SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO

SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE CONVÊNIOS

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

SUBCONTROLADORIA DE AUDITORIA E CONTROLE DE GESTÃO

SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE AUDITORIAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAIS

DIRETORIA CENTRAL DE COORDENAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS

MINAS GERAIS
GOVERNO DE TODOS

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1320.0183.15

"Consulta formalizada pela Secretaria de Estado de Saúde sobre aprovação com ressalvas de prestação de contas de convênio no qual o convenente retira recursos da conta bancária específica para utilização em finalidade diversa."

2015

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Governador do Estado de Minas Gerais

Secretário de Estado de Governo

Superintendência Central de Convênios

Controlador-Geral do Estado

Subcontrolador de Auditoria e Controle de Gestão

Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais

Elaboração

Revisão

Apoio Técnico

SUMÁRIO

REFERÊNCIA 5
INTRODUÇÃO 5
1. CONCEITOS E LEGISLAÇÕES 6
2. OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO DE CONTA ESPECÍFICA 8
3. APROVAÇÃO COM RESSALVAS E AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO 9
CONCLUSÃO 14

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1320.0183.15

PROCESSO DE AUDITORIA Nº 1320.632.32.0338.15

REFERÊNCIA

Consulta formalizada pela Diretoria de Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Saúde (SES) à Superintendência Central de Convênios (SCC) da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), por meio do OFÍCIO/SPF/DPC/049/2015, de 28/01/2015, contendo questionamento sobre a possibilidade de aprovação com ressalvas de prestação de contas de convênio no qual o convenente retira recursos da conta bancária específica para utilização em finalidade diversa e posteriormente efetiva a devolução dos valores na conta corrente específica, bem como quanto à necessidade de instauração de tomada de contas especial.

INTRODUÇÃO

A Superintendência Central de Convênios, criada pela Lei nº 21.077, de 27 de dezembro de 2013, é responsável pelo estabelecimento de diretrizes sobre convênios de saída para o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, inclusive sobre prestação de contas, conforme Decreto nº 45.766, de 4 de novembro de 2011:

Maravilhosos

> Art. 35-A. A Superintendência Central de Convênios tem por finalidade coordenar, consolidar e apoiar os órgãos e entidades estaduais na execução e na gestão do repasse voluntário de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento fiscal, competindo-lhe:
>
> I - estabelecer diretrizes e critérios para a política de transferências voluntárias para a realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra de engenharia, serviço, evento ou aquisição de bens, mediante convênio de saída, em parceria com a Consultoria Jurídica da AGE;
>
> II - promover a articulação política com o TCE-MG relativa à tomada de constas especial de convênios de saída, em parceria com a Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais da Controladoria-Geral do Estado – CGE.
>
> [...]

> Art. 35-B. A Diretoria Central de Normatização e Otimização tem por finalidade estabelecer metodologias e normas para convênios de saída celebrados pela Administração Pública Estadual, competindo-lhe:
>
> [...]
>
> II – exercer a orientação normativa e a orientação técnica para a celebração, o monitoramento, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas de convênio de saída.

Nessa perspectiva, tendo em vista que os questionamentos da Secretaria de Estado de Saúde possuem interconexão com as competências da Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais (SCAT) da Controladoria-Geral do Estado, nos termos do Decreto nº 45.795, de 5 de dezembro de 2011, para assegurar o alinhamento de entendimentos essas áreas centrais, é prudente a manifestação conjunta da SCC e da SCAT. :

> Art. 18. A Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais tem por finalidade coordenar e executar os trabalhos de auditorias especiais e coordenar as tomadas de contas especiais no âmbito do Poder Executivo, competindo-lhe:
>
> [...]
>
> II - supervisionar as atividades de orientação e controle quanto à instauração e à tramitação das tomadas de contas especiais nos órgãos e entidades do Poder Executivo;
>
> [...]
>
> Art. 20. A Diretoria Central de Coordenação de Tomadas de Contas Especiais tem por finalidade orientar, coordenar e controlar as tomadas de contas especiais no âmbito do Poder Executivo, competindo-lhe:
>
> I - verificar a instauração de tomadas de contas especiais recomendadas ou determinadas pelos órgãos de controle e outros casos previstos em lei que ensejam o seu estabelecimento;
>
> II - acompanhar as tomadas de contas especiais quanto à sua instrução, tramitação, cumprimento de prazos e outros aspectos afins;
>
> III - elaborar normas técnicas relativas às ações de controle e orientação das tomadas de contas especiais em articulação com a Superintendência Central de Pesquisa e Desenvolvimento do Controle e da Transparência da Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência;

1. Conceitos e legislações

O doutrinador Marçal Justen Filho (2010, p. 952)[1] explicita que:

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14ª ed.. São Paulo: Dialética, 2010.

> Convênio é o acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas.

"A utilização, o gerenciamento e a administração de recursos de natureza pública, decorrentes de transferências voluntárias, obriga a prestar contas a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que o recebeu." (PEREIRA JUNIOR e DOTTI, 2013, p. 201)[2]. Dessa forma, a prestação de contas é uma etapa do processo de conveniamento. Segundo documento elaborado no ano 2000 pela Fundação João Pinheiro em conjunto com o Fundo das Nações Unidas para a Infância, a prestação de contas é:

> [...] ato administrativo através do qual o ordenador de despesas justifica formalmente, seja anualmente, no fim da gestão ou em outras épocas, o bom e regular emprego dos recursos públicos em conformidade das leis, regulamentos e demais normas administrativas, orçamentárias e financeiras.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, em conformidade com o artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, contém a seguinte previsão:

> Art. 74 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta é exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade.
>
> [...]
>
> § 2º – Prestará contas a pessoa física ou jurídica que:
>
> I – utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta;

Dessa forma, qualquer pessoa, física ou jurídica, que receba recursos do Estado de Minas Gerais deverá prestar contas da forma como o recurso foi utilizado. Tal previsão reflete exatamente os fatos relatados pelo OFÍCIO/SPF/DPC/049/2015, no qual foram questionadas providências referentes à prestação de contas de convênio.

Os convênios de saída celebrados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo de Estado de Minas Gerais são regidos atualmente pelo Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2014.

---

[2] PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Convênios e outros instrumentos de "Administração Consensual' da gestão pública do século XXI, restrições em ano eleitoral.** 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013

> Art. 82. Aplica-se o disposto neste Decreto aos convênios de saída celebrados a partir de sua vigência.

Assim sendo, os convênios existentes no momento da entrada em vigor desse decreto (1º de agosto de 2014) permanecem regidos pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, inclusive no tocante a aditamentos e à prestação de contas. Assim sendo, como o Convênio nº 845/2012 (objeto da consulta) foi celebrado em 2012[3] - entre 20 de outubro de 2003 a 31 de julho de 2014 - aplica-se o Decreto nº 43.635, de 20 de outubro de 2003.

Ressalta-se que o Decreto nº 46.664, de 12 de dezembro de 2014, além de alterar o Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2013, estendeu seus efeitos aos convênios e prestações de contas pendentes, em curso, ou em análise. Portanto, a prestação de contas em análise do Convênio nº 845/2012 deve observar as regras previstas no Decreto nº 43.635, de 2003, bem como as novas regras dispostas no Decreto nº 46.664, de 2014.

Assim sendo, optou-se por fundamentar a presente Nota Técnica na legislação vigente, em jurisprudência e, especialmente, nos Decretos nº 43.635, de 2003, e Decreto nº 46.664, de 2014.

2. Obrigatoriedade de utilização de conta específica

Conforme fundamentado na consulta enviada pela SES, o Decreto nº 43.635, de 2003, determina a movimentação de recursos do convênio de saída em conta bancária específica e vinculada ao ajuste, devendo o convenente efetuar os pagamentos em conformidade com o plano de trabalho e com a finalidade do convênio:

> Art. 12. O termo de convênio a ser assinado deverá conter:
>
> [...]
>
> XX - o compromisso do convenente de movimentar os recursos em **conta bancária específica**, quando não integrante do sistema de Unidade de Tesouraria;
>
> [...]
>
> Art. 15. É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

[3] Consta no SIGCON-MG – Módulo Saída que o extrato do convênio nº 845/2012 foi publicado em 22/06/2012.

> [...]
>
> IV -utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no respectivo instrumento, ainda que em caráter de emergência;
>
> [...]
>
> Art. 25. Os recursos serão mantidos em **conta bancária específica e vinculada**, em nome do convenente somente sendo permitidos saques para o **pagamento de despesas previstas no plano de trabalho**, mediante ordem de pagamento ou cheque nominativo ao credor, assinados em conjunto por dois dirigentes do convenente ou para aplicação, no mercado financeiro.
>
> § 1º Quando o convenente for órgão/entidade municipal ou entidade privada, os **saldos disponíveis, enquanto não forem empregados no objeto do convênio, serão, obrigatoriamente, aplicados**:
>
> I - em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto, lastreado em título da dívida pública federal, quando sua utilização estiver prevista para prazo inferior a trinta dias; ou
>
> II - em caderneta de poupança, quando a utilização estiver prevista para prazo superior a trinta dias.

A utilização de conta bancária específica facilita a análise da prestação de contas, uma vez que permite a verificação do nexo causal entre as despesas realizadas, a execução física, as previsões do plano de trabalho, o objeto e a finalidade do convênio.

Nessa perspectiva, quando o recurso é retirado pelo convenente da conta específica para utilização diversa do objeto e finalidade do convênio e, posteriormente, é devolvido, há o descumprimento das normas estaduais. Faz-se necessária a verificação se tal irregularidade ocasionou ou não dano ao erário para definir pela reprovação ou pela aprovação com ressalva das contas.

