

PROCOLO Nº: 510171/17
ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
ASSUNTO: Requerimento Interno
PARECER: 7692/17

Requerimento Interno. Solicitação de encerramento de 1828 expedientes de prestação de contas de transferência estocados nesta Corte. Sugestão de revisão dos critérios sobre valores utilizados como parâmetro para seleção dos processos.

Trata-se de Requerimento Interno encaminhado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferência e Contratos – COFIT em que se propõe, com base no art. 15, §1º da IN 122/2016, o encerramento de 1828 (mil oitocentos e vinte e oito) processos de transferência voluntária sem análise técnica, expedientes que foram selecionados mediante a aplicação de análises automatizadas (malha eletrônica) sobre um total de 2.392 (dois mil trezentos e noventa e dois) processos estocados neste Corte.

Mediante o Ofício nº 14/2017, a Coordenadoria Técnica justifica a aplicação do referido dispositivo na necessidade de dar continuidade e aperfeiçoar os novos mecanismos de controle externo que vêm sendo implementados no âmbito deste Tribunal de Contas nos últimos anos, conferindo resultados mais eficazes dos que eram obtidos quando da análise meramente formal que era efetuada pela antiga Diretoria de Análise de Transferências - DAT.

Esclarece a Unidade Técnica que referidos expedientes foram selecionados mediante a aplicação de análises automatizadas sobre um total de 2.392 (dois mil trezentos e noventa e dois) processos dessa natureza e são passíveis de serem encerrados sem julgamento do mérito, medida que representa uma diminuição de mais de 40% do volume total de prestações de contas existentes na COFIT.

Os presentes autos contêm, à peça 03, uma relação de 1.828 (mil oitocentos e vinte e oito) processos que, segundo critérios técnicos detalhados no ofício constante da peça 02, foram **definidos com base na materialidade, no risco e na relevância das operações de transferência às quais se referem as prestações de contas**, sendo passíveis de encerramento sem julgamento de mérito, nos termos do art. 15, Parágrafo Único¹, da IN 122/2016.

¹ Art. 15. Os procedimentos previstos nesta Instrução Normativa poderão ser aplicados aos processos de transferências voluntárias já autuados, excetuados aqueles que já contenham ato instrutivo ou medida de cunho decisório.

Parágrafo único. Os processos em trâmite que venham a ser fiscalizados na sistemática do *caput* serão encerrados sem julgamento do mérito, observado o disposto no art. 398, § 3º, do Regimento Interno.

É o breve relatório.

Inobstante a louvável iniciativa da Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, no sentido de aumentar a produtividade, aumentando a celeridade na tramitação do grande número de processos em andamento, em observância às diretrizes estabelecidas em atos publicados pela ATRICON, parece-nos imperativa a adoção de mecanismos administrativos que, **sem descuidar das atribuições fiscalizatórias**, imponham mais racionalidade, eficiência e celeridade à atuação pública.

Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 122/2016 dispõe acerca da adoção da Malha Eletrônica e da criação de sistemas de gerenciamento de instrumentos de fiscalização, alinhando-se esta Corte a práticas já adotadas por outros órgãos de controle externo e em observância ao objetivo estipulado pela ATRICON, qual seja, o de *disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas, de modo uniforme, aprimorem seus regulamentos, procedimentos e práticas de controle externo, de modo a conferir-lhes maior agilidade, assegurando o cumprimento do comando constitucional que estabelece a duração razoável do processo e garantindo efetividade à atuação do controle externo.*

Nesse desiderato, **conquanto haja concordância parcial** quanto aos termos vinculados no presente expediente, o Ministério Público reputa necessário ponderar as sugestões pontualmente indicadas a seguir, sempre no intento de aprimoramento das funções desta Corte de Contas.

Pois bem, como bem apontou a COFIT, o encerramento nos termos propostos acarretará uma redução imediata de 1.828 (mil oitocentos e vinte e oito) processos de prestação de contas de transferência estocados nesta Corte, representando uma diminuição de mais de 40% no volume total de prestações de contas existentes na COFIT, **o que exige critérios rigorosos de fiscalização, pois na falta de um procedimento específico e regulamentado, não há como se atestar, com margem de segurança, que todos os convênios a serem encerrados estão regulares perante a lei.**

Em que pese a COFIT tenha aposentado quadro demonstrativo apontando os critérios utilizados para a seleção dos processos, *“definidos com base na materialidade, no risco e na relevância das operações de transferência às quais se referem as prestações de contas”*, (peça 02), este *Parquet* entende que seria necessária a **apresentação de elementos mínimos que demonstrassem os critérios em que se baseou o proponente da norma para chegar a tal conclusão, principalmente no que se refere ao critério quantitativo (valor).**

Dessa forma, quanto aos critérios apresentados no quadro demonstrativo (peça 02, fl. 2 e 3), ao fixar que seriam analisados individualmente, por meio de análise processual tradicional, apenas **“Parcerias entre a administração pública e entidades privadas que possuam saldo inicial somado com o total repassado em um montante superior a R\$ 500.000,00”, ou “Parcerias entre entes e entidades integrantes da administração pública que possuam saldo inicial somado com o total repassado em um montante superior a R\$ 2.000.000,00”,** é de se notar que carecem de razoabilidade os autos de qualquer motivação acerca da opção por tais valores excessivamente altos.

