lúcio Vale

**CÂMARA ESPECIAL****Presidente**

Cons. Cezar Colares

**Vice-Presidente**

Cons. José Carlos Araújo

**Integrantes**

Cons-Subt. José Alexandre Pessoa

Cons-Subt. Sérgio Dantas

Cons-Subt. Adriana Oliveira

Cons-Subt. Márcia Costa

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS****Procuradora-Geral**

Maria Inez Gueiros

**Procuradora-Corregedora**

Maria Regina Cunha

**Procuradora-Ouvidora**

Elisabeth Massoud da Silva

**CORPO TÉCNICO****SECRETARIA GERAL (SG)**

Jorge Cajango

Hilda Normando

**CONTROLADORIAS DE CONTROLE EXTERNO (CCE'S)**

Rogério Rivelino

Socorro Pessoa

Ocyr Mello

Alessandra Braga

Rita Libório

Érika Maestri

Tacianna Gontijo

**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO (DIPLAMFCE)**

Miryam Albim

Felipe Souza

**NÚCLEO DE ATOS DE PESSOAL (NAP)**

Luiza Montenegro

**NÚCLEO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS (NIE)**

Mauro Passarinho

**COMISSÃO PERMANENTE DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ (CPI/TCMPA)**

Raphael Maués Oliveira

Jorge Cajango

Robson do Carmo

Marcelo Oliveira

Luiza Montenegro

Paula D'Oliveira

Roni Batista

José Maria Gama

**NÚCLEO DE PLANEJAMENTO E TRANSPARÊNCIA (NPT)**

Paola Cals Daher

**CORPO DE GESTÃO****GABINETE DA PRESIDÊNCIA**

Mario Newton Pepes Hermes

**DIRETORIA ADMINISTRATIVA (DAD)**

Lorena Aguiar Smith

Kamila Rezende

**DIRETORIA JURÍDICA (DIJUR)**

Raphael Maués Oliveira

Alessandra do Vale Aguiar

**DIRETORIA ORÇAMENTO E FINANÇAS (DIORF)**

Adelia Monteiro

Ulaima Finardi

**DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (DTI)**

Marcus Souza

Luiz Antônio

**CONTROLE INTERNO**

Aristides Neto

**OUVIDORIA**

Manoella Nascimento

**CORREGEDORIA**

Leonel Ferreira

Patrícia Nasser

**ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS "CONSELHEIRO IRAWALDYR ROCHA"**

Robson do Carmo

Andrea Simione

**ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO (ASCOM)**

Marcelo Oliveira

# SUMÁRIO

**TCMPA**

<b>1. APRESENTAÇÃO</b>	<b>04</b>
<b>2. PREJULGADOS E CONSULTAS (TRIBUNAL PLENO)</b>	<b>05</b>
<b>3. PRESTAÇÃO DE CONTAS (TRIBUNAL PLENO)</b>	<b>07</b>
<b>4. RECURSOS E PEDIDOS DE REVISÃO (TRIBUNAL PLENO)</b>	<b>09</b>
<b>5. ATOS DE PESSOAL (CÂMARA ESPECIAL)</b>	<b>10</b>
<b>6. INSTRUÇÕES NORMATIVAS 2022</b>	<b>11</b>
<b>7. DOUTRINA</b>	<b>12</b>
<b>10 ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: o Leading Case do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará no fortalecimento do controle social por intermédio da transparência pública dos municípios paraenses.</b>	<b>12</b>
<b>A atual fiscalização concomitante dos Tribunais de Contas: exemplos a partir da realidade do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.</b>	<b>22</b>
<b>A delegação de competência em cascata do ordenador de despesa e a responsabilidade administrativa pelas Contas de Gestão perante o Tribunal de Contas.</b>	<b>34</b>

O **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA)**, dando continuidade ao desenvolvimento e aprimoramento de sua função pedagógica, faz lançar a **3ª Edição do “Boletim de Contas Públicas Municipais do Estado do Pará” (BCPPM/TCMPA)**, conforme regramento estabelecido a partir da aprovação da Resolução Administrativa nº 18/2021/TCMPA, assegurando-se o acesso de sua jurisprudência e demais instrumentos normativos e doutrinários.

Em sua 3ª Edição, o **BCPM/TCMPA** mantém a premissa de acessibilidade, com a simplificação da linguagem estabelecida junto aos resumos dos atos decisórios, visando assegurar um canal direto e continuado do Colegiado e área técnica do TCMPA, junto aos seus jurisdicionados e sociedade civil, trazendo conhecimento e informações, a partir da mais ampla divulgação de sua jurisprudência e normativos. Seguindo a mesma linha editorial, constante de sua 1ª Edição, é mantida a publicação de artigos técnico-científicos, selecionados pela Escola de Contas Públicas “Conselheiro Irawaldir Rocha”, conforme previsão da citada Resolução Administrativa que instituiu o **BCPM/TCMPA**, estimulando e fortalecendo, desta forma, a produção acadêmica no âmbito desta Corte de Contas.

Para além disto, dando-se continuidade ao estabelecido a partir de sua 2ª Edição, o **BCPM/TCMPA** mantém a consolidação das Instruções Normativas editadas a partir de janeiro de 2022, reforçando a importância destes instrumentos regulamentadores, os quais, por força das competências estabelecidas junto à Constituição Federal, Constituição do Estado do Pará e Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (LC n.º 109/2016), revestem-se de caráter impositivo ao atendimento, por parte dos jurisdicionados desta Corte de Contas.

O **BCPM/TCMPA** contém informações sintéticas das decisões proferidas pelo Tribunal Pleno e pela Câmara Especial de Julgamento, destacados pela **Comissão Permanente de Jurisprudência desta Corte de Contas (CPJ/TCMPA)**, a partir de levantamento próprio e da indicação realizada por Membros, servidores que compõem as áreas técnicas e serviços auxiliares, para além daquelas encaminhadas pelo Ministério Público de Contas dos Municípios do Estado do Pará, fomentando-se a ampla participação de todos aqueles que integram o controle externo dos municípios jurisdicionados deste Tribunal.

Conforme termos da **Resolução Administrativa nº 18/2021/TCMPA**, a CPJ/TCMPA procedeu com a consolidação e elaboração de ementas e enunciados, os quais buscam dar maior acessibilidade aos leitores do **BCPM/TCMPA**, por intermédio de elementos textuais que procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos, sem que tais elementos, contudo, venham a se constituir como resumo oficial das decisões prolatadas, ou, tampouco, representem o posicionamento prevalecente do TCMPA sobre a matéria, ao que se impõe, para aprofundamento do conhecimento e dos temas destacados, o acesso ao inteiro teor das deliberações apresentadas, possível a partir dos links disponíveis nesta publicação.

É desta forma que, apresentadas as diretrizes e metodologias de construção do Boletim de Contas Públicas Municipais do Estado do Pará, espera-se contribuir para a disseminação do conhecimento, junto aos jurisdicionados e sociedade civil, na construção de um modelo aperfeiçoado e eficiente de gestão pública municipal no Estado do Pará.

**RAPHAEL MAUÉS OLIVEIRA**  
Presidente da CPJ/TCMPA

## 2. PREJULGADOS E CONSULTAS (TRIBUNAL PLENO)

### 2.1. Resolução nº 16.041 (Consulta, Relator Conselheiro Lúcio Dutra Vale)

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. VACÂNCIA DE CARGO PÚBLICO. APOSENTADORIA. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. PREVISÃO DE VACÂNCIA DO CARGO PELA APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE.

Após a última Reforma da Previdência (EC 103/2019), que incluiu o §14 no art. 37 da Constituição Federal, a aposentação pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) do servidor público estatutário, em razão de suas contribuições em decorrência do cargo de provimento efetivo, implicará na ruptura do vínculo funcional, com o consequente afastamento do servidor de ativo para inativo, além da vacância do cargo, independentemente de lei local.

### 2.2. Resolução nº 16.083 (Consulta, Relator Conselheiro Lúcio Dutra Vale)

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. READAPTAÇÃO DE PROFESSOR. LEGALIDADE DO USO DE VERBA DO FUNDEB PARA PAGAMENTOS DE PROFESSORES READAPTADOS APENAS SE A READAPTAÇÃO OCORRER EM CARGO DE MAGISTÉRIO, NOS TERMOS DA ADI 3772/STF. POSSIBILIDADE.

Para fins de contabilização em folha de pagamento dos readaptados, a cargo do FUNDEB 40%, deve-se considerar o art. 26 da Lei n. 14.113/2020, com redação da Lei n. 14.276./2021 e, quanto aos pagamentos pretéritos por conta da complementação pela União não repassados ao Fundo, via precatórios para pagamento de profissionais do magistério, que se siga o decidido no julgamento da ADPF 528 pelo Supremo Tribunal Federal. No que se refere aos direitos dos professores readaptados, se o cargo ocupado pelo professor readaptado estiver abarcado dentre aqueles aos quais se referiu o STF na ADI 3772 - demais atividades-fim nas unidades escolares, vinculadas ao atendimento pedagógico, abrangidas como de magistério (direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio) – teriam tais profissionais o mesmo direito dispensado aos professores em sala de aula. Contrário sensu, o professor readaptado em atividade diversa da docência, ou meramente administrativa, não deveria gozar das mesmas prerrogativas, descabendo o tratamento etário especial, a diminuição de contagem do tempo de contribuição para fins previdenciários (art. 40, §5º, da CF) e, especialmente, o relativo às especificidades quanto às férias e recesso escolar de professores, objeto da presente consulta.

### 2.3. Resolução nº 16.114 (Consulta, Relatora Conselheira Mara Lúcia)

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA. ASSISTÊNCIA À SAÚDE. AÇÕES COMPLEMENTARES AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). POSSIBILIDADE. PREVISÃO CONSTITUCIONAL (ART. 199, §10) E LEGAL (ART. 40, §20, DA LEI FEDERAL N.º 8.080/1990). ATRASOS NO REPASSE DE PARCELAS PACTUADAS PELO PLANO DE TRABALHO. MOROSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ANTECIPAÇÃO DE DESPESAS PELA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL. RESSARCIMENTO POSTERIOR. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO POR ANALOGIA DA PORTARIA INTERMINISTERIAL N.º 424/2016. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. FIXAÇÃO DE PREJULGADO DE TESE.

Em consulta respondida sob a fórmula de Prejulgado de Tese, portanto, com repercussão geral, o Tribunal Pleno estabeleceu entendimento no sentido de que em face à morosidade da administração pública na transferência de parcelas pactuadas por força de convênio ou instrumento congêneres, estabelecidas como transferências voluntárias e devidamente previstas em Plano de Trabalho vigente, torna-se possível o ente executor antecipar o pagamento das despesas, visando o ressarcimento subsequente, em tudo observada a inadimplência do órgão repassador e, sobretudo a incidência do princípio da razoabilidade e da prevalência do interesse público.

## 2. PREJULGADOS E CONSULTAS (TRIBUNAL PLENO)

### 2.4. Resolução n.º 16.152 (Consulta, Relator Conselheira Mara Lucia)

CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL. EMENDAS IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS. POSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO PREJULGADO DE TESE N.º 006/2016/TCMPA C/C RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 15.727/2021. FIXAÇÃO DE TIPOS PENAS DE CRIME DE RESPONSABILIDADE EM NORMA LEGAL MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO. REITERAÇÃO DE COMANDOS OU DISPOSIÇÕES DE NORMAS FEDERAIS EM LEI MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. INEXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. OCORRÊNCIA, EM TESE, DE CRIME DE RESPONSABILIDADE DO PREFEITO MUNICIPAL. POSICIONAMENTO OPINATIVO. COMPETÊNCIA AVALIATIVA, IN CONCRETO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.

O Tribunal Pleno reafirmou entendimento, a partir do advento da EC n.º 86/2015, quanto à legalidade e constitucionalidade das disposições fixadas em lei municipal que estabeleçam no âmbito daquele ente federativo a previsão de emendas parlamentares impositivas, nas modalidades individuais e coletivas, observadas as prescrições constitucionais fixadas junto ao art. 166, da CF/88. De igual forma, assentou que da vedação de criação de tipos penais, notadamente em sede de crime de responsabilidade, por norma legal municipal, dada a competência privativa da União (art. 22, inciso I, da CF/88 e Súmula Vinculante 46/STF), o que não afasta, contudo, a possibilidade de reiteração, em normas municipais, de comandos legais já previstos em norma federal vigente. Foi fixado posicionamento, ainda, quanto as competências exclusivas na apuração e persecução dos tipos previstos pelo Decreto-Lei n.º 201/1967, assentadas ao Ministério Público Estadual, perante o Poder Judiciário e ao Poder Legislativo Municipal.

### 2.5. Resolução nº 16.172 (Consulta, Relator Conselheiro Antonio José Guimarães)

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS E REGIMENTAIS DE ADMISSIBILIDADE. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM). RECURSOS. APLICAÇÃO. AUSÊNCIA DE DESTINAÇÃO ESPECÍFICA. OBSERVÂNCIA ÀS VEDAÇÕES LEGAIS E REGRAS DE EXCEÇÃO. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO DE RECEITAS E DESPESAS. FIXAÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL. UNANIMIDADE.

O Tribunal Pleno, em decisão unânime, discutiu os critérios legais relacionados a aplicação da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), com a participação do Ministério Público Estadual e da Universidade Federal do Pará, na condição de *amicus curiae*, a partir de consulta formulada por Prefeitura Municipal. Foi assentado entendimento, na forma da legislação vigente, quanto à vedação de aplicação dos recursos da CFEM no pagamento de despesas com o quadro permanente de pessoal, exceto para pagamento salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, assim como da vedação de aplicação dos recursos da CFEM no pagamento de dívidas de exercícios anteriores, excetuando-se o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades. Decidiu, ainda, na forma legal, pela faculdade estabelecida aos gestores municipais na utilização dos recursos da CFEM na capitalização dos Fundos de Previdência dos Municípios, sem prejuízo da priorização de investimentos destinados à diversificação e desenvolvimento de sua economia, ao desenvolvimento mineral sustentável, ao desenvolvimento científico e tecnológico, para além de ações destinadas à proteção do meio ambiente. Por fim, afirmou-se quanto à impositiva movimentação financeira e orçamentária da CFEM, por intermédio de conta ou fundo específico, visando a rastreabilidade de sua aplicação, para além da impositiva publicização das movimentações financeiras e orçamentárias da CFEM, por intermédio dos respectivos Portais da Transparência, em atendimento às disposições fixadas pelas Leis Federais nº 8.001/1990 e 12.527/2011.

## 3. PRESTAÇÃO DE CONTAS (TRIBUNAL PLENO)

### 3.1. Acórdão nº 37.843 (Prestação de Contas de Gestão, Relator Conselheiro José Carlos Araújo)

DIRETO ADMINISTRATIVO. FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER. NÃO COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS E DA COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO DE DESPESAS VINCULADAS A CONVÊNIO. ÔNUS DE PROVA. IMPRESTABILIDADE DA DOCUMENTAÇÃO ENCAMINHADA. RESPONSABILIDADE DO ORDENADOR RESPONSÁVEL. REPROVAÇÃO DAS CONTAS.

Em processos de prestação de contas, sob a jurisdição do TCMPA, a responsabilidade pela comprovação da realização de licitações e da execução de despesas recai ao ordenador responsável, razão pela qual, a remessa de mídia digital onde alega o envio de documentos comprobatórios da regular aplicação de recursos públicos, sem arquivos ou com arquivos corrompidos, importa na manutenção das irregularidades, com reprovação da prestação de contas.

### 3.2. Acórdão nº 40.065 (Prestação de Contas de Gestão, Relator Conselheiro Cezar Colares)

DIREITO MATERIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. DIVERGÊNCIAS DE SALDOS – VALORES APONTADOS EM ALCANCE (AGENTE ORDENADOR). NÃO REPASSE AO INSS E RPPS DA TOTALIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES RETIDAS DOS CONTRIBUÍNTES. PENDÊNCIAS E IMPROPRIEDADES EM PROCESSOS LICITATÓRIOS. DESPESAS REALIZADAS SEM O DEVIDO REGISTRO NO MURAL DE LICITAÇÕES DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. INSUFICIÊNCIA DE SALDOS PARA COBRIR O MONTANTE DE COMPROMISSOS A PAGAR. NÃO RECOLHIMENTO AO TESOUREIRO MUNICIPAL DA TOTALIDADE DOS VALORES RETIDOS RELATIVOS DO IRPF E ISS. NÃO ENCAMINHAMENTO DA RELAÇÃO DOS SERVIDORES POR CATEGORIA DE VÍNCULO DE CONTRATAÇÃO. NÃO ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÃO SOBRE LANÇAMENTO NO E-CONTAS/-CONTABILIDADE, DO EMPENHO DE DESPESAS COM PESSOAL NO ELEMENTO "A CLASSIFICAR" E O MOTIVO DOS CARGOS COMISSIONADOS ESTAREM AGRUPADOS NA RUBRICA "TEMPORÁRIOS". HISTÓRICO DAS DESPESAS EMPENHADAS NÃO DISCRIMINAM A ORIGEM DO GASTO, SE LIMITANDO A DENOMINAÇÃO GENÉRICA DO ELEMENTO DE DESPESA. DEVOLUÇÃO. MULTAS. CONTAS IRREGULARES. ENVIO DE CÓPIA AO MPE. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS AO ORDENADOR.

Em detida análise do órgão técnico do TCMPA, a qual subsidiou a decisão fixada pelo Tribunal Pleno, foram apontadas diversas irregularidades graves na gestão de Fundo Municipal de Saúde, comportando a determinação de restituição de valores ao erário, sem prejuízo da aplicação de medida cautelar de indisponibilidade de bens e remessa dos autos ao Ministério Público Estadual, para apuração de possíveis atos de improbidade administrativa. Destaca-se da decisão a precariedade de lançamentos de informações contábeis e de registro de pessoal, que implicaram na aplicação de multas em desfavor do ex-gestor municipal.

### 3.3. Acórdão nº 41.140 (Prestação de Contas de Gestão, Relator Conselheiro Sérgio Leão)

DIREITO MATERIAL. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IMPACTOS DECORRENTES DA OMISSÃO. IMPUTAÇÃO DE ALCANCE (AGENTE ORDENADOR). REPROVAÇÃO DAS CONTAS COM APLICAÇÃO DE MULTA E ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

A reiterada omissão do ordenador responsável no cumprimento integral do dever de prestar conta dos recursos geridos, em favor de Fundo Municipal de Educação, Cultura e Desporto, importou na instauração de Tomada de Contas Especial, conduzindo a reprovação das contas com a determinação de restituição de valores ao erário municipal, sem prejuízo da aplicação de multas e remessa dos autos ao Ministério Público Estadual, para apuração de atos de improbidade administrativa.

### 3. PRESTAÇÃO DE CONTAS (TRIBUNAL PLENO)

#### 3.4. Resolução nº 15.877 (Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo, Relator Conselheiro Lucio Vale)

DIREITO MATERIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DA CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. ANÁLISE UNIFICADA DOS ATOS DE GOVERNO E DE GESTÃO. INTELIGÊNCIA DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 70 E 71, INCISO I, DA CF/88 ; ART. 71, .51º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ ; ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 109/2016 E ART. 1º, INCISO I, DO RITCMPA. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO À CÂMARA MUNICIPAL A NÃO APROVAÇÃO DAS CONTAS PRESTADAS. MANUTENÇÃO DE IRREGULARIDADES DE NATUREZA GRAVE. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO (ALCANCE).

A ausência de encaminhamento de processos licitatórios, que assegurassem e amparassem a execução de despesas, sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal, em conjunto com outras irregularidades de natureza grave, tais como a imputação de débito (alcance) proveniente das diferenças da vinculadas a Receita de Apoio Financeiro aos Municípios (AFM) e da não aplicação do percentual mínimo nas ações de educação, na forma do art. 212, da CF/88, conduzem a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, sob encargo da Câmara Municipal, sem prejuízo da remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, para apuração de ato de improbidade administrativa.

#### 3.5. Resolução nº 16.018 (Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo, Relator Conselheiro Daniel Lavareda)

DIREITO MATERIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DA CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. ANÁLISE UNIFICADA DOS ATOS DE GOVERNO E DE GESTÃO. INTELIGÊNCIA DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 70 E 71, INCISO I, DA CF/88 ; ART. 71, .51º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ; ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 109/2016 E ART. 1º, INCISO I, DO RITCMPA. INTEMPESTIVIDADE NA REMESSA DE DOCUMENTOS QUE COMPÕE A PRESTAÇÃO DE CONTAS. FALHA DE NATUREZA FORMAL. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO À CÂMARA MUNICIPAL A APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS PRESTADAS. APLICAÇÃO DE MULTAS.

A intempestividade na remessa de documentos que compõe a prestação de contas, sanada no curso da instrução processual, não são suficientes a macular o mérito decisório, sem prejuízo da fixação de ressalvas e aplicação de multas, conduzindo a emissão de parecer prévio favorável com ressalvas a aprovação das Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal.

#### 3.6. Resolução nº 16.042 (Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo, Relator Conselheiro Mara Lúcia)

DIREITO MATERIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DA CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. ANÁLISE UNIFICADA DOS ATOS DE GOVERNO E DE GESTÃO. INTELIGÊNCIA DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 70 E 71, INCISO I, DA CF/88 ; ART. 71, .51º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ; ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 109/2016 E ART. 1º, INCISO I, DO RITCMPA. FALHAS DE NATUREZA GRAVE, VINCULADAS AO LANÇAMENTO DE VALORES EM ALCANCE, SOB RESPONSABILIDADE PESSOAL DO PREFEITO MUNICIPAL. A NÃO CUMPRIMENTO DAS REGRAS DESTINADAS A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA COVID.

Sem prejuízo da emissão de parecer prévio contrário a aprovação das Contas Anuais de Chefe do Poder Executivo Municipal, em decisão unânime do Tribunal Pleno, a partir da análise realizada pelo órgão técnico, o então Prefeito Municipal foi sancionado por não atender as diretrizes vinculadas a transparência das ações e serviços de enfrentamento da pandemia da COVID-19.

## 4. RECURSOS E PEDIDOS DE REVISÃO (TRIBUNAL PLENO)

### 4.1. Acórdão nº 41.118 (Pedido de Revisão, Relator Conselheiro Antonio José Guimarães)

DIREITO PROCESSUAL. PEDIDO DE REVISÃO. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. ILEGITIMIDADE DE PARTE. NULIDADE ABSOLUTA. VÍCIO INSANÁVEL. INSUBSISTÊNCIA DA DECISÃO.

Verificada a ilegitimidade de parte, atinente a responsabilidade pela ordenação de despesas, a qual encerra vício insanável, o Tribunal Pleno, a partir de proposição do Conselheiro-Relator, determinou a insubsistência da decisão, reabrindo-se a instrução processual, para alcançar o real ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde do exercício em julgamento.

## 5. ATOS DE PESSOAL (CÂMARA ESPECIAL)

### 5.1. Acórdão nº 41.046 (Aposentadoria, Relator Conselheiro Substituto José Alexandre Pessoa)

PESSOAL. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. PROVENTOS INTEGRAIS. CUMPRIDOS OS REQUISITOS DO ART. 3º DA EC N. 47/2005. ANÁLISE SIMPLIFICADA. INCIDÊNCIA DA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA N. 13/2018/TCMPA DE 22/5/2018. APOSTILAMENTO PARA CONSTAR O VALOR DOS PROVENTOS. REGISTRO.

A ausência do valor dos proventos no ato de aposentadoria pode ser corrigida por apostilamento nos casos em que tenham sido juntados documentos necessários para aferir a correspondência do valor entre a última remuneração do beneficiário e a concessão dos proventos, pelo Instituto de Previdência Municipal.

### 5.2. Acórdão nº 40.219 (Aposentadoria, Relatora Conselheira Substituta Adriana Oliveira)

APOSENTADORIA POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. AUSÊNCIA DE VALOR DOS PROVENTOS NA PORTARIA. PRESENTE RELATÓRIO DE SIMULAÇÃO E CERTIDÃO DE VERBAS REMUNERATÓRIAS QUE POSSIBILITAM A IDENTIFICAÇÃO DO VALOR. POSSIBILIDADE DE CONSIDERAR O ATO TACITAMENTE REGISTRADO.

O registro do ato de aposentadoria ocorreu de forma tácita, em consonância com o Tema 455 — Repercussão Geral (RE 636.553) do Supremo Tribunal Federal, nos termos da Instrução Normativa nº 08/2021/TCMPA, de 24 de fevereiro de 2021, aprovou a Nota Técnica nº 01/2021/TCMPA. Comprovados o tempo de contribuição e a idade necessária à obtenção do benefício e atingido o prazo de 5 (cinco) anos, contado de forma ininterrupta a partir da entrada do processo neste TCM, é possível o registro tácito ainda que na portaria de aposentação não haja indicação do valor do benefício, desde que a composição dos proventos esteja identificada em relatório de simulação e certidão de verbas remuneratórias constante dos autos, a partir da qual é possível reconhecer o valor auferido pela beneficiária, requisito essencial para produção de efeitos do ato.

### 5.3. Acórdão nº 40.191 (Aposentadoria, Relator Conselheiro Substituto José Alexandre Pessoa)

PESSOAL. APOSENTADORIA. INGRESSO DO PROCESSO EM 24/08/2015. EDIÇÃO DE NOVO ATO DE APOSENTADORIA PROTOCOLADO EM 18/02/2020. ATENDIMENTO DE DILIGÊNCIA SOLICITADA POR ESTE TRIBUNAL. AUSÊNCIA DE JULGAMENTO SOBRE O PRIMEIRO ATO. CONTINUIDADE PROCESSUAL. TRANSCURSO DO PRAZO DECADENCIAL DE CINCO ANOS. CONTROLE DE LEGALIDADE. PRAZO CONTADO A PARTIR DA CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA. PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. TEMA 445 DO STF (RE n.º 636.553/RS). REGISTRO TÁCITO.

A Câmara Especial de Julgamento, ao apreciar autos de registro de aposentadoria entendeu que a superveniência de outro ato de aposentadoria, em atendimento de diligência, não interrompe o prazo decadencial estabelecido no Tema 455, assegurando-se a adoção de procedimentos para registro tácito do ato, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

## 6. INSTRUÇÕES NORMATIVAS 2022

### 6.1. Instrução Normativa nº 1/2022/TCMPA, de 16 de fevereiro de 2022.

**EMENTA:** DISPÕE SOBRE A INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE FISCALIZAÇÃO, NA MODALIDADE ACOMPANHAMENTO, DAS AÇÕES PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PELOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ QUANTO À ADOÇÃO DE MEDIDAS SANITÁRIAS, PEDAGÓGICAS, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E TRANSPORTE ESCOLAR NO RETORNO ÀS ATIVIDADES NO ANO LETIVO DE 2022, EM ATENÇÃO ÀS CONDIÇÕES IMPOSTAS PELA PANDEMIA DO "NOVO CORONAVÍRUS" (COVID-19).

Visando atuar de maneira pedagógica e preventiva, o TCMPA, por intermédio da citada Instrução Normativa, deflagrou ação de fiscalização, na modalidade Acompanhamento, perante as ações desenvolvidas pelos Municípios do Estado do Pará quanto à adoção de medidas sanitárias, pedagógicas, de alimentação e de transporte escolar no retorno às atividades no ano letivo de 2022, em atenção às condições impostas pela pandemia do "NOVO CORONAVÍRUS" (COVID-19), dados os reflexos evidenciados nos exercícios de 2020 e 2021, com maior gravidade.

### 6.2. Instrução Normativa nº 2/2022/TCMPA, de 11 de maio de 2022

**EMENTA:** DISCIPLINA AS DIRETRIZES E OS PROCEDIMENTOS DE FIXAÇÃO, REVISÃO E REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS E DOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO ÂMBITO DOS PODERES MUNICIPAIS JURISDICIONADOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Em virtude de significativas alterações legislativas e jurisprudenciais, a Câmara Especial de Julgamento, responsável, no âmbito do TCMPA, pela apreciação e julgamento dos atos de pessoal emanados pelos municípios jurisdicionados, fez proposição desta citada Instrução Normativa, a qual restou aprovada pelo Tribunal Pleno, assentando uma nova regulamentação destinada à orientação dos Poderes Executivo e Legislativo no Estado do Pará, relacionadas a remuneração de agentes públicos e políticos, as quais alcançam temas como revisão, limites, competências de iniciativa legislativa, dentre outros.

### 6.3. Instrução Normativa nº 3/2022/TCMPA, de 28 de setembro de 2022

**EMENTA:** DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO POR PARTE DOS JURISDICIONADOS QUANDO DA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAIS (REVISÃO DO PPA, LDO e LOA) DA CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA (NATUREZA DA RECEITA); CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA (NATUREZA DA DESPESA) E CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (FUNÇÃO E SUB FUNÇÃO DE GOVERNO), FONTES DE RECURSOS E ESTRUTURA DA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA, A PARTIR DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023.

Seguindo procedimento que se repete anualmente, o TCMPA, no exercício de suas competências constitucionais, legais e normativas, edita, em 2022, a citada Instrução Normativa, a qual aperfeiçoa e unifica os procedimentos relacionados aos registros contábeis a serem lançados, pelos Poderes Públicos Municipais no Estado do Pará, junto às respectivas prestações de contas, balizando, assim, os instrumentos de planejamento municipais, destacadamente para a revisão do PPA, LDO e LOA, no que tem pertinência às classificações das receitas e despesas orçamentárias; classificação funcional e fontes de recursos.

### **10 ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: o Leading Case do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará no fortalecimento do controle social por intermédio da transparência pública dos municípios paraenses.**

#### **Paola Cals de Albuquerque Daher**

Bacharel em Administração, pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Especialista (MBA) em Gestão Empresarial, pela Fundação Getúlio Vargas. Mestre em Administração, pela Universidade da Amazônia. Auditora de Controle Externo, Coordenadora do Núcleo de Planejamento e Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e Instrutora da Escola de Contas Públicas “Conselheiro Irawaldyr Rocha” do TCMPA.

#### **Fabio José Lopes Vieira**

Bacharel em Gestão Empresarial, pela Universidade da Amazônia. Especialista (MBA) em Gestão Estratégica de Recursos Humanos, pela Faculdade Ideal e Especialista em Administração de Recursos Humanos no Setor Público, pela Universidade da Amazônia. Auditor de Controle Externo e Coordenador de Monitoramento e Avaliação de Resultados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Instrutor da Escola de Contas Públicas “Conselheiro Irawaldyr Rocha” do TCMPA.

#### **Raphael Maués Oliveira**

Bacharel em Direito, pela Universidade da Amazônia. Especialista em Direito Tributário, pelo Centro Extensão Universitária - SP. Especialista em Ciências Jurídico Criminais, pela Universidade de Coimbra-PT. Mestre em Direito Penal Econômico, pela Universidade de Coimbra-PT. Diretor Jurídico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e Instrutor da Escola de Contas Públicas “Conselheiro Irawaldyr Rocha” do TCMPA.

**RESUMO:** Avaliando o cenário histórico de redemocratização do Brasil e a promulgação da vigente Constituição da República, em 1988, os quais trouxeram de modo principiológico a transparência pública e o exercício do controle social como ferramentas da cidadania, este artigo, a par da comemoração dos 10 anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, aborda a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, iniciada em 2016, no fortalecimento do controle social, por intermédio de ações efetivas que asseguraram a evolução da transparência administrativa nos municípios paraenses, evidenciada em resultados concretos apurados pelo Programa Nacional de Transparência Pública, em 2022.

**Palavras-Chave:** Controle Externo. Tribunais de Contas. Lei de Acesso à Informação. Controle Social. Transparência Pública.

A Constituição Federal de 1988, historicamente marcada, em sua construção e promulgação, pelo período de redemocratização do Brasil, após o período de ditadura militar deflagrado com o Golpe de 1964, fez-se estabelecer, dentre outros, pelo pilar do fortalecimento da cidadania, a qual se fez alijada durante longos anos, daí surge a denominação, Carta Cidadã, atribuída ao Presidente da Assembleia Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, na tarde de 05 de outubro de 1988.

Por ocasião da promulgação do novel texto constitucional brasileiro, afirmou o saudoso constituinte, que se tratava do “documento da liberdade, da dignidade, da democracia, da justiça social do Brasil”, o que se baseava, sobretudo, na intensa participação popular assegurada na elaboração de seu texto, como um chamamento primeiro da sociedade civil, na condução da vida pública nacional.

Assim, destacadamente no âmbito da administração pública, fez-se iniciar um processo de migração de um Estado burocrático para um gerencial, sendo este um novo modelo de gestão que prevê uma maior participação da sociedade na gestão pública, e para tal, de acordo com MENDES, OLEIRO e QUINTANA (2008), mecanismos tiveram que ser criados e desenvolvidos com o intuito de disponibilizar as informações necessárias para que os usuários (cidadãos) pudessem praticar seus atos de cidadania.

A consolidação da atuação do controle social passa a ser vista, afirmam os citados autores, como uma premissa básica para a efetivação da democracia, bem como de uma transparência eficaz – accountability na gestão pública – através do acompanhamento das prestações de contas e das atividades desempenhadas pelos gestores públicos.

Assim, se fez instituir, desde a promulgação da Carta Cidadã, a clara compreensão principiológica de que a transparência é regra e o sigilo exceção

Ainda que mantido o controle externo como atribuição do Poder Legislativo, que conta com o auxílio dos Tribunais de Contas, em suas diversas esferas, aos quais se atribui, a primazia da fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial e contábil em todos os órgãos dos três poderes estatais, viu-se, como se vê nos dias de hoje, da clara necessidade do chamamento de toda a sociedade civil para concorrer, positivamente, no cumprimento deste desiderato público.

Consoante entendimento de OLIVEIRA e SMITH (2022), “dentro da dinâmica constitucional, preconiza-se que o controle seja desenvolvido por autoridade diversa daquela que emitiu o ato controlado, ao passo que, mesmo os órgãos originalmente controladores, são controlados e fiscalizados, estabelecendo-se uma parametrização no atendimento das disposições constitucionais, legais e normativas, quer seja pelo Poder Executivo, como também pelos Poderes Judiciário e Legislativo, para além do Ministério Público e dos próprios Tribunais de Contas”.

Além do princípio constitucional da transparência administrativa, conforme previsões estabelecidas no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal, um amplo arcabouço legislativo passou a ser editado, destacando-se: Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

A par de uma forte e amplificada produção legislativa, que atribui a obrigatoriedade de seu cumprimento aos gestores públicos, sob risco de sancionamento, as mesmas não delimitaram ou trouxeram previsões de quais as mudanças administrativas que a gestão pública, em especial a municipal, deveria realizar, para efetivá-las.

No âmbito jurisdicional do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, após quase 05 (cinco) anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, evidenciou-se que Prefeituras e Câmaras Municipais, não vinham cumprindo, ainda que de modo mínimo, com as exigências legais de acesso à informação, conforme levantamentos conjuntos realizados com a Controladoria Geral da União – CGU e Projeto de Pesquisa sobre Transparência Pública da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Pará.

Desta forma, no ano de 2016, o TCMPA deu início a um grandioso projeto que buscou, de forma inédita no país, a conformação dos Poderes Públicos Municipais, no atendimento da Lei de Acesso à Informação, por intermédio da convocação de Prefeitos e Presidentes de Câmaras Municipais, para a celebração de Termos de Ajustamento de Gestão, alcançando a totalidade dos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios paraenses.

A perspectiva do projeto que se iniciava não poderia ser outra que não fosse agregar orientação, acompanhamento e reconhecimento público aos entes municipais, visando assegurar, de modo gradual e paulatino, o atendimento das regras fixadas pela Lei de Acesso à Informação, o qual se deu de modo estruturado, a partir dos monitoramentos realizados quadrimestralmente pelo Tribunal de Contas, sem se descuidar do poder judicante e sancionatório, que lhe recai na forma constitucional.

**Tal projeto se fez assentar, portanto, nos seguintes pilares:**

- a) Levantamentos das condições presentes de atendimento da Lei de Acesso à Informação;
- b) Construção de matriz, que apontasse, de modo objetivo e com o detalhamento necessário, todas as regras incidentes à transparência pública;
- c) Orientação para instrumentalização dos Portais da Transparência exigidos dos Poderes Públicos;
- d) Estabelecimento de prazos razoáveis a adesão paulatina das regras de transparência pública, a qual se fixou dentro de 3 anos para atendimento de 100% dos requisitos da matriz elaborada pelo TCMPA;
- e) Interlocução com o Ministério Público, visando sobrestar ações judiciais, notadamente Ações Civis Públicas, promovidas em desfavor de gestores municipais que aderissem e cumprissem a Lei de Acesso à Informação;
- f) Monitoramento permanente dos Portais de Transparência, com emissão de alertas quanto a eventuais inconsistências ou omissões de dados;
- g) Reconhecimento público, aportado em certificação expedida nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, para os ordenadores que alcançaram os índices fixados pelo TCMPA;
- h) Sancionamento pecuniários aos gestores municipais que deixaram de cumprir com o Termo de Ajustamento de Gestão.

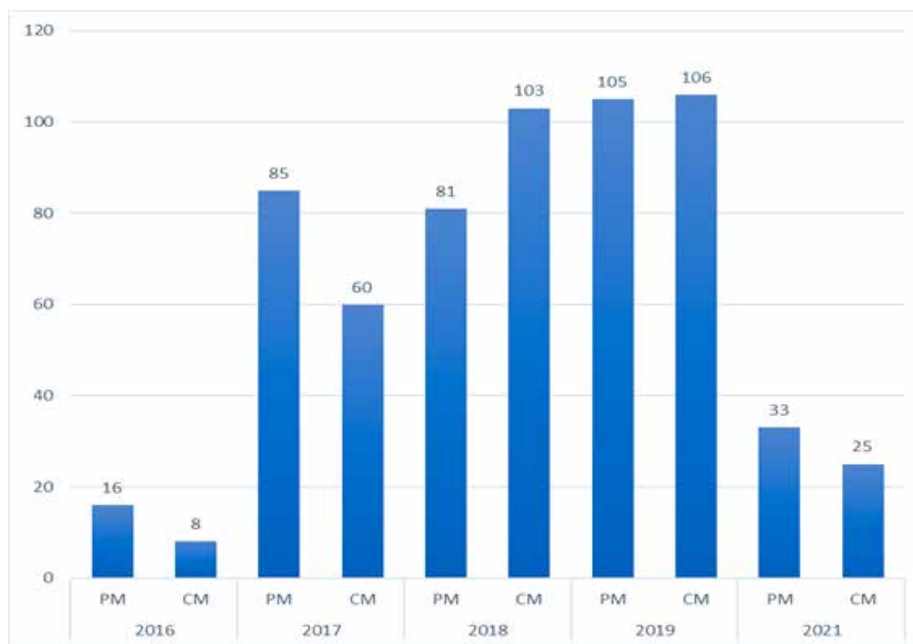
Os resultados foram incontestáveis, na medida em que o monitoramento dos Portais de Transparência dos Poderes Públicos Municipais, pautado em regras claras e objetivamente definidas pelo TAG, assentou uma grande evolução no cenário dos entes municipais, para os exercícios de 2016, 2017 e 2018, a qual vem se mantendo e ampliando até o exercício de 2022.

Pela ação planejada e desenvolvida no TCMPA, merece destaque a referência concedida pelo Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>1</sup>, que estabeleceu tal projeto como uma boa-prática a ser replicada em outros Tribunais de Contas, cientificando a Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM), em relação ao nominado Termo de Ajustamento de Gestão e de sua regulamentação, na forma da Resolução Administrativa n.º 7/2016/TCMPA.

<sup>1</sup> Acórdão nº 1820/2016 – TCU – Plenário / Processo nº TC 003.445/2016-0. Disponível em: <https://ptdocz.com/doc/1772971/ata---tcu>

Verificamos, assim, que a transparência pública municipal no Estado do Pará, saiu de uma condição, em 2015, de absoluta inexistência, para um cenário promissor, conforme se pode inferir pelos levantamentos a seguir:

**Tabela 1 – Portais de Transparência dos jurisdicionados validados pelo TCMPA**



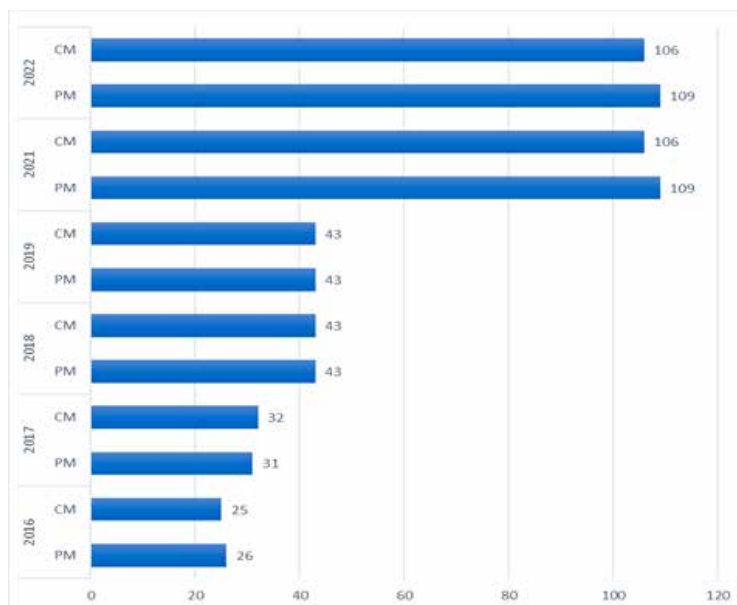
Fonte: TCMPA

De tal forma que, a partir de 2019, superada a fase de execução dos nominados Termos de Ajustamento de Gestão, a transparência pública municipal passa a compor ponto de controle e monitoramento permanente, no âmbito do TCMPA. Estabelecendo-se, preteritamente, no âmbito da hoje extinta Diretoria de Planejamento (DIPLAM) e, atualmente, a partir da vigência do Ato 23, de 16 de dezembro de 2020 (Regimento Interno do TCMPA) e da Resolução Administrativa n.º 1/2021, pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Resultados, vinculada à Diretoria de Controle Externo (DIMPLAMFCE).

Com o avanço dos portais de transparência nas Prefeituras e Câmaras paraenses, foi necessário, conforme estabelecido no TAG, o aumento de pontos de controle a serem verificados anualmente, até a totalização de 100% (cem por cento) de atendimento da Matriz da Transparência Pública Municipal, publicada anualmente pelo TCMPA, com os requisitos de atendimento do TAG do ano vigente.

Sob a perspectiva da graduação fiscalizatória, cumpre-nos assentar que no exercício de 2016, foram auditados um total de 26 (vinte e seis) pontos de controle para Prefeituras e 25 (vinte e cinco) pontos de controle para as Câmaras Municipais, os quais correspondiam à 50% (cinquenta por cento) das exigências da LAI. Com o avanço do TAG, em 2018 passaram a ser 43 itens de verificação em cada portal, perfazendo 100% (cem por cento) das exigências de transparência pública, previstas na Matriz de Transparência Pública estabelecida pelo TCMPA.

Tabela 2 – Itens de verificação nos portais de transparência municipais paraenses



Fonte: TCMPA

Assim, com a necessidade constante e latente de aumento do grau de transparência pública, para que o controle social possa executar suas premissas constitucionais, em 2021, a citada Coordenação fez construir, dentro do Projeto “Raio-X dos Municípios”<sup>2</sup>, um painel dinâmico de dados vinculados a transparência municipal, onde são apresentados os resultados da avaliação dos portais da transparência das Prefeituras, Câmaras, Regimes Próprios de Previdência Social e Consórcios Públicos dos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios paraenses, tendo por base os critérios estabelecidos na já citada Instrução Normativa nº 11/2021/TCMPA.

A modelagem que estabeleceu a gradatividade de atendimento dos pontos de fiscalização da transparência pública, preconizados tanto pela LAI, quanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como apontados em matriz construída pelo próprio TCMPA, parece-nos ser um dos elementos primordiais que asseguraram o sucesso do projeto desenvolvido no âmbito desta Corte de Contas, notadamente quando esta mesma matriz conseguiu objetivar todos os elementos documentais materiais de informação e os prazos em que se exigiam publicizar, deixando-se de lado elementos atinentes à interpretação de cada gestor ou a dúvida quanto à forma de disponibilização e atualização destes dados.

Outro fator determinante para o inequívoco crescimento da transparência pública dos municípios paraenses, preconizado pelo TCMPA, desde 2016, fez-se balizar na aproximação entre o corpo técnico de controle externo e os Controladores Internos Municipais, de modo remoto ou presencial, visando o esclarecimento das dúvidas que emergiam no cumprimento da norma de transparência pública, ação esta que ocorreu e ocorre, até os dias atuais, no curso das nominadas rodadas de verificação, executadas, atualmente, pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Resultados.

Na mesma linha de ação pedagógica e de fortalecimento técnico, há de se destacar que ao longo destes anos, o TCMPA, por intermédio de sua Escola de Contas Públicas “Conselheiro Irawaldyr Rocha”, desenvolveu diversos cursos e treinamentos, que asseguraram a socialização do conhecimento relativo às regras de transparência pública, visando estabelecer, ainda, o fortalecimento do controle social no monitoramento da transparência pública, no âmbito dos municípios paraenses

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.tcm.pa.gov.br/transparencia-municipal/>

O projeto e a ação desenvolvidos pelo TCMPA recebeu, já em 2018, o reconhecimento da ATRICON, por ocasião do Marco de Medição e Desenvolvimento dos Tribunais de Contas (MMD-QATC), quando foi apontado como uma das boas-práticas inovadoras deste Tribunal, no exercício do controle externo.

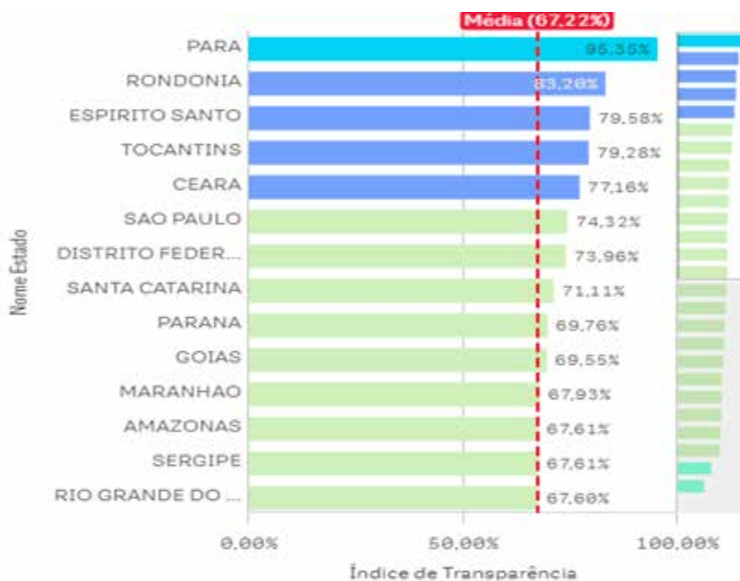
Há de se considerar que tal boa-prática, conjugada a outras desenvolvidas pelos demais Tribunais de Contas do Brasil, serviu como premissa para a construção de um projeto ainda mais amplo, capitaneado pela ATRICON<sup>3</sup>, já em 2022, denominado PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, do qual é parte integrante o sistema RADAR NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, cujo resultado primeiro foi divulgado no VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, realizado na cidade do Rio de Janeiro, neste mês de novembro de 2022.

Dentro deste programa, de forma inédita no país, a partir de uma matriz unificada e que, em parte, trouxe aderência ao modelo desenvolvido pelo TCMPA, desde 2016, foi possível a avaliação de quase 8.000 (oito mil) Portais de Transparência Pública, em todo o país, consolidando-se dados de atendimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal, em todas as esferas federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), alcançando, assim, todos os Poderes e órgãos autônomos, a exemplo do Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas.

Novamente trilhando metodologia adotada pelo TCMPA, desde 2016, fez-se instituir a certificação de cada Estado e individualmente de cada Poder ou ente auditado, por intermédio dos selos DIAMANTE, OURO, PRATA E BRONZE, os quais se parametrizam com faixas percentuais de atendimento dos quesitos de transparência exigidos pela LAI.

A divulgação dos resultados, pela ATRICON, consagram a ação desenvolvida pelo TCMPA, desde 2016, evidenciando-se, a toda prova, o estabelecimento de um Leading Case no âmbito desta Corte de Contas, visto que a partir da classificação reportada, temos que o Pará foi o único Estado que alcançou a certificação global dada pelo Selo DIAMANTE, conforme Quadro 1.

**Quadro 1 – Índice de Transparência por Estado**

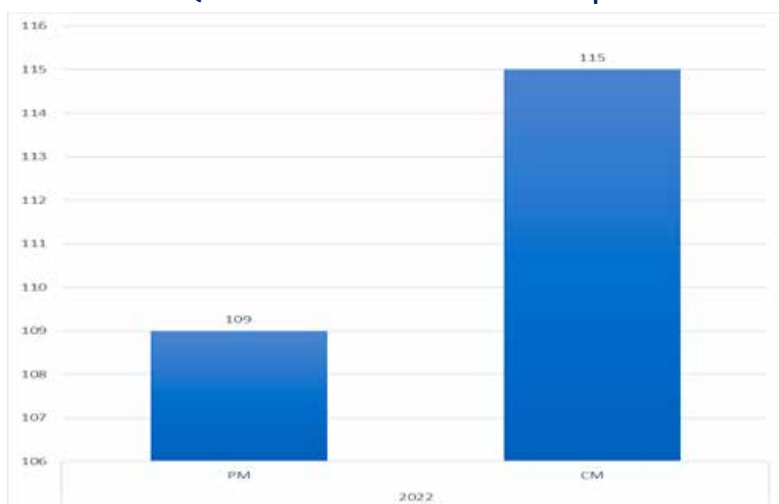


Fonte: RADAR NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

<sup>3</sup> O projeto contou com a participação efetiva, para além da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), do Instituto Rui Barbosa (IRB), do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), a Associação Brasileira de Tribunais de Contas de Municípios (ABRACOM) e do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI).

Tal classificação é concedida somente quando os critérios obrigatórios e recomendados de transparência pública são atingidos em percentual superior a 95% (noventa e cinco por cento). Fazemo-nos lembrar que o Estado do Pará é composto por 144 (cento e quarenta e quatro) municípios, totalizando 288 (duzentas e oitenta e oito) Prefeituras e Câmaras Municipais a serem fiscalizadas pelo TCMPA. Tal índice é composto pelo atendimento superior a 95% (noventa e cinco por cento) da Matriz de 115 (cento e quinze) Câmaras Municipais Paraenses e 109 (cento e nove) Prefeituras Paraenses, conforme exposto na tabela a seguir.

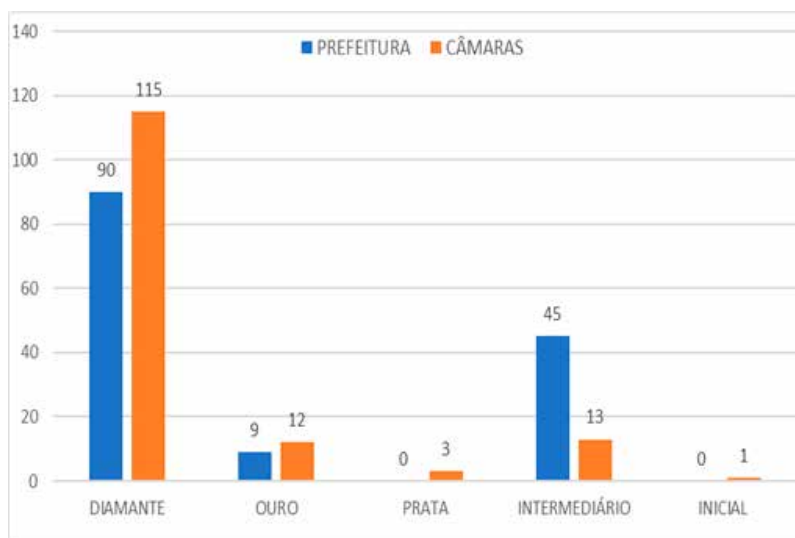
**Tabela 3 – Quantitativo de Atendimento Municipal Paraense**



Fonte: TCMPA

Estratificando-se os dados publicizados no sistema RADAR NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA<sup>4</sup>, temos que juntamente com o TCMPA, que recebeu o selo DIAMANTE, outras 205 (duzentos e cinco) Prefeituras e Câmaras Municipais, alcançaram o mesmo objetivo, seguidos, ainda, de mais 21 (vinte e uma) que receberam o selo OURO e 03 (três) que receberam o selo PRATA.

**Tabela 4 – Distribuição de Atendimento Municipal Paraense - 2022**



Fonte: RADAR NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

<sup>4</sup> Disponível em <https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/atricon2/panel.html>

Sem prejuízo da grata satisfação com que os dados consolidados pela ATRICON foram recebidos no âmbito do TCMPA, notadamente quando revelam que todos os esforços empreendidos alcançaram resultados evidentes e incontestáveis, há de se compreender que a Transparência Pública, a qual se materializada junto aos Portais de Transparência, não é um fim em si mesmo, dado que a sua importância e finalidade maior é o de fortalecer o exercício do controle externo, por intermédio da sociedade civil.

É desta forma, fortalecendo e assegurando o empoderamento da sociedade civil que o TCMPA, desde 2016, vem entendendo pela necessidade de ampliar a atuação de cada cidadão, de modo conjunto ou individual, no monitoramento das ações e políticas públicas dos municípios, de modo que estas possam se reverter, concretamente, na melhoria da qualidade de vida dos munícipes e, sobretudo, na permanente vigilância da boa e regular aplicação dos recursos públicos advindos dos impostos pagos por todos.

Nesta linha, incontáveis são os procedimentos recebidos pelo TCMPA, por intermédio de sua Ouvidoria e, ainda, por ocasião da formalização de denúncias em desfavor de gestores e atos de gestão, que somente foram alcançados a partir de informações obtidas junto aos Portais da Transparências dos Poderes Públicos.

Entendemos que esta é a finalidade maior das premissas constitucionais que conduziram a edição da Lei de Acesso à Informação e demais normativos pertinentes à transparência pública, qual seja, aproximar a população do controle dos atos executados com os recursos públicos, de modo que estes se revertam em ações concretas e políticas efetivas voltadas, em especial, para as áreas mais sensíveis, tais como educação, saúde e assistência social, das quais mais dependem as camadas economicamente menos favorecidas de nossa população.

Desta forma, com a celebração do 10 anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, ocorrido em 16 de maio último, evidencia-se como ainda mais simbólico e relevante o ano de 2022, notadamente quando são registrados diuturnamente tentativas pontuais, porém graves, de retrocesso da transparência pública, ao que compreendemos estar o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em absoluta consonância com as demais Cortes de Contas do Brasil, devidamente congregadas e fortalecidas pela atuação da ATRICON, ainda mais a partir do citado lançamento do Programa Nacional de Transparência, no caminho esperado por todos, defendendo e atuando diariamente para assegurar a sua plena eficácia e, sobretudo, através dela, fortalecer e acentuar a participação da população na fiscalização dos atos próprios da Administração, como única rota possível ao exercício da cidadania, que inspirou e inspira a nossa Carta Cidadã.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado, 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/-constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas gerais de direito financeiro público voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 8 ago. 2015.

Resolução Federal nº 7.724 de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm). Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1820/2016 – TCU – Plenário. Processo nº TC 003.445/2016-0. Disponível em: <https://ptdocz.com/doc/1772971/ata---tcu>. Acesso em 29 nov. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. Ato nº 23, de 16 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-do-tcmpa-tcmpa?origin=instituicao>. Acesso em: 28 nov. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. Matriz de Transparência Municipal – TAG (2016, 2017 e 2018). Disponível em <https://www.tcm.pa.gov.br/portal-da-transparencia/tcm-pa-transparente/lai-e-lrf>. Acesso em: 28 nov. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. Instrução Normativa nº 11/2021. Disponível em <https://www.tcm.pa.gov.br/portal-da-transparencia/tcm-pa-transparente/lai-e-lrf>. Acesso em: 28 nov. 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. Instrução Normativa nº 11/2022. Disponível em <https://www.tcm.pa.gov.br/portal-da-transparencia/tcm-pa-transparente/lai-e-lrf>. Acesso em: 28 nov. 2022.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, <https://atrimon.org.br/portal-radar-da-transparencia-publica-traz-avaliacao-de-8-mil-sites-publicos-de-todo-o-brasil/>. Acesso em 29 nov 2022.

RADAR NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. <https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/atrimon2/atrimon2.html> e <https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/atrimon2/panel.html>. Acesso em 29 nov 2022.

MENDES, Roselaine da Cruz; OLEIRO, Walter Nunes; QUINTANA, Alexandre Costa. A contribuição da contabilidade e auditoria governamental para uma melhor transparência na gestão pública em busca do combate contra a corrupção no Brasil. Sinergia: Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis - ICEAC, Rio Grande, v. 12, n. 2, p. 37-48, 2008. Disponível em: <https://www.seer.furg.br/sinergia/article/view/1478>. Acesso em: 15 ago. 2017.

OLIVEIRA, Raphael. SMITH, Lorena. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará: breve panorama histórico de sua organização, jurisdição e competências para o aperfeiçoamento do Controle Externo e da gestão pública municipal paraense. Boletim de Contas Públicas Municipais do Estado do Pará, n. 1, p. 27-32, 2021. Disponível em:

<https://atosoficiais.com.br/tcm-pa/boletim-de-contas-publicas-municipais-n-1-2021-boletim-de-contas-publicas-municipais-do-estado-do-para?origin=instituicao>. Acesso em: 30 nov 2022.

## A ATUAL FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: EXEMPLOS A PARTIR DA REALIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ.

### Maria Stela Campos da Silva

Especialista e Mestre em Direito Tributário pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professora de Direito Financeiro e Tributário do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará. Assessora no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Advogada.

**RESUMO:** Partindo da mudança de concepção do que consiste a atividade administrativa de controle dos atos realizados pelo Poder Público, a partir da introdução do Princípio da Eficiência no caput do art. 37 da Constituição Federal, este artigo tem como objeto conceituar, pela identificação de exemplos, a fiscalização concomitante realizada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará nos últimos 10 anos.

**Palavras-Chave:** Controle concomitante. Tribunais de Contas. Eficiência.

### INTRODUÇÃO:

Em que consiste a fiscalização concomitante dos Tribunais de Contas no Brasil?

Durante anos, sobretudo em função das previsões constitucionais dos incisos I, II, e III do art. 71 da Constituição Federal que utilizam os termos “apreciar as contas prestadas anualmente...”; “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis...”; “apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título...”, a atividade precípua das Cortes de Contas no Brasil se restringiram a análise posterior à realização da despesa pública.

Isso devido às citadas normas que levam à obrigatoriedade do julgamento das “contas prestadas”, dos atos de nomeações já realizados, gerando, assim, um controle sempre a posteriori.

Contudo, os demais incisos do mesmo dispositivo constitucional envolvem atos de fiscalização que cobram desses Tribunais aqueles que não necessitam aguardar a realização da despesa, competência essa que se evidencia ainda mais quando se analisa essas normas em conjunto Princípios Constitucionais como os do caput do art. 37 que exige da Administração Pública em geral o cuidado com a eficiência na prática dos atos típicos da Administração Pública.

Em verdade, é necessário agora se compreender em que estágio o Brasil se encontra na aplicação desse direito administrativo: financeiro e tributário, tal como lembra Mário Losano (2007:95)

*“de fato, o direito administrativo une o direito financeiro (que arrecada o dinheiro privado e o torna público) ao direito constitucional (que regula os órgãos que decidem como distribuí-lo), colocando-se como instrumento técnico para a privatização do dinheiro público. O fato de as três matérias serem em geral tratadas indistintamente deve-se apenas às razões históricas já vistas para o direito constitucional e administrativo e às razões práticas ligadas às peculiaridades da matéria tributária, mas ninguém duvida que as normas que regulamentam esta última são administrativas.”*

Há alguns anos já afirmara em outros excertos (Silva:126)

*“Vale ressaltar a diferença existente entre a atividade administrativa que consiste na criação e aplicação de normas jurídicas, e a que consiste apenas na observância de normas jurídicas por indivíduos especialmente qualificados como funcionários públicos, ou seja, as atividades administrativas estatais que constituem deveres funcionais. A administração mediata, criação e aplicação do Direito; enquanto a administração imediata, diferente da primeira, é a observância do Direito, tendo um caráter jurídico-negocial.*

*Logo, atuam sim, também os órgãos administrativos, nos moldes atuais, como verdadeiros distribuidores de justiça em certos casos, que sequer chegam à apreciação do Poder Judiciário. Daí porque também a administração merece poderes mais amplos para atuar em casos peculiares com maior autonomia, e igualmente a limitação de seus poderes, que se dá fundamentalmente através dos princípios constitucionais, evitando-se os chamados abusos.”*

Com a evolução paulatina dessa concepção dos atos de controle da administração pública, deu-se início à construção da noção de que os Tribunais de Contas ao mesmo tempo em que precisavam de mais autonomia na aplicação das normas, igualmente necessitavam não mais apenas cuidar do exame de conformidade com as normas dos atos já praticados por seus jurisdicionados, como também de fiscalizações que importassem de alguma forma em indicar caminhos que precisavam ser corrigidos para uma melhor entrega do serviço público, antes mesmo da realização da despesa.

Daí surgem algumas ideias de como se dar início ao atualmente denominado controle concomitante, tendo o presente artigo como objeto, identificar dois exemplos da nova modalidade de ato administrativo controlador.

### OS TAG’S – TERMOS DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO:

Esse instituto administrativo surge no ordenamento jurídico nacional com o art. 59 §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>5</sup> que atribui aos Tribunais de Contas a competência para expedição de alertas aos seus jurisdicionados, sempre que identificarem que atos administrativos estão sendo praticados no curso de um exercício, portanto, antes da apreciação das contas já prestadas, em desacordo com as normas financeiras e administrativas nacionais.

Luciano Ferraz esclareceu em estudo em homenagem aos 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que remonta a 04/05/2000 (2010:208):

*“Alertei também para o fato de que a novidade não afastava a utilização pelo Tribunal de Contas das medidas corretivas previstas no artigo 71, IX, X e XI e, ainda, nos §§1º e 2º da Constituição da República.*

*O fato é que a tratativa dada ao ato de alerta dentro dessa perspectiva é própria da visão da atividade de controle como mecanismo sancionador e do Direito como ordem de coerção: na lógica do controle-sanção não há meio-termo, ou a conduta do controlado é conforme as regras e procedimentos ou não é. Neste último caso, deve-se responsabilizar o sujeito, independentemente das circunstâncias práticas e consequências futuras, às vezes negativas para o próprio funcionamento da máquina administrativa.*

*Com efeito, a concepção da atividade de controle exclusivamente como controle sanção, pertence ao tempo em que tanto a atividade de administração pública, quanto o ordenamento jurídico buscavam sua essência no Positivismo: a administração seria eficiente e otimizada se cumprisse fidedignamente os procedimentos traçados pelos regulamentos organizacionais (Escola da Administração Científica), e o Direito restaria respeitado à medida que o administrador cumprisse à risca os artigos de lei – abstrata e genérica – predispostos pelo legislador (princípio da legalidade estrita)*

Segundo esse mesmo estudo, o primeiro TAG realizado no Brasil tomou o nome de Termo de Compromisso de Gestão e foi celebrado pelo Município de Belo Horizonte, pelo Decreto 12.634, de janeiro de 2007, gerando como primeiros resultados uma melhoria no desempenho da Administração Municipal, com percentual de resolução negociada dos problemas detectados em torno de 87%. (Ferraz, 2010: 211).

Atualmente muitos Tribunais de Contas no país realizam essa modalidade de controle concomitante.

Em 2018, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará entregou o “Selo Dourado Gestão Transparente 2018” num evento denominado “Encontro para o Fortalecimento da Gestão Municipal no Pará”, realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA), nos dias 19 e 20 de novembro, no Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia. No encerramento do evento houve a entrega do Selo Dourado Gestão Transparente 2018 à Prefeituras e Câmaras Municipais que cumpriram integralmente o TAG da Transparência. Na apuração do Tribunal, 102 Câmaras e 81 Prefeituras foram relacionadas para receber a premiação naquele ano. Esse TAG fora criado para adequação dos portais de transparência dos respectivos municípios à Lei Complementar 131, que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal. <sup>6</sup>

Mais recentemente importantes TAG's também têm sido celebrados pelo TCMPA, tal como se depreende do exemplo abaixo:

***“O Plenário do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCMPA) homologou o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) celebrado entre a Corte de Contas, o Ministério Público de Contas dos Municípios do Pará MPCM) e a Prefeitura Municipal de Parauapebas, que tem como objetivo pactuar a adequação dos procedimentos administrativos de contratação de empresa especializada em serviços de limpeza públicos, bem como o acompanhamento da execução dos contratos firmados pelas unidades gestoras do Poder Executivo do Município.***

***O processo foi relatado pelo conselheiro Sérgio Leão. A partir da assinatura do TAG, que visa regularizar a situação da limpeza urbana no Município, a Prefeitura de Parauapebas, representada pelo prefeito Darci Lermen, deverá realizar procedimento administrativo de dispensa de licitação e o respectivo contrato administrativo, que tenha por objeto a contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos e limpeza urbana, incluindo lixo patológico, no Município, nos termos da Lei nº 8.666/1993, limitado ao prazo máximo de vigência do contrato de até 180 dias, tempo necessário para a realização de um novo processo licitatório para regularizar a situação.***

***A conselheira Mara Lúcia, presidente da Corte de Contas, que conduziu a 41ª sessão virtual, realizada nesta quinta-feira (04), e o conselheiro Daniel Lavareda parabenizaram o conselheiro Sérgio Leão pela relatoria do processo, e comentaram que o instrumento do TAG deve ser usado mais vezes pelo Tribunal para corrigir rumos em gestões municipais.” (Notícia veiculada em 04/11/2021) <sup>7</sup>***

<sup>6</sup> <https://www.tcm.pa.gov.br/noticias/tcm-pa-encerra-encontro-para-o-fortalecimento-da-gestao-municipal-no-para-com-entrega-do-selo-dourado-gestao-transparente-2018/> - Acesso em 29/11/2022.

<sup>7</sup> <https://www.tcm.pa.gov.br/noticias/tcmpa-homologa-tag-da-prefeitura-de-parauapebas-com-o-objetivo-de-regularizar-contratacao-de-empresa-de-limpeza-publica/> - Acesso em 29/11/2022.

## O LEVANTAMENTO DE DADOS EM FISCALIZAÇÕES PRESENCIAIS NOS MUNICÍPIOS POR ÁREAS:

Ainda no escopo da realização de atos de fiscalização que importem em controle concomitante à realização das despesas para fins de identificação do que de fato a sociedade necessita com relação às políticas públicas, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará realizou entre o segundo semestre de 2021 e o primeiro semestre de 2022 visitas técnicas em 17 municípios do Arquipélago do Marajó no Pará, em que foram realizadas reuniões com o Ministério Público Estadual, Câmaras de Vereadores, Prefeituras Municipais, Secretarias Municipais de Educação, Conselhos Tutelares, Conselhos de Controle Social e Universidade Federal do Pará e Instituto Técnico Federal em Breves; bem assim visitas às escolas em zonas rurais e urbanas com aplicação de questionários a diretores, coordenadores pedagógicos e professores.

Essas visitas geraram um Relatório que ao mesmo tempo em que descreve a situação geral dos Municípios visitados a partir de indicadores educacionais, cotejando-os com o cenário estadual e nacional, apresenta avaliação das 7 (sete) dimensões da política educacional a fim de subsidiar encaminhamentos de ações em prol do incremento educacional na Regional que possui o Município com menor índice de desenvolvimento humano do Brasil.

Eis alguns dos principais pontos constantes do Relatório:

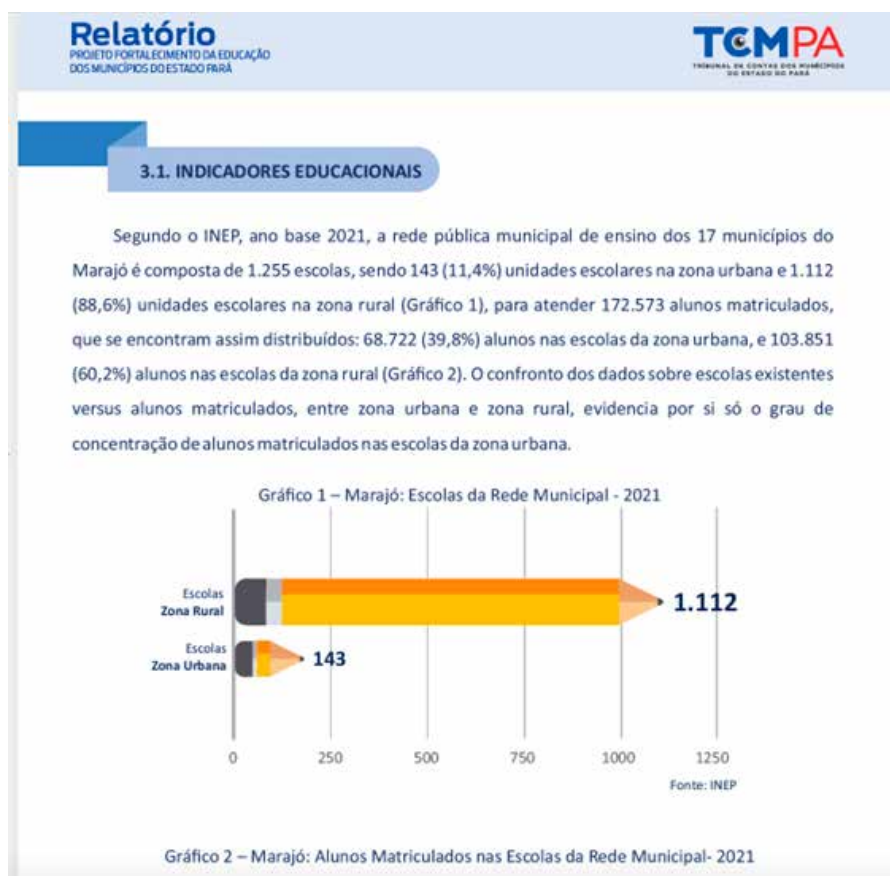
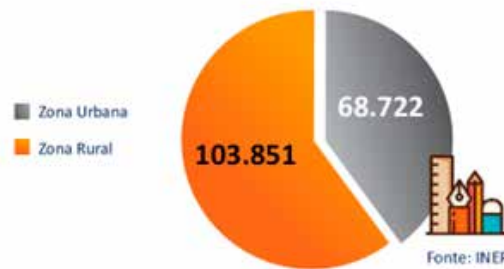


Gráfico 2 – Marajó: Alunos Matriculados nas Escolas da Rede Municipal- 2021



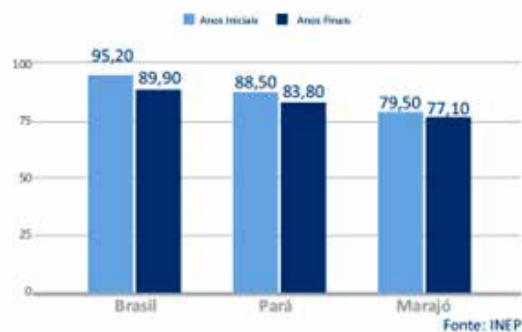
## MUNICÍPIOS DO MARAJÓ

09

A taxa média de reprovação de alunos dos municípios que compõem o Marajó é de 17,22% nos anos iniciais e de 15,21% nos anos finais, apresentando-se bem maior que a taxa de reprovação do estado do Pará, no qual o índice apresenta-se em torno de 10% nos anos iniciais e finais, bem como o índice de abandono dos alunos do Marajó é quase duas vezes maior que a média do restante do estado (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Taxas de Rendimento Brasil/Pará/Marajó - 2019

  
**APROVAÇÃO**





  
**REPROVAÇÃO**



O aprendizado adequado pressupõe o domínio de competências que demonstrem a proficiência do aluno, ou seja, sua compreensão, habilidade, preparo e conhecimento em determinada disciplina. Com a aplicação da Prova Brasil, foram indicadas pontuações a partir das quais os alunos podem ser considerados com domínio da competência avaliada. De acordo com a pontuação obtida, os alunos são distribuídos em quatro níveis de proficiência (insuficiente, básico, proficiente e avançado). São considerados alunos com aprendizado adequado aqueles que têm bom aproveitamento e estão nos níveis proficiente e avançado (Quadro 1).



Quadro 1– Escala de Aprendizagem - 2019

NÍVEIS DE ENSINO	INADEQUADO		ADEQUADO		
	INSUFICIENTE	BÁSICO	PROFICIENTE	AVANÇADO	
 <b>5º ANO</b>	PORTUGUÊS	0 a 149 pts	150 a 199 pts	200 a 249 pts	> de 250 pts
	MATEMÁTICA	0 a 174 pts	175 a 224 pts	225 a 274 pts	> de 275 pts
 <b>9º ANO</b>	PORTUGUÊS	0 a 199 pts	200 a 274 pts	275 a 324 pts	> de 325 pts
	MATEMÁTICA	0 a 224 pts	225 a 299 pts	300 a 349 pts	> de 350 pts

Fonte: INEP

As altas taxas de reprovação e abandono são fatores que impactam no cálculo que define a escala de aprendizagem do aluno, condicionando, neste caso, ao nível de aprendizagem inadequado, seja no nível insuficiente seja no nível básico. De acordo com o Quadro 2, verifica-se que: a) a média da proficiência dos alunos do Marajó do 5º e 9º ano em português e matemática está situada no nível básico, grau inadequado, situação idêntica do resultado apresentado pelo estado do Pará; b) o percentual de alunos do Marajó com aprendizado adequado decresce quando se passa do 5º para o 9º ano: em português, decresceu de 20% para 14%, e em matemática decresceu de 12% para 5%, o que demonstra que na conclusão do ensino fundamental, de um total de 100 alunos, apenas 14 alunos têm aprendizado adequado em português e somente 5 alunos em matemática.

Quadro 2 – Aprendizado Adequado e Média de Proficiência Brasil/Pará/Marajó - 2019

NÍVEIS DE ENSINO	APRENDIZADO ADEQUADO (% de alunos)			MÉDIA DA PROFICIÊNCIA			
	BRASIL	PARÁ	MARAJÓ	BRASIL	PARÁ	MARAJÓ	
 <b>5º ANO</b>	PORTUGUÊS	55,00	34,00	20,12	210,78	192,27	164,36
	MATEMÁTICA	45,00	23,00	12,41	223,90	202,54	176,35
 <b>9º ANO</b>	PORTUGUÊS	33,00	21,00	14,59	254,10	242,24	233,66
	MATEMÁTICA	17,00	8,00	5,81	255,57	240,65	234,95

Fonte: INEP




## 3.1.4. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)

O IDEB é o principal indicador da qualidade do ensino no Brasil, medido em uma escala que vai de 0 a 10, cujo cálculo obtém-se a partir da combinação de dois critérios de avaliação da educação, que são: o aprendizado e o fluxo escolar. O aprendizado corresponde ao resultado dos estudantes avaliados no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), aferido tanto pela Prova Brasil (avaliação censitária do ensino público) e a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que inclui também a rede privada, enquanto o fluxo representa a taxa de aprovação dos alunos.

Nos municípios do Marajó, o baixo fluxo de alunos (decorrente das altas taxas de reprovação e de abandono) manteve o IDEB baixo em 2019, prejudicando o bom resultado alcançado.

Onível de aprendizagem dos alunos da rede municipal dos municípios do Marajó, tanto do 1º ao 5º ano quanto do 6º ao 9º ano, é inferior a 5%, estando muito próximo dos resultados do Pará, ambos inferiores à realidade do país. Com relação ao fluxo, o índice situa-se entre 0,79 e 0,78, significando, em média, que, a cada 10 alunos, 7 seguem regularmente para a série posterior, realidade quase que idêntica aos dados do Pará. Também relevante é a repercussão que esses resultados estão gerando no IDEB: os alunos do Marajó só conseguiram uma pontuação média de 3,5 (1º ao 9º ano), enquanto a do Pará oscila de 4,6 a 3,9, e a do Brasil de 5,6 a 4,6, ou seja, o desempenho dos alunos do Marajó está em um nível inferior ao do estado e a dois níveis inferiores ao do país (Quadro 3)

Quadro 3 – IDEB Brasil/Pará/Marajó - 2019

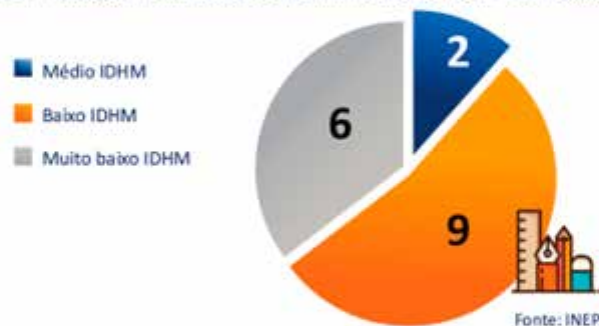
		APRENDIZADO	FLUXO	IDEB	
	<b>BRASIL</b>	1º AO 5º ANO	6,02	0,94	5,66
		6º AO 9º ANO	5,21	0,89	4,64
	<b>PARÁ</b>	1º AO 5º ANO	5,33	0,88	4,69
		6º AO 9º ANO	4,71	0,83	3,91
	<b>MARAJÓ</b>	1º AO 5º ANO	4,44	0,79	3,55
		6º AO 9º ANO	4,49	0,78	3,52

Fonte: INEP

Na série histórica evidenciada no Quadro 4 constata-se que o Marajó está com o IDEB médio abaixo do projetado, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais, demonstrando que a rede de ensino dos municípios do Arquipélago precisa de atenção.

De acordo com o último levantamento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), realizado em 2010, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 6 (seis) municípios do Marajó encontravam-se na faixa de Muito Baixo Desenvolvimento Humano, 9 (nove) municípios na faixa de Baixo Desenvolvimento Humano, e 2 (dois) municípios na faixa de Médio Desenvolvimento Humano (Gráfico 3), com indicadores educacionais que revelam o baixo desempenho da rede de ensino em todos os municípios.

Gráfico 3 – Marajó: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - 2010



Esse resultado apresentado pelo IDH municipal é afetado, dentre outros determinantes, pelos indicadores educacionais ocorrentes em cada município, e neste caso também envolve o resultado apresentado pela rede de ensino estadual. A princípio, leva a entender que o resultado dos indicadores educacionais naquele ano não foi satisfatório.

Os dados educacionais referentes a 2019, dez anos depois da divulgação do IDHM, demonstram que o contexto desfavorável no Marajó não foi revertido, conforme indicadores selecionados para avaliação do Projeto, a seguir evidenciados.

Ao Final, do Relatório construído a partir dessa nova modalidade de controle concomitante<sup>8</sup>, o Tribunal de Contas dos Municípios propõe, dentre outras ações, os seguintes encaminhamentos:

Desse modo, serão adotados os seguintes encaminhamentos:

a) Reunir com o(a) Prefeito(a) e Secretário(a) de Educação dos 17 municípios do Marajó, para comunicar o resultado do presente diagnóstico, e especialmente, estabelecer amplo diálogo, ocasião em que a equipe responsável pela execução do trabalho estará disponível para ofertar esclarecimentos e assinalar orientações que contribuirão para a resolução a curto e médio prazo quanto aos problemas identificados.

b) Informar sobre as discussões em andamento com o FNDE, a UFPA, UEPA e outras Instituições Públicas, bem como Organizações Não Governamentais que atuam na área educacional e convidar os Gestores dos 17 municípios do Marajó a firmarem parcerias que visem assegurar a sistematização das ações e impedir a duplicidade de esforços, dando origem a projetos resolutivos dos problemas identificados em cada município e regionalmente, pautados em estratégias de intersetorialidade e multidisciplinariedade, necessárias ao êxito das propostas de melhoria da educação.

c) Conscientizar e sensibilizar o Gestor a respeito da perspectiva de resolução de problemas de forma articulada e sustentável, a partir de uma atuação cooperativa, coordenada e colaborativa, informando sobre as tratativas em andamento quanto à implementação de futuro arranjo coletivo, a exemplo da composição do Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política de Educação no Brasil (GAEPE), idealizado pelo Instituto ARTICULE, cuja operacionalização ocorre em parceria com a ATRICON e CTE/IRB, comunicando-lhe, na ocasião, que um dos desdobramentos dessa primeira etapa do projeto piloto resultará na formação do GAEPE - ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ, um mecanismo de governança de política pública, multi-institucional, para o qual todos os municípios são convidados a integrar, com intuito de protagonizar uma proposta de transformação e melhoria das políticas educacionais locais, além de contribuir para o progresso da região como um todo.

d) Formar banco de dados dos 17 municípios do Marajó, sob a supervisão da DIPLAMFCE, por meio da Coordenação Especializada em Educação, cuja organização e armazenamento subsidiará, além da referida Diretoria, o Relator vinculado e a Controladoria responsável pelo acompanhamento das contas do município quanto à viabilidade de futuras ações de controle ou trabalhos específicos, como celebração de Termo de Ajuste de Gestão (TAG), emissão de alertas, aviso e produção de Notas Recomendatórias.

e) Comunicar o resultado do presente relatório à Presidente e a todos os membros deste TCMPA, esclarecendo que a avaliação diagnóstica constante neste relatório contempla todos os municípios do Arquipélago do Marajó, com o objetivo de assegurar uma interpretação regionalizada, sem ranqueamento por município, apta a subsidiar futuras tratativas de implementação de um instância plural de diálogo e pactuação em prol da melhoria das políticas educacionais dos 17 municípios contemplados na etapa Piloto do Projeto de Fortalecimento da Educação dos Municípios no Estado do Pará.

<sup>8</sup> <https://www.tcm.pa.gov.br/noticias/tcmpa-entrega-relatorios-sobre-educacao-para-municipios-do-marajo/> - Acesso em 29/11/2022.

### CONCLUSÕES

Como é possível se identificar a partir dos exemplos apresentados neste artigo, ao longo dos últimos anos, sobretudo após introdução no caput do art. 37 da Constituição Federal do Princípio da Eficiência pela Emenda Constitucional 19/1998, e ainda com a Lei de Responsabilidade Fiscal que igualmente em seu art. 67, II prevê acompanhamento e avaliação permanentes sobre práticas que resultem em aumento da eficiência da política pública, foi sendo aos poucos criado um ambiente jurídico em um ordenamento tão positivado como o brasileiro, que passou a exigir a revisão das práticas de controle de conformidade dos órgãos administrativos detentores dessa competência.

Dentro desse novo espectro de competências, o professor Fernando Scaff esclarece (2018:450/452):

*“No que tange à função auxiliar, constante do art. 71, I, CF, verifica-se a de analisar e opinar sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Observa-se que, neste passo, o Tribunal de Contas não dá a última palavra sobre os fatos, pois não lhe incumbe julgar, mas opinar – dar parecer. Quem tem a competência privativa de julgar as contas do Chefe do Poder Executivo é o Poder Legislativo (art. 49, IX, CF).*

*Essa distinção nem sempre é bem percebida, como se viu na apreciação das contas da Presidente da República referentes ao ano de 2014, quando foi exarado um Parecer pelo Tribunal de Contas da União, recomendando sua rejeição (Acórdão no. 2.461/15), o que deu ensejo ao afastamento da Presidente da República por crime de responsabilidade contra o orçamento (art. 85, VI, CF), através do processo de impeachment, sem que o referido Parecer tenha sido julgado (aprovado ou rejeitado) pelo Congresso Nacional.*

*A função auxiliar do Tribunal de Contas também pode ser verificada em outras atividades incumbidas pela Constituição ao seu mister, previstas no art. 71, tais como a de realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (IV), prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional sobre as atividades de fiscalização, inspeção e auditorias realizadas (VII) e representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (IX).*

(...)

*Esse aspecto das Cortes de Contas exercendo função auxiliar do Poder Legislativo ou de jurisdição administrativa própria foi muito debatido no STF durante o julgamento dos RE n. 848.826 e 729.744, ocorridos em 17 de agosto de 2016, que fixou as seguintes teses para fins de repercussão geral:*

*Tema 835: Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. (RE 848.826)*

*Tema 157: O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. (RE729.744)*

*O debate se circunscreveu a identificar quem era o ‘órgão competente’ mencionado na letra ‘g’, inciso I, art.1º, da Lei Complementar no. 64/90, que trata das inelegibilidades, alterada por força da Lei Complementar 135/2010, conhecida como ‘Lei da Ficha Limpa’.”*

Ainda hoje, na área de educação, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará julga contas irregulares dos gestores dos Fundos correlatos, como do Fundo Municipal de Educação quando eles não comprovam com a prestação de contas que aplicaram o mínimo de 25% exigido pelo art. 212 da Constituição Federal da receita, ou ainda quando nas contas prestadas relativamente ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, não há a comprovação da aplicação mínima de 60% das receitas do fundo na remuneração do magistério (art. 60, §5º do ADCT).

Mas essa modalidade de atuação de controle de conformidade se mostrou ao longo do tempo insuficiente para contemplar a implementação do Princípio da Eficiência que a Administração Pública precisa perseguir. Daí a necessidade de essas atividades de controle terem sido repensadas, com vistas a entregar ao seu jurisdicionado, mais do que aplicações de penalidade, que em nada contribuem para uma melhor prestação do serviço público.

Muitas vezes esses Municípios são desprovidos de número de servidores capacitados que possam de fato cuidar da aplicação correta da despesa, e a função auxiliar dos Tribunais de Contas precisa também compreender essas realidades locais.

Logo, mesmo na fiscalização de conformidade, é necessária uma análise concomitante à realização dos atos próprios da administração, atualmente também em razão da Lei Complementar 131 que introduziu dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal exigindo publicidade por meios eletrônicos das despesas públicas, viabilizando inclusive um maior controle popular que atualmente são passíveis de apuração pelos Tribunais de Contas por meio de Denúncias ou Representações formuladas nos termos de suas Leis e seus Regimentos Internos e ainda de suas Ouvidorias, gerando, por vezes, expedição de medidas cautelares que envolvem suspensão de atos em curso, já validadas pelo Supremo Tribunal Federal.<sup>9</sup>

O Professor Nelson Saldanha afirma (2003: 160):

***“O fazer, envolve um ordenar que lhe pre-existe e que o acompanha: a ‘atividade econômica ou política (ou educacional ou jurídica) se inscreve num quadro onde se encontram as balizas do possível, do útil, do necessário e do conveniente, do permitido ou do interdito, e essas balizas variarão conforme a variedade dos fins, dos valores, dos interesses.”***

***“A vida das instituições sócio-políticas é articulada com modos fundamentais de pensar, modos de encarar ao menos implicitamente a própria imagem da ordem...E estas formas de pensar (ou de ‘conceber’) o mundo e o poder correspondem formas de explicar: justificações, fundamentações, persuasão, contestação.”***

Eis a imperiosa necessidade das instituições, aqui incluídos os Tribunais de Contas se redesenharem, criando novas formas de atuação para além das análises formais de contas prestadas após a realização das despesas, que atualmente precisam inclusive observar as diretrizes do Tribunal de Contas da União,<sup>10</sup> antecipando-se aos atos próprios de dispêndios para que estes para além dos cumprimentos de regras formais, entreguem à sociedade políticas públicas mais eficientes.

Assim é que o conceito de fiscalização concomitante, atualmente, dos Tribunais de Contas envolve não mais exclusivamente a expedição das medidas cautelares. Valdecir Pascoal (2009:107), inclusive em artigo publicado em 2009 na Revista do TCU, intitulado: “O Poder Cautelar dos Tribunais de Contas”, já afirmava:

<sup>9</sup> STF reafirma que TCU pode determinar bloqueio de bens de particulares Para a maioria da Corte, o TCU tem competência para decretar a medida quando houver circunstâncias graves e necessidade de proteção efetiva ao patrimônio público. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=495942&ori=1> Acesso em 29/11/2022.

<sup>10</sup> Súmula 222 – TCU: As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

*“A propósito da competência estatuída no § 2º, do artigo 113, da lei de licitações (BRASIL, 1993<sup>a</sup>), o Professor Decomain (2006) entende tratar-se de um exemplo simultâneo de controle prévio e concomitante da gestão por parte dos Tribunais de Contas. Concomitante ao procedimento licitatório, que se encontra em curso, e prévio em relação ao fim deste procedimento e à assinatura do contrato com o licitante vencedor do certame.*

*Ainda que a Constituição Federal (BRASIL 1988) não houvesse estipulado a referida competência corretiva no art. 71, IX e X, ou ainda que se entendesse que tais dispositivos não teriam literalmente o condão de conferir o poder de cautela aos Tribunais de Contas, é forçoso reconhecer que, à luz da teoria dos poderes implícitos, originada do constitucionalismo norte-americano, esta possibilidade é imanente ao próprio exercício de suas atribuições e competências.”*

Atualmente, mais do que outrora, a atividade fiscalizatória concomitante importa em realização de atos próprios de fiscalização no decurso de um exercício fiscal, durante a realização de despesas previstas na Lei Orçamentária de vigência naquele próprio exercício, com vistas à identificação se estão elas cumprindo não apenas os ditames do ordenamento jurídico nacional, mas igualmente entregando à população políticas públicas implementadoras dos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, gerando a possibilidade de celebração de atos administrativos com vistas à adequação dessas despesas aos problemas identificados no curso da fiscalização.

### REFERÊNCIAS

FERRAZ, Luciano. Termo de ajustamento de gestão e o alerta previsto no art. 59, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: dez anos depois. In Revista Técnica dos Tribunais de Contas – Ano 1 – no.0. Setembro 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010 – pp.205-214.

LOSANO, Mário G. Os grandes sistemas jurídicos: introdução aos sistemas jurídicos europeus e extra-europeus. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PASCOAL, Valdecir. O Poder Cautelar dos Tribunais de Contas. In Revista do TCU n. 115; Brasília: 2009. pp-105-120. Acesso em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/320> - em 29/11/2022.

SALDANHA, Nelson. Ordem e Hermenêutica. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SCAFF. Fernando Facury. Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, Maria Stela Campos da. Uma análise conceitual sobre os princípios administrativos. In Revista Ideia Nova, Universidade Federal de Pernambuco. Recife: Ed. do autor, 2003.

### **A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA EM CASCATA DO ORDENADOR DE DESPESA E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA PELAS CONTAS DE GESTÃO PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS**

#### **Karla Marques Pamplona**

Analista de Direito do Ministério Público de Contas dos Municípios do Pará. Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia. Especialista em Direito Tributário pelo Centro Universitário de São Paulo. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação stricto sensu do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará. Doutora em Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Doutorado do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

#### **Mônica Martini Souza da Silva**

Analista de Controle Externo – Área Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade da Amazônia e em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Especialista em Gestão Pública, com ênfase em Contabilidade Pública pelo Centro Universitário do Estado do Pará.

**RESUMO:** Este artigo investigou o fenômeno da delegação de competência administrativa em cascata e a delimitação da responsabilidade da autoridade delegante e dos agentes delegados perante o Tribunal de Contas. Primeiramente, explanou-se sobre o conceito de ordenador de despesa e a sua diferenciação em relação aos conceitos de autoridade responsável e gestor fiscal, assim como se apresentou os tipos de ordenadores de despesas, com base em Kops (1962) e Mileski (2003). Após, pesquisou-se os limites da delegação de competência no atual sistema jurídico brasileiro e o fenômeno da delegação em cascata, com arrimo em Pondé (1980). Por fim, investigou-se a responsabilidade administrativa perante as delegações de competência, conforme julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do Tribunal de Contas da União (TCU) e de alguns Tribunais de Contas dos Estados (TCE's), concluindo pela possibilidade de responsabilizar solidariamente o agente delegado e a autoridade delegante, caso haja comprovação de culpa in vigilando ou culpa in legendo.

**Palavras-Chave:** Delegação de competência. Ordenador de Despesa. Responsabilidade. Culpa. Tribunal de Contas.

## INTRODUÇÃO:

Atualmente, observa-se um fenômeno que vem ocorrendo nas esferas governamentais do Brasil que consiste na delegação de competência “em cascata” do ordenador de despesas, o que vem provocando a necessidade de investigação quanto às consequências jurídicas e a responsabilidade administrativa do delegante e do delegado pelas irregularidades nas contas públicas perante o Tribunal de Contas.

Desse modo, torna-se essencial o estudo sobre o conceito de ordenador de despesas e a sua diferenciação em relação aos conceitos de autoridade responsável e gestor fiscal, introduzidos, respectivamente, pela Constituição de 1988 e pela Lei Complementar nº 101/2000, no intuito de saber diferenciar as consequências jurídicas e responsabilidades dos administradores públicos.

Após, investigam-se os limites para a delegação da competência em cascata do ordenador de despesas na atual ordem jurídica brasileira.

Por fim, faz-se uma pesquisa sobre a responsabilidade administrativa dos ordenadores de despesas, considerando o delegante e o delegado, pelas irregularidades das contas de gestão perante o Tribunal de Contas, com base na jurisprudência dos Tribunais Superiores, tais como o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e em algumas decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais de Contas do Estado (TCE's), tais como, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), o Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE/MT), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA).

## OS CONCEITOS DE AUTORIDADE RESPONSÁVEL, GESTOR FISCAL E ORDENADOR DE DESPESA ORIGINÁRIO E SECUNDÁRIO NA ATUAL ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

Segundo Kops (1962, p. 32), a figura do ordenador de despesa “remonta às fontes mesmas da criação do Tribunal de Contas. Em essência, não deixa de interferir com sua própria *ultima ratio*”. Isto porque o ordenador de despesa é a peça importante quando se fala em prestação das contas públicas, visto que “todas as contas públicas resultam de uma ordenação ou autorização, vale dizer, de um fato material que tem alguém como autor e responsável” (KOPS, 1962, p. 31).

Neste sentido, Kops em 1962 já informava da necessidade da legislação detalhar a matéria relativa ao ordenador de despesa, para facilitar e não criar óbices na fiscalização pelo Tribunal de Contas (KOPS, 1962, p. 32).

O conceito de “Ordenador de Despesas” surgiu no sistema financeiro brasileiro de 1967, com o advento do Decreto-lei nº 200, de 25.02.1967, que regulamenta sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências.

O Decreto-lei nº 200/67, apesar de ter sido instituído na vigência da Constituição Federal de 1967, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. A Súmula 496 do STF salvaguardou todos os Decretos-lei instituídos no período de 24.01.1967 a 15.03.1967 (BRASIL. STF, 1969) e foi mantida após o advento da Constituição Federal de 1988, permanecendo vigentes as normas jurídicas dos Decretos-leis instituídos no referido período, tais como, o Decreto-lei 200/67 e o Decreto-lei 201/67, conforme exemplificam as decisões do STF no HC nº 107.675/DF, Primeira Turma, Relator Ministro Luiz Fux, DJE 11/11/11, e no RE 799.944 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE 12/02/2015.

Assim, o Decreto-lei nº 200/67 até hoje é uma importante lei que regula o sistema financeiro-administrativo atual do Brasil, tornando-se um parâmetro para a definição do conceito de “ordenador de despesas” no art. 80, §1º, que assim dispõe: “Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio” (BRASIL. Decreto-lei nº 200, 1967).

Ocorre que, por ter sido criada no advento do sistema financeiro de 1967, suas normas precisam sempre ser avaliadas se estão em compatibilidade com as diretrizes da Constituição Federal de 1988. Tanto é verdade que a decisão do Plenário do STF na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 129, de 05.11.2019, Relator Ministro Edson Fachin, DJE 11.11.2019, sustentou a inconstitucionalidade do art. 86 do Decreto-lei nº 201/67, visto que, embora veiculado em norma jurídica vigente, não foi recepcionado pela Constituição da República na medida em que é insuficiente para amparar a restrição ao direito de acesso à informação, preceito estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Logo, é importante definir o conceito de “ordenador de despesas”, a partir da definição legal do art. 80, §1º, do Decreto-lei nº 200/67, sem esquecer a consonância com as diretrizes da Carta Política de 1988. Ademais, é válido esclarecer que o atual sistema jurídico financeiro brasileiro possui duas normas gerais de direito financeiro, quais sejam: a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/2000. Ambas não se reportam ao conceito de “ordenador de despesas”, no entanto, a Constituição Federal de 1988 menciona o termo “autoridade responsável” e a LC nº 101/2000 introduziu o conceito de “gestor fiscal”.

Deste modo, é fundamental distinguir o conceito de “ordenador de despesas”, dos conceitos de “autoridade responsável” e “gestor fiscal”, e identificar claramente as respectivas consequências jurídicas e responsabilidades administrativas.

Nesse sentido, Mileski (2003) dispõe que a “autoridade responsável” é o gênero, por se tratar de uma responsabilidade ampla que pode abranger quaisquer ações administrativo-financeiras, relativas à administração ou gerência de dinheiro e bens públicos, tais como, a arrecadação de receitas, a realização de despesas, a realização de processos licitatórios, submetendo-se também à obrigação constitucional de prestação de contas perante o Tribunal de Contas.

A Constituição Federal de 1988 criou esse termo amplo, que se pode dizer que consiste no gênero, para que qualquer pessoa física, jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde ou administre dinheiros ou bens públicos possa sofrer controle interno e externo, no intuito de assegurar o interesse público, conforme art. 70, caput e parágrafo único, da Constituição de 1988. Desse modo, amplia-se o universo de sujeitos passivos do controle interno e do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, na atual ordem jurídica, incluindo, uma pessoa física de direito privado que recebe recursos públicos por meio de uma bolsa de pesquisa científica, por exemplo.

Assim, a autoridade responsável é um gênero, previsto na Carta Política de 1988, todavia, a legislação infraconstitucional se refere, ainda, a dois termos “ordenador de despesas” e “gestor fiscal”, sendo fundamental distingui-los.

O conceito “gestor fiscal” foi introduzido pela LC nº 101, de 04.05.2000, que, com o objetivo de acompanhamento da gestão fiscal, determinou à figura do “gestor fiscal” a responsabilidade para elaboração dos relatórios quadrimestrais durante a execução orçamentária e prestação de contas ao final do exercício financeiro quanto ao cumprimento das normas da LRF (MILESKI, 2003, p. 127). Assim, compreende-se que o gestor fiscal é uma espécie de autoridade responsável que possui a competência de demonstrar o cumprimento das normas da LRF, nos termos do art. 59 da LC nº 101/00.

Mileski (2003, p. 130) elucida que “o responsável pela gestão fiscal se fixa na pessoa do dirigente máximo dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, sem admitir delegação de poderes, submetendo-se a uma fiscalização quanto ao cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Enquanto o “Ordenador de Despesas” não é sinônimo de autoridade responsável, apesar de comumente ser confundido, se trata da função do responsável pelo empenho, pagamento e liquidação, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responde, nos termos do art. 80, § 1º, do Decreto-lei nº 200/67. No mesmo sentido, Kops (1962) define o ordenador de despesas como o autorizador da despesa pública, o qual responderá perante o Tribunal de Contas.

Ressalta-se que o ordenador de despesas não pode ser o agente subordinado que apenas assina o empenho ou servidor que realiza a liquidação ou o pagamento, trata-se de “autoridade administrativa”, com poderes e competência para “determinar a ou não a realização da despesa, de cujo ato gerencial surge a obrigação de justificar o bom e regular uso dos dinheiros públicos” (MILESKI, 2003, p. 121).

Neste ponto, entende-se que não tem como interpretar o conceito de ordenador de despesas, por meio da literalidade do art. 80, §1º, do Decreto-lei nº 200/67, faz-se mister lembrar das diretrizes da Constituição Federal de 1988, que traz o conceito de “autoridade responsável” como gênero, logo, o ordenador de despesas é, sobretudo, uma “autoridade responsável” que possui a competência de ordenar despesas. Ademais, não se pode desconsiderar as consequências jurídicas e as responsabilidades administrativas do ordenador de despesas, visto que responderá pelas contas do órgão público ou Poder perante o Tribunal de Contas, assim, não pode ser um subordinado qualquer, mas uma “autoridade responsável”, que possui legalmente a competência de administrar o dinheiro público ou bens públicos e, por consequência, assinar e se responsabilizar pelas fases da execução da despesa pública.

Mileski (2003) sustenta que os Chefes do Poder Executivo não são chamados de ordenadores de despesas, pois são agentes políticos submetidos, constitucionalmente, ao julgamento do Poder Legislativo.

Cumprido lembrar que até pouco tempo atrás os Prefeitos Municipais, que atuavam como verdadeiro ordenadores de despesas, tinham suas contas de gestão julgadas pelos Tribunais de Contas, a exemplo do TCE/RS e TCM/PA. No entanto, após o julgamento do RE nº 848826 do STF, em 10/08/2016, fixou-se a tese de que a Câmara Municipal é a responsável pelo julgamento das contas do Prefeito, sejam elas contas de governo ou de gestão, e que cabe ao Tribunal de Contas auxiliar o julgamento a partir da emissão do parecer prévio (PAMPLONA; SOUSA, 2018). Tal decisão do STF transitou em julgado em 22/10/2019, logo, a partir deste momento os Tribunais de Contas não mais realizaram o julgamento das contas de gestão dos Prefeitos, mas apenas emitiram o parecer prévio, cabendo ao Poder Legislativo o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo.

Ademais, Mileski (2003), partindo da definição legal de ordenador de despesas, faz uma classificação, distinguindo dois tipos de ordenadores de despesas: o “ordenador de despesas originário ou principal” e o “ordenador de despesas secundário”. Isto porque o art. 80, §2º, do Decreto-lei nº 200/67 menciona a circunstância de “agente subordinado que exorbita as ordens recebidas”.

Assim, pode existir o ordenador de despesas originário, aquele que possui pela lei ou regulamento a competência ou poder para ordenar as despesas orçamentárias alocadas ao órgão ou Poder, em face da competência inerente ao seu cargo ou função de autoridade responsável pelos dinheiros públicos e bens públicos. Por exemplo: Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário, os Ministros e Secretários do Estado e dirigentes de autarquias públicas. Enquanto, o ordenador de despesas secundário ou derivado consiste naquele que possui competência ou atribuição derivada do ordenador originário, assim, exerce a função delegada pelo ordenador originário, respondendo no caso de exorbitar a função delegada, nos termos do art. 80, §2º, do Decreto-lei nº 200/67. Por exemplo, o contador ou o diretor financeiro de uma Secretaria do estado ou do município que possui a função de ordenador de despesas por meio de Decreto de delegação de competência instituído pelo Secretário estadual ou municipal.

Vale lembrar que Kops, em 1962, já distinguia os ordenadores de despesas também, classificando-os em 02 tipos, com base na doutrina do jurista Rui Cerne Lima: (1) os condutores políticos e (2) os funcionários profissionais; sendo que os condutores políticos são “todos quantos, isoladamente ou em grupo, exercem o poder de orientar e dirigir as atividades do Estado, dividir a tarefa estatal, determinar funções, ordenar serviços, fixar competências” (KOPS, 1962, p. 34); enquanto os funcionários profissionais possuíam as seguintes características: “a) a natureza técnica ou prática do serviço prestado; b) a retribuição, de cunho profissional; c) a vinculação jurídica à União, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município; d) o caráter permanente dessa vinculação, segundo uma disciplina legal específica” (KOPS, 1962, p. 34).

Os condutores políticos seriam os ordenadores de despesa originários, cuja função incumbe o manejo do dinheiro público, enquanto os funcionários públicos profissionais são os ordenadores de despesa secundários, que recebem a função de ordenar despesas por delegação de competência (KOPS, 1962). Tal distinção realizada entre os ordenadores de despesas é fundamental para estabelecer as responsabilidades administrativas.

Kops (1962), com base na obra de Gilbert Devaux, *La Comptabilité Publique*, Paris, (1957), informa que este autor ainda distinguia os “subordenadores secundários”, os “autorizadores” e os “agentes de execução”:

***Os subordenadores secundários não estão em relação direta com os ordenadores primários, e sim, com um outro ordenador secundário que lhes subdelega parte de poderes. Os autorizadores são os colaboradores imediatos dos ordenadores (principais e secundários), que lhes conferem, aos autorizadores, por ato expresso de delegação de assinatura, o direito de os substituírem dentro de certos limites. Conumeram-se dentre os autorizadores, os diretores e chefes de serviço, os chefes de gabinete, secretários gerais, etc. Os agentes de execução são os demais funcionários em geral [...] (DEVAUX, 1957 apud KOPS, 1962, p. 35).***

Não obstante a existência jurídica dos subordenadores, autorizadores e agentes de execução no sistema jurídico francês, Kops (1962) entendeu que no sistema jurídico brasileiro seria preferível equiparar juridicamente os autorizadores aos ordenadores secundários.

Cumprido lembrar que o artigo de Kops (1962) foi anterior ao advento da Lei nº 4.320, de 17.03.1964 e do Decreto-lei nº 200, de 25.02.1967, que trouxeram parâmetros legais para identificar o ordenador de despesas, sendo fundamental considerar também as diretrizes da atual Constituição Federal de 1988.

Portanto, apresentadas algumas ideias sobre o conceito de ordenador de despesa e a distinção em relação à autoridade responsável e o gestor fiscal, faz-se mister investigar os limites da delegação de competência do ordenador de despesa no atual sistema jurídico pátrio.

### OS LIMITES DA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DE ORDENADOR DE DESPESAS NA ATUAL ORDEM JURÍDICA:

É possível a delegação de competência administrativa, nos limites da Constituição Federal de 1988 e das normas infraconstitucionais, sendo fundamentais as diretrizes legais do Decreto-lei nº 200/67 e da Lei nº 9.784/99.

Para Medauar (2011), a delegação da competência tem como objetivo a continuidade do serviço público mediante a descentralização administrativa, haja vista a sobrecarga de serviço atribuída ao agente competente. Neste sentido, Carvalho Filho (2003, p. 89) aduz que a delegação de competência pode ocorrer quando “uma norma autorizar que um agente transfira a outro, normalmente de plano hierárquico inferior, funções que originalmente lhe são atribuídas”.

O Decreto-lei nº 200/67, no art. 11, dispõe que o objetivo da delegação da competência que deve ser a descentralização administrativa e, por consequência, a eficiência da Administração Pública, sendo um limite essencial e até mesmo algo a ser avaliado pela autoridade delegante se mantém ou não a delegação de competência, lembrando que a mesma é temporária. Ademais, o art. 12 do Decreto-lei nº 200/67 estabelece que o ato de delegação deve deixar bem claro alguns elementos mínimos, quais sejam: (1) a autoridade delegante; (2) a autoridade delegada; e (3) as atribuições objeto de delegação.

Os arts. 12 e 13 da Lei nº 9.784/99 também dispõem algumas diretrizes legais para o ato de delegação de competência administrativa, destacando-se o que não pode ser objeto de delegação: “I - a edição de atos de caráter normativo; II - a decisão de recursos administrativos; e III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade” (BRASIL. Lei 9.784, 1999).

Assim, com base no Decreto-lei nº 200/67 e na Lei nº 9.784/99, o ato de delegação tem que definir claramente: a autoridade delegante, a autoridade delegada e o objeto da delegação; sendo que a autoridade delegante consiste em órgão, poder ou titular que possui competência originária e não pode estar impedido legalmente; a autoridade delegada é agente, hierarquicamente subordinado, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial; e não pode ser objeto de delegação: a edição de atos de caráter normativo, a decisão de recursos administrativos e as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Quanto ao objeto de delegação da competência, cumpre elucidar que a Constituição Federal de 1988, no art. 84, parágrafo único, regula que não pode ser objeto de delegação a competência exclusiva e a competência privativa, no entanto, quanto a esta última, salvo em algumas hipóteses excepcionais, o Presidente da República pode delegar as atribuições privativas a seguir elencadas:

- (1) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- (2) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
- (3) conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; e
- (4) prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

Logo, por meio de Decreto, o Presidente da República pode delegar a competência para organização e funcionamento da administração federal, desde que tal atribuição não implique em aumento de despesa ou criação e extinção de órgão público.

Tal permissão constitucional de delegação de competência administrativa é aplicável também aos demais Chefes do Poder Executivo pelo princípio da simetria, inclusive, ao Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme decisão no RE nº 633009 AgR/GO do Supremo Tribunal Federal (BRASIL. STF, 2011).

A Súmula nº 510 do STF elucida que a delegação de competência, desde que se refira a objeto passível de delegação, acarreta à autoridade delegada a possibilidade de ser sujeito passivo de mandado de segurança ou outra medida judicial: “Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial” (BRASIL. STF, 1969).

O texto Constitucional permitiu a delegação de competência que tenha como objeto a organização administrativa, assim, entende-se que não há óbices para a delegação de competência de ordenador de despesa. Em que pese alguns autores não defendam neste sentido, conforme dispõem Dias e Reis (2015, p. 172) “[...] que um agente subordinado não pode ser reconhecido como ordenador de despesas, por não ter poderes nem competência para isso, além do dever de prestação de contas ser do superior”.

Todavia, é importante lembrar que “o ato de delegação de competência não retira a competência da autoridade delegante, que continua cumulativamente com a autoridade delegada”, conforme expõe Carvalho Filho (2003, p. 89), com base na doutrina de Marcelo Caetano. O ato de delegação de competência consiste em uma extensão da competência a outros agentes públicos, pois o poder originário continua dispondo da mesma, por ser algo irrenunciável ao ente delegante, conforme fundamenta o art. 11 da Lei 9.784/99. Tanto que existe o fenômeno da “avocação”, pois a qualquer momento a autoridade delegante pode atrair para a sua esfera a atribuição delegada.

ai questiona-se se o Prefeito Municipal pode delegar a competência de ordenador de despesa ao Secretário de Secretaria Municipal, e o Secretário pode delegar a competência ao diretor financeiro, ou seja, a qualquer agente público do seu órgão?

Entende-se que sim, desde que respeitados os limites constitucionais e legais acima expostos. Ressalta-se que o art. 80, §2º, do Decreto-lei nº 200/67, não deixa dúvida quanto à possibilidade de se ter um ordenador de despesa originário e um ordenador de despesa secundário. Daí porque Kops (1962), Lima (2007) e Mileski (2003) defendam a figura do “ordenador de despesa secundário”, que consiste no agente público que recebe do ordenador de despesa originário a responsabilidade de ordenar despesas, respondendo no caso de exorbitar a função delegada; sendo o ordenador de despesa originário a autoridade responsável pelos dinheiros públicos e bens públicos, conforme a lei ou a CF/88.

Ademais, Kops (1962), com base na doutrina francesa, esclarece que pode existir, ainda, a figurados subordinadores secundários ou dos autorizadores, que são aqueles que passam a ter autorização para ordenar despesas por estar mais próximo do ordenador de despesa secundário. É o caso, por exemplo, do Secretário Municipal, que recebe do Prefeito Municipal a função de ordenador de despesa da Secretaria e este Secretário delega por Decreto a competência de ordenador de despesa ao contador ou diretor financeiro da Secretaria.

Lafayette Pondé (1980, p. 2-3) já se preocupava com essa situação de delegações em cascata, por meio de Decreto, e as consequências jurídicas da multiplicação desse fenômeno, ocasionando a desordem e o desvirtuamento do texto legal que designa a autoridade que possui competência para certa atribuição.

No mesmo sentido, pondera-se no caso dos ordenadores de despesas, o receio das delegações em cascata acabar acarretando uma responsabilidade administrativa pelas contas públicas a um agente subordinado, que sequer possui poder de decisão de fato, a não ser formalmente assegurado por um Decreto, assim, eximindo a responsabilidade da autoridade máxima, que quem de fato tem poder para decidir no órgão, em relação à gestão das contas públicas perante os órgãos fiscalizadores, a exemplo do Tribunal de Contas.

Assim, diante do fenômeno da delegação de competência em cascata de ordenadores de despesa, cumpre investigar como fica a responsabilidade administrativa perante o Tribunal de Contas.

### A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DAS AUTORIDADES DELEGANTE E DELEGADA PELAS IRREGULARIDADES NAS CONTAS PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS:

As Cortes de Contas, por força constitucional (arts. 70 e 71, da CRFB/88), foram legitimadas a cumprir funções de controle externo das contas públicas no Brasil, por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas têm como regra geral a verificação da correta aplicação dos recursos públicos pelos seus responsáveis, que, apuradas as responsabilidades e, em caso de qualquer ato que cause prejuízo ao erário, o mesmo deverá ser recomposto; e, independentemente da existência de dano, a ofensa a alguma regra ou princípio pode ocasionar na responsabilização de agentes públicos e demais responsáveis por bens e dinheiros públicos.

Decorre daí a necessidade de se investigar as condutas antijurídicas, bem como identificar as responsabilidades dos agentes acerca das normas sobre a gestão pública e, considerar, com base no art. 22, da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), os obstáculos e as reais dificuldades pelas quais os gestores enfrentam e levar em consideração as exigências das políticas públicas.

Assim, necessário se faz avaliar a(s) conduta(s) de cada agente envolvido, delegado e delegante, vez que muitos são os atos praticados por agentes designados pela autoridade máxima do órgão público (ordenador de despesa originário).

Deve-se deixar claro que pelos prejuízos causados ao erário por agentes subordinados que exorbitem das ordens recebidas, não é responsável o ordenador de despesa originário, exceto quando este for conivente com aquele (ordenador de despesa secundário), com base no art. 80, §2º, do Decreto-Lei nº 200/67. Tal matéria está ainda presente na Súmula nº 510, do STF alhures citada.

Quanto à responsabilidade administrativa, afirma o art. 90 do Decreto-lei nº 200/67 que: “Responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens”. No entanto, devem ser utilizados alguns critérios para a avaliação de culpa do superior hierárquico, tais como, a falha na supervisão hierárquica e a má escolha do subordinado, podendo ser responsabilizado por culpa in vigilando, sempre que verificada a deficiência na fiscalização dos atos delegados ou por culpa in eligendo, que decorre da má escolha do agente delegado.

Assim, o ordenador de despesa de despesa originário que tem a competência de prestar contas e delega a outrem quaisquer responsabilidades que possam impactar nessas contas, deve fiscalizar os atos desse agente delegado, sob pena de responder por culpa in vigilando, podendo ainda responder por culpa in eligendo, quando a escolha de subordinado não qualificado para o exercício das tarefas inerentes ao cargo que ocupa (DIAS; REIS, 2015).

Desse modo, conclui-se que o ordenador de despesa originário (autoridade delegante) não poderá ser eximido da responsabilidade por dano que reflita na sua prestação de contas, pelo simples fato da delegação de competência de ordenar despesa a outro agente subordinado.

Tal entendimento se torna primordial diante do fenômeno das delegações em cascata das atribuições de ordenador de despesa, a exemplo da esfera municipal, quando o Prefeito Municipal delega a competência de ordenador de despesa ao Secretário Municipal de uma Secretaria e este delega a competência de ordenador de despesa ao Direito Financeiro da Secretaria. Neste caso, caso haja irregularidade grave nas contas da Secretaria Municipal, somente o Diretor Financeiro (agente subordinado delegado) será responsabilizado?

Entende-se que isso vai depender do caso, visto que deve ser analisado se houve abuso de poder por parte do agente delegado ou se houve culpa in vigilando ou culpa in elegendo do agente delegante (Secretário) e, ainda, dependendo da gravidade do dano ao erário o Prefeito Municipal também poderá ser responsabilizado por ser o ordenador de despesa originário desde que comprovado o dolo ou a culpa, conforme jurisprudência do STF e do STJ a seguir elencadas. Também faz-se mister verificar se o TCU e os TCE's estão aplicando ou não a jurisprudência dos Tribunais Superiores, observando como vem responsabilizando os agentes diante da delegação das atribuições de ordenador de despesa.

### A ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DO DELEGANTE E DO DELEGADO NO STF E NO STJ:

Como visto acima, o STF reconhece a delegação de competência administrativa, tanto que existe a Súmula 510 que dispõe que quando há delegação de competência administrativa considera-se a autoridade delegada para fins de estabelecer a competência para julgamento no STF. Tal súmula é aplicada na atualidade, conforme se observa na decisão do Agravo Regimental em Mandando de Segurança nº 24.732/DF do STF (2014).

Ademais, verifica-se que no caso de terceirização de serviço, a Administração Pública pode ser responsabilizada por culpa in vigilando ou culpa in elegendo, a qual não é automática, vai depender da comprovação, conforme se expõe a decisão no Terceiros Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 760.931/DF, com repercussão geral, do STF (BRASIL. STF. 2019).

Quanto à delegação de competência administrativa, observa-se esta discussão no Recurso Extraordinário nº 1029836/SC, STF, Rel. Min. Edson Fachin, julgamento de 16.03.2017, quanto à possibilidade de responsabilizar o Prefeito Municipal por ato de improbidade administrativa, praticado pelo Presidente do Fundo Municipal de Esporte, visto que o ato tinha repercutido na esfera de interesses da autoridade nomeante, sendo objeto de debate a aplicação da culpa in vigilando e da culpa in elegendo, todavia, a análise ensejava o reexame de fatos e provas, ante a ausência de prova cabal da ciência do Prefeito Municipal, assim como se compreendeu que se questionava a aplicação de norma infraconstitucional, motivo pelo qual foi negado o provimento ao recurso (BRASIL. STF, 2017).

Da mesma forma, no Agravo de Instrumento nº 631841/SP, Rel. Min. Celso de Melo, julgamento de 24.04.2009, do STF, verifica-se que também foi levantada a discussão quanto à apuração da responsabilidade do Prefeito Municipal por culpa in vigilando e culpa in elegendo, todavia, decidiu-se que houve ofensa meramente reflexa ao texto constitucional, não sendo cabível o exame por recurso extraordinário (BRASIL. STF, 2009).

Já no Superior Tribunal de Justiça (STJ) existem decisões no sentido de atribuir responsabilidade solidária à autoridade delegante e agente subordinado por improbidade administrativa, em virtude de comprovação de culpa in eligendo ou culpa in vigilando aos agentes, tais como, as decisões no Agravo Interno em Recurso Especial nº 941061/MG (2018) e no Recurso Especial nº 1721025/SE (BRASIL. STJ, 2018).

No Recurso Especial nº 1721025/SE (BRASIL. STJ, 2018), o Prefeito Municipal foi responsabilizado solidariamente por ato de improbidade administrativa realizado por Secretário, causador de dano ao Erário, em razão da ocorrência de irregularidades em processos licitatórios e na execução dos respectivos objetos, envolvendo verba pública federal repassada por meio de convênio ao Município de São Cristóvão/SE pelo Ministério da Educação, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos anos de 2003 e 2004, destacando-se que:

***É inegável que as atividades do Poder Executivo municipal são de responsabilidade, direta ou indireta, do Prefeito, seja pelo desempenho de suas funções, seja pela responsabilidade na indicação e no dever de direção ou supervisão de seus subordinados, ou seja, in eligendo e in vigilando. Portanto, quando as decisões dos subordinados resultarem em movimentações financeiras desautorizadas por lei ou em descumprimento de obrigações decorrentes do repasse de recursos repassados por outro ente federativo, qualifica-se a negligência do superior hierárquico, no caso, o réu/prefeito. Entretanto, a responsabilidade do ex-prefeito não deriva apenas da culpa pela indicação da Secretária de Educação, mas decorre do compromisso assumido diretamente com os fins programa PNAE. 55. Conforme Manual de Cálculos da Justiça Federal; [...]***

***Recurso Especial não conhecido (BRASIL. STJ. Segunda Turma. Rel. Min. Herman Benjamin. RESP nº 1721025/SE, data de julgamento 15.05.2018, DJe 02.08.2018)***

Assim, entende-se que o STJ não afasta totalmente a responsabilidade da autoridade delegante e avalia a culpa in vigilando e a culpa in eligendo, cabendo o dever de fiscalização diante da gestão do agente delegado.

A ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DO DELEGANTE E DO DELEGANDO NO TCU E EM ALGUNS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS (TCE'S):

A jurisprudência do TCU reconhece a responsabilidade dos gestores públicos como de natureza subjetiva, conforme Acórdão nº 249/2010-Plenário (BRASIL. TCU. Acórdão nº 249, 2010). Assim, ao ocorrer a delegação de competência administrativa, nos limites constitucionais e legais, cumpre esclarecer que o delegante não se exime totalmente da responsabilidade, conforme a jurisprudência do TCU, em Acórdão n. 1102/2014, Plenário, sob a relatoria do Min. Benjamin Zymler, sessão de 27.03.2014. No mesmo sentido, o Acórdão nº 6.934/2015 – 1ª Câmara, também sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, cujo voto proferido na sessão do dia 03.11.2015, foi no sentido de que:

***[...] A responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto. A autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada a fiscalização deficiente dos atos delegados (culpa in vigilando), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (culpa in eligendo) (BRASIL. TCU. Acórdão nº 6.934, 2015).***

Vale mencionar o Acórdão nº 1529/2019 do Plenário do TCU, Relator Ministro Benjamin Zymler, que trata de pedidos de reexame em desfavor do Acórdão nº 772/2017-Plenário, cuja decisão aplicou multa de R\$40.000,00 (quarenta mil reais) aos três gestores de Ministérios – do Turismo e do Esporte – signatários de convênios celebrados. Ao analisar os três apelos, a Secretaria de Recursos do TCU propôs dar provimento a todos, tornando sem efeito as multas por diversas razões, dentre elas, a de maior importância para este artigo, a ausência do nexo de causalidade entre as condutas e as irregularidades. Ocorre que, em seu voto, o Ministro Relator divergiu deste entendimento, provendo o apelo de apenas um deles e a negativa dos demais (BRASIL. TCU. Acórdão nº 1529, 2019).

O apelo provido se deu, com base no art.22 da LINDB, que levou em consideração as dificuldades reais do gestor. E nesse ponto, o Ministro entendeu não ser razoável, em regra, exigir dos ocupantes destes cargos a completa revisão de todas as etapas até a celebração do convênio (BRASIL. TCU. Acórdão nº 1529, 2019).

Por outro lado, os apelos negados foram dos gestores vinculados ao Ministério do Turismo, por terem sido, suas condutas, consideradas pelo Ministro Relator “práticas disseminadas”, vez que os recorrentes respondem por diversos processos de tomada de contas em trâmite no TCU. Tal decisão, foi fundamentada no §2º, do art.22, da LINDB, dada as circunstâncias agravantes e os antecedentes dos agentes (BRASIL. TCU. Acórdão nº 1529, 2019).

Por fim, o Ministro Benjamin Zymler encerrou seu voto:

***[...] entendo que, em regra, não é razoável exigir do secretário executivo que reexaminasse minuciosamente o teor de todos os documentos analisados e chancelados pelas áreas técnica e jurídica. Esse entendimento não se aplica evidentemente quando a falha é grosseira ou quando, ao se analisar o conjunto da gestão, se identificar a recorrência da impropriedade (caso do Ministério do Turismo, por exemplo) (BRASIL. TCU. Acórdão nº 1529, 2019).***

Desse modo, a jurisprudência do TCU consolidou-se no sentido de que os superiores hierárquicos têm como obrigação, acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados e ainda de escolhê-los com esmero, sob pena de responder por culpa in vigilando e culpa in elegendendo.

Nesse sentido, manifestou-se o TCU no Acórdão nº 1.432/2006:

***2. Atribui-se a culpa “in vigilando” do Ordenador de Despesas quando o mesmo delega funções que lhe são exclusivas sem exercer a devida fiscalização sobre a atuação do seu delegado. 3. Atribui-se a culpa “in vigilando” dos responsáveis por funções fiscalizatórias pelos débitos correlacionados a falta ou deficiência do competente controle (BRASIL. TCU, 2006).***

No entanto, há julgados desta Corte, por exemplo, o Acórdão nº 1971/2013-Plenário, que eximem de responsabilidade as autoridades máximas e seus substitutos quando for necessária uma revisão minuciosa dos atos praticados pelos subordinados. Segundo o Acórdão nº 8.028/2016-TCU-2ª Câmara, Relator Ministra Ana Arraes, não é automática ou absoluta a responsabilidade da autoridade delegante, visto que é imprescindível a análise dos fatos que envolvem o caso concreto para ensejar na responsabilização daquela autoridade, caso haja comprovação.

Cumprido dispor que Aguiar (2019) informa que o art. 281 da Lei nº 13.655/18 (LINDB) e o Decreto nº 9.830/2019 trouxe à baila a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público pelos atos praticados com dolo ou erro grosseiro, assim, sustenta que no exercício do poder hierárquico só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

Portanto, percebe-se que a matéria é delicada, repleta de pormenores, sendo necessária uma minuciosa análise das condutas realizadas por delegantes e delegados, no intuito de estabelecer a responsabilidade pela gestão das contas públicas.

No nível estadual, alguns Tribunais de Contas dos Estados do Brasil vêm analisando a culpa in vigilando e a culpa in elegendo no caso de delegação de competência administrativa, inclusive nas atribuições de ordenação de despesas, conforme se visualiza nos casos a seguir.

No Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), a possibilidade de atribuir responsabilidade solidária ao Prefeito Municipal (autoridade delegante) por ato praticado por seus auxiliares e até por particulares (agentes delegados), encontra-se mais consolidada. Veja-se nesse sentido o Acórdão nº 1154/2006, exarado no Processo nº TCE/SC-03/06954494, Relator Conselheiro José Carlos Pacheco, que responsabilizou o Prefeito Municipal e os Secretários Municipais por atos praticados por Comissões Permanentes de Licitação subordinadas às Secretarias descentralizadas, quais sejam, a Secretaria de Educação e a Secretaria de Desenvolvimento Social:

**EMENTA: PREFEITO MUNICIPAL - LICITAÇÃO - FRAUDE - EMPRESAS LICITANTES PERTENCENTES A UMA MESMA PESSOA FÍSICA.**

**1. Fica frustrado o caráter competitivo do procedimento licitatório, se são convidados a participar do certame, três empresas de propriedade de uma mesma pessoa física, a qual mantinha estreitas relações comerciais com um dos secretários municipais, a ponto de manter, as empresas do proponente e a do secretário, a mesma sala, para suas operações negociais.**

**2. Nessas circunstâncias, não há como excluir-se a responsabilidade do prefeito, pois é certo que tinha conhecimento da fraude, tratando-se de obra de vulto para um município de pequeno porte, já que consistia na reforma de prédio que serviu para sede da Prefeitura. Parcial procedência da ação penal, para condenação do prefeito e do empresário licitante (SANTA CATARINA. TCE/SC. Acórdão nº 1154, 2006).**

Também se observa que o TCE/MG, no processo de Tomada de Contas Especial nº 851308, que apurou prática ilegal na inclusão irregular de beneficiários em folha de pagamento de pessoal, avaliou a culpa in vigilando e esclareceu que para sua configuração e conseqüente responsabilização do agente público hierarquicamente superior pelos atos de seus subordinados “é necessária a comprovação da inobservância dos deveres inerentes à fiscalização”:

**[...] reputo não ser razoável a imputação das irregularidades cometidas pelos agentes subordinados às gestoras responsáveis pela fiscalização, porquanto não há comprovação da inobservância dos deveres inerentes à função, tampouco da sua conivência com as práticas fraudulentas detectadas. Ademais, as referidas gestoras não possuíam acesso ao sistema de pagamento e as condições precárias do setor responsável à época dificultavam o exercício do dever de fiscalização, conforme se depreende dos relatos constantes do relatório do processo administrativo disciplinar**

**[...]**

**2. Para configuração da culpa in vigilando e conseqüente responsabilização do agente público hierarquicamente superior pelos atos de seus subordinados, é necessária a comprovação da inobservância dos deveres inerentes à fiscalização.**

**3. É subjetiva a responsabilidade dos agentes públicos sujeitos à jurisdição das Cortes de Contas, bastando a configuração da culpa em sentido amplo e do nexo causal entre a conduta e o resultado danoso, para que exsurja o dever de indenizar e a imposição de sanção. [...] (MG. TCE/MG. Tomada de Contas Especial n. 851308, Rel. Cons. Subst. Victor Meyer, publicação em 24/5/2019, p. 08-53).**

Logo, verifica-se que o TCE/MG, assim como o TCE/SC, também avalia a culpa in eligendo e a culpa in vigilando no caso de delegação de competência administrativa, todavia, requer uma análise minuciosa do dever de fiscalização pela autoridade delegante e a devida comprovação da inobservância do mesmo.

Da mesma forma, o Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE/MT) em decisão que negou provimento ao Recurso Ordinário nº 15.114-9/2017, em 29 de abril de 2019, e manteve a decisão recorrida (Acórdão nº174/2018-TP), responsabilizou o Prefeito Municipal e a Secretária Municipal de Saúde por irregularidades na realização do processo seletivo simplificado nº 01/2017, por culpa in vigilando. Assim ocorre também no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), conforme decisão no Recurso Ordinário sobre o Acórdão no TC-800455/358/12, Segunda Câmara, sessão de 24.07.2018.

Por fim, observa-se, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) também segue essa linha de análise, conforme ocorreu no Acórdão nº 55.277 de 2015 que aplicou responsabilidade solidária e multas à autoridade delegante e aos agentes delegados em processo de tomada de contas de convênio, por culpa in vigilando:

**EMENTA: CONTAS DE CONVÊNIO. EXAME DA REGULARIDADE DAS DESPESAS. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL. OMISSÃO NO DEVER DE FISCALIZAR A EXECUÇÃO DO CONVÊNIO E DE PRESTAR CONTAS. INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS. DANO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ENTRE O GESTOR RESPONSÁVEL PELA APLICAÇÃO DOS RECURSOS E A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA RESPONSÁVEL PELO ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO CONVÊNIO. PROCESSO IRREGULAR. SUJEIÇÃO ÀS COMINAÇÕES LEGAIS E REGIMENTAIS DE DÉBITO E MULTAS. 1- Contas irregulares e condenação dos responsáveis à devolução solidária do recurso glosado; 2- Aplicação de multas aos responsáveis por causarem dano ao Erário estadual e pela instauração da tomada de contas". (PARÁ. TCE/PA. Processo n.º 2007/53921-8. Relator: Conselheiro Nelson Luiz Teixeira Chaves, 2015)**

Mais recente e na mesma esteira, existe a decisão de 12 de fevereiro de 2019, de Relatoria da Conselheira Maria de Lourdes Lima de Oliveira do TCE/PA no Acórdão nº 58.511: “[...] 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”.

Ante o exposto, observa-se que o TCU e alguns TCE’s do Brasil vêm aplicando a tese do dever de eleição adequada e fiscalização pela autoridade delegante, no caso de delegação de competência administrativa, o que inclui a ordenação de despesa, podendo a autoridade delegante (ordenador de espessa originário) ser responsabilizada solidariamente por culpa in vigilando e culpa in eligendo perante a gestão das contas públicas do agente delegado, dependendo da comprovação dos fatos em cada caso concreto.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O atual sistema jurídico brasileiro permite o fenômeno da delegação de competência administrativa, inclusive, das atribuições do ordenador de despesa, sobretudo, com base no art. 80, §2º, do Decreto-Lei nº 200/67, todavia, dentro dos pressupostos constitucionais e legais esposados.

Neste passo, o ordenador de despesas, nos termos da Lei nº 4.320/64, responde pela prestação de contas e pela tomada de contas perante o Tribunal de Contas, no entanto, a Carta Política de 1988 ampliou o sujeito passivo do controle externo das contas públicas, mencionando a figura da autoridade responsável. Assim, o ordenador de despesa é uma autoridade responsável que passa a ter a atribuição de ordenar despesas e responder pela prestação de contas e tomada de contas perante o Tribunal de Contas.

Aprofundando o estudo sobre o conceito de ordenador de despesa, verifica-se que é possível existir o ordenador de despesa originário e o ordenador de despesa secundário, sendo muito comum, atualmente, a delegação de competência do ordenador de despesa em cascata. Neste sentido, a doutrina vem admitindo avaliar a responsabilidade não somente do agente delegado no caso de irregularidade nas contas públicas, mas também da autoridade delegante, a qual pode responder solidariamente por culpa in vigilando ou culpa in elegendo, conforme vem atuando também os Tribunais Superiores, o TCU e alguns TCE's.

Compreende-se fundamental esta análise da conduta não somente do agente delegado (ordenador de despesa secundário), como também da autoridade delegante (ordenador de despesa originário), perante as irregularidades na conta pública, considerando que muitas das vezes pode ser uma forma de eximir a autoridade máxima de sua responsabilidade. Assim, o ordenador de despesa originário possui o dever de escolher adequadamente o agente delegado, assim como de fiscalizar as ações deste, sob pena de responsabilidade solidária, por *culpa in elegendo* ou *culpa in vigilando*.

### REFERÊNCIAS

AGUIAR, Andrei. A responsabilização de agentes públicos no TCU sob a perspectiva do novo decreto 9.830/19. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/305081/a-responsabilizacao-de-agentes-publicos-no-tcu-sob-a-perspectiva-do-novo-decreto-9-830-19>. Acesso em: 20.11.2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 24.732/DF. Segunda Turma. Rel. Min. Celso de Mello, decisão de 11.03.2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5519477>. Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. STF. Agravo Regimental em Mandando de Segurança nº 24.732/DF. Segunda Turma. Rel. Min. Celso de Mello, data da decisão 11.03.2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5519477>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. STF. Terceiros Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 760.931/DF. Plenário. Rel. Min. Luiz Fux. Rel. do Acórdão Min. Edson Fachin, data da decisão 01/08/2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750743943>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. STF. Recurso Extraordinário nº 1029836/SC. Rel. Min. Edson Fachin, julgamento de 16.03.2017, DJe-054 publicação 21/03/2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/-detalhe.asp?incidente=5141727>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. STF. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 631.841-9/SP. Rel. Min. Celso de Melo, julgamento de 19.05.2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=596203>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. STF. RE nº 633009 AgR/GO. Rel. Min. Ricardo Lewandowsky, decisão de 13/09/2011, DJ 27/09/2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627982>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. STF. RE nº 848826/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Relator para o Acórdão Ricardo Lewandowsky, decisão em 10/08/2016, DJ 17/08/2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>. Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. STF. Súmula nº 510. Data de publicação do enunciado DJ 12/12/1969. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2671>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. STJ – Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno em Recurso Especial nº 941061/MG. Rel. Min. Sérgio Kukina, julgamento 05.06.2018. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1719004&num\\_registro=201601655300&data=20180608&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1719004&num_registro=201601655300&data=20180608&formato=PDF). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. STJ. RESP nº 1721025/SE. Segunda Turma. Rel. Min. Herman Benjamin, data de julgamento 15.05.2018, Dje 02.08.2018. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1710922&num\\_registro=201703278625&data=20180802&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1710922&num_registro=201703278625&data=20180802&formato=PDF). Acesso em: mar. 2020.

BRASIL. TCU. Acórdão nº 249/2010. Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, sessão 24.02.2010. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-02-24;249>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. TCU. Acórdão nº 6.934/2015. Primeira Câmara. Rel. Benjamin Zymler, sessão 03.11.2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/6934%252F2015/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue?uuid=52df70e0-6940-11ea-85cc-2df46536052b>. Acesso em: mar. 2020.

BRASIL. TCU. Acórdão nº 1529/2019. Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão 13.07.2019. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:1529%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1529%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20). Acesso em: mar. 2020.

BRASIL. TCU. Acórdão nº 1971/2013. Plenário. Rel. Marcos Bemquerer, sessão de 31.07.2013. Disponível: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1971%252F2013/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b8fd8fb0-6940-11ea-843d-e7f7bb655cc5>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. TCU. Acórdão nº 8.028/2016. Segunda Câmara. Rel. Min. Ana Arraes, sessão de 05.07.2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/8028%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b8fd8fb0-6940-11ea-843d-e7f7bb655cc5>. Acesso em: mar. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Direito Administrativo. 10 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; REIS, Rafaella Viana. A responsabilidade dos prefeitos na delegação de competências a agentes públicos por culpa na jurisprudência brasileira. XXIV Encontro Nacional do CONPEDI – UFS. Direitos sociais e políticas públicas[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS. Coordenadores: Clerilei Aparecida Bier, Eid Badr, Julia Maurmann Ximenes. Florianópolis: CONPEDI, 2015. ISBN: 978-85-5505-053-4. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/c178h0tg/rma2ey1m/G44Qr958MM54L8WW.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

KOPS, Guido J. Os ordenadores da despesa pública e a apuração de sua responsabilidade. Tese apresentada ao III Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em Porto Alegre, em novembro de 1962. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/24166/22941>. Acesso em: fev. 2020.

MATO GROSSO. TCE/MT. Recurso Ordinário nº 15.114-9/2017 sobre o Acórdão nº174/2018-TP, de 29.04.2019. Disponível em: <file:///C:/Users/karla/Downloads/DOE-TCENT-1608.pdf>. Disponível em: fev. 2020.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINAS GERAIS. TCE/MG. Tomada de Contas Especial nº 851308/2019, Rel. Cons. Subst. Victor Meyer, publicação em 24/5/2019. Disponível em: [file:///C:/Users/karla/Downloads/Documento\\_1873763.pdf](file:///C:/Users/karla/Downloads/Documento_1873763.pdf). Acesso em: fev. 2020.

MILESKI, Helio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2003.

PAMPLONA, Karla Marques; SOUSA, Poline Cristine Aragão de Araújo. O controle externo sobre as contas do prefeito e a responsabilidade decorrente como gestor público e ordenador de despesas. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 136, n. 26, 229-251, jul. 2018. Disponível em: <http://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/33>. Acesso em: fev. 2020.

PARÁ. TCE/PA. Acórdão nº 55.277/2015, Relator Conselheiro Nelson Luiz Teixeira Chaves, de 10.12.2015. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewAcordao.aspx?NumeroAcordao=55277>. Acesso em: mar. 2020.

PARÁ. TCE/PA. Acórdão nº 58.511/2019, Relatoria da Conselheira Maria de Lourdes Lima de Oliveira, 12.02.2019. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewAcordao.aspx?NumeroAcordao=58511>. Acesso em: mar. 2020.

PONDÉ, Lafayette. Da delegação administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 140, p. 01-15, abr./jun. 1980.

SANTA CATARINA. TCE/SC. Acórdão nº 1154/2006, exarado no Processo nº TCE/SC-03/06954494, Relator Conselheiro José Carlos Pacheco. Disponível em: [https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Decisao/600429580\\_2785299.htm](https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Decisao/600429580_2785299.htm). Acesso em: fev. 2020.

SANTOS, Cleber Mesquita dos. Qual a responsabilidade do Prefeito Municipal por ato administrativo praticado por Secretário Municipal que receba daquele, expressamente, via ato jurídico-normativo positivo, delegação de competência para ordenar despesas públicas autonomamente?. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2758, 19 jan. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18303>>. Acesso em: jun. 2019.

SÃO PAULO. TCE/SP. Recurso Ordinário sobre o Acórdão no TC-800455/358/12, Segunda Câmara, sessão de 24.07.2018. Disponível em: [http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/671981.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/671981.pdf). Acesso em: mar. 2020.

### COMPLEMENTO:

**Link Pg. 23** - <sup>5</sup> Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.