3. Aprovação com ressalvas e ausência de dano ao erário

Caso exista um dano ao erário, esse deve ser quantificado e o convenente deve devolver os recursos corrigidos. Se o convenente não devolver proporcionalmente os recursos e realizadas medidas administrativas internas, o procedimento a ser adotado é o definido pelo Decreto nº 43.635, de 2003:

> Art. 30. A não apresentação da prestação de contas final, no prazo estipulado no convênio, ou a prestação de contas não aprovada nos termos do art. 30 determinará as

> seguintes providências pela Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças ou unidade equivalente do concedente:
>
> I - o bloqueio, no SIAFI/MG, do convenente, ficando o mesmo impedido de receber novos recursos públicos até a completa regularização;
>
> II - a **promoção de Tomada de Contas Especial**, a qual deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado; e
>
> III - o encaminhamento da documentação relativa ao convênio à Advocacia-Geral do Estado, na hipótese de ressarcimento ao erário, para as medidas judiciais cabíveis.

A tomada de contas especial é definida, segundo o art. 47 da Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008, e a Instrução Normativa nº 3 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), da seguinte forma:

> Art. 2º. Tomada de contas especial é o procedimento instaurado pela autoridade administrativa competente depois de esgotadas as medidas administrativas internas, ou pelo Tribunal, de ofício, com o objetivo de promover a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano, quando caracterizado pelo menos um dos seguintes fatos:
>
> I – omissão no dever de prestar contas;
>
> II – falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere;
>
> III – ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; ou
>
> IV – **prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte dano ao erário**.

"Nesse contexto consideram-se como pressupostos de instauração da tomada de contas especial: o dano ao erário, o agente responsável, o fato irregular e ainda que estes estejam sob jurisdição e competência do TCEMG" (CGE, 2013, p. 19)[4]. Esse dano deve ser economicamente justificável, quantificável e quantificado.

Uma vez que a existência de dano ao erário é um dos requisitos para que se instaure tomada de contas especial, a retirada pelo convenente de recursos da conta específica para utilização diversa do objeto e finalidade do convênio e sua posterior devolução constitui um descumprimento das determinações legais, mas, sozinha, essa irregularidade não é pressuposto suficiente para instauração do procedimento.

[4] MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. **Manual de Instruções sobre Tomada de Contas Especial**. [Belo Horizonte, 2013]

Esse posicionamento é condizente com o entendimento do TCEMG, que determina a extinção do feito sem julgamento de mérito e o consequente arquivamento dos autos quando não identificado o cumprimento dos pressupostos ou fato ensejador da tomada de contas especial, conforme se vê na fundamentação do Auditor Hamilton Coelho para julgamento do Processo nº 761.444:

> Assim, acorde com o parecer ministerial, e tendo em vista que os fatos apurados no relatório de Tomada de Contas Especial não ensejam a aplicação do disposto no art. 248, do Regimento Interno, pugno pela **extinção do processo sem julgamento do mérito, e consequente arquivamento**, a teor do previsto no art. 267, IV, do Código de Processo Civil e no art. 176, III, da Resolução TC nº12/08, **verificada a ausência de um dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, qual seja, o prejuízo ao erário**.

A Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008, dispõe sobre a organização do TCEMG:

> Art. 48. As contas serão julgadas:
>
> I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;
>
> **II - regulares, com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário;**
>
> III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
>
> a) omissão do dever de prestar contas;
>
> b) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;
>
> c) infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
>
> d) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
>
> e) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.
>
> § 1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.
>
> § 2º Serão consideradas não prestadas as contas que, embora encaminhadas, não reúnam as informações e os documentos exigidos na legislação em vigor, bem como nos atos normativos próprios do Tribunal.

O Decreto nº 43.635, de 2003 não contempla explicitamente a possibilidade de aprovação com ressalva. Apesar disso, o Decreto nº 46.664, de 2014 (norma aplicada às prestações de contas pendentes, em análise e em curso), prevê a aprovação com ressalvas quando verificada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário.

Art. 2º O art. 61 do Decreto nº 46.319, de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 61. Caberá ao ordenador de despesas, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro aprovar a prestação de contas, se comprovada, de forma clara e objetiva, a execução do convênio de saída, salvo no caso de dano ao erário.

§ 1º **A aprovação da prestação de contas receberá ressalvas quando evidenciada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário.**

§ 2º A prestação de contas não será aprovada quando houver falta de comprovação total ou parcial da aplicação de recursos do convênio, ou dano ao erário, observado o disposto no art. 67.

§ 3º Quando a prestação de contas final for aprovada, o ordenador de despesas autorizará a baixa contábil.

§ 4º Quando a prestação de contas final for aprovada com ressalva, o ordenador de despesas autorizará a baixa contábil e notificará o convenente e quem eventualmente lhe haja sucedido