A título de comparação, a Resolução 60/2017 desta Corte, em seu art. 1º, § 5º, fixa em R\$15.000,00 (quinze mil reais) o valor de alçada relativo ao dano ao erário, apurado ou estimado, para fins de instauração ou processamento de processos ou procedimentos em geral².

Assim, com base na IN 122/2016, parece-nos precipitado considerar que apenas parcerias acima de 500 mil (entre Administração Pública e entidades privadas) ou dois milhões (entre entes integrantes da Administração Pública) representem situações de maior materialidade, relevância ou risco, passíveis de serem analisadas individualmente por esta Corte.

Cabe, assim, refletir sobre o risco moral que poderia advir da sinalização de que danos ao erário inferiores a determinado valor não seriam objeto da fiscalização no âmbito do Controle Externo. O aumento da percepção de impunidade e o incentivo adverso a um comportamento reto na gestão e utilização de recursos públicos seriam, pois, consequências indesejáveis da fixação de uma espécie de valor de alçada excessivamente elevado.

No presente expediente, conquanto não seja exigível a realização de estudo extenuante que justifique a escolha do valor (até por conta da transitoriedade da previsão), seria necessária a apresentação de elementos mínimos que demonstrassem os critérios em que se baseou o proponente do ofício para chegar a tal conclusão. Tal medida, além de contribuir para a transparência das opções administrativas, possibilita o controle amplo da discricionariedade – o que, no caso vertente, viabilizaria acolher ou eventualmente sugerir patamar diverso para tal valor exorbitante.

Ademais, a IN 122/2016, em seu art. 1º, § 2ª e 3ª, prevê que a fiscalização por malha eletrônica será realizada por meio de método seletivo de verificação automática e semiautomática **baseado em critérios específicos previamente sugeridos pela unidade técnica fiscalizadora, definidos em conjunto com o Núcleo de Apoio à Fiscalização – NAF a partir das definições de áreas pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF, respeitadas as diretrizes estratégicas de fiscalização do Tribunal.**

Pondera-se assim, que seja franqueada a participação deste Ministério Público de Contas, ao qual compete promover e fiscalizar o cumprimento e a guarda da Constituição e das Leis, no que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado do Paraná e de seus municípios, quando da definição dos critérios específicos para verificação automática

² Art. 1º A título de racionalização administrativa e economia processual, o Tribunal poderá, mediante Instrução Normativa, fixar valores mínimos relativos ao **dano ao erário**, apurado ou estimado, para fins de instauração ou processamento dos seguintes processos ou procedimentos em geral:

I – tomadas de contas;

II – comunicações de irregularidade;

III – procedimentos de fiscalização em geral.

(...)

§ 5º Até que sobrevenha a hipótese do § 1º, fixa-se em **R\$ 15.000,00** (quinze mil reais) o valor de que este dispositivo trata.

(sem grifos no original)

ou semiautomática de indícios de inconformidades, bem como para definição de situações de maior materialidade, relevância e risco, nos termos da IN 122/2016.

Portanto, entende este MPC como mais adequado que referido valor já fosse definido previamente por ato administrativo (Instrução Normativa ou Resolução), e com a devida oportunidade para manifestação dos órgãos internos do Tribunal de Contas e do próprio Ministério Público de Contas.

Não busca este *Parquet* – remarque-se – inviabilizar o encerramento em lotes de processos através dos pontos ora arguidos. Pelo contrário. O que se busca coibir é a atuação desta Casa com riscos de que tal atuação seja taxada de marginal à lei, bem como uma melhor condução de suas atividades, alcançando-se a almejada diminuição do acervo processual existente sem prejudicar a qualidade do trabalho, bem como a sua atividade cujo fim primordial é a fiscalização as contas públicas.

Ademais, parece-nos imperativa a adoção de mecanismos administrativos que, sem descuidar das atribuições fiscalizatórias, imponham mais racionalidade, eficiência e celeridade à atuação pública. Prevendo a legislação a definição de valores mínimos com razoabilidade e transparência, alinha-se esta Corte a práticas já adotadas por outros órgãos – notadamente, as Procuradorias das fazendas, que há muito já deixam de propor ações de execução fiscal nos casos em que o proveito econômico é inferior ao custo administrativo na movimentação judicial.

Tal medida, além de contribuir para a transparência das opções administrativas, possibilita o controle amplo da discricionariedade – o que, no caso vertente, viabilizaria acolher ou eventualmente sugerir patamar diverso para tal valor proposto.

Além desses apontamentos, dadas as próprias características da medida que se pretende implementar (obstar a movimentação administrativa desproporcional à utilidade obtida, e não abdicar de competências no controle externo), entende o *Parquet* necessário esclarecer que a previsão de valor mínimo para seleção de verificação automática de indícios de inconformidades (malha eletrônica) não deve, de forma alguma, justificar a não cominação de sanções em montante inferior em outros expedientes regularmente em tramitação.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas sugere a revisão dos critérios utilizados para encerramento do presente expediente.

Curitiba, 19 de setembro de 2017.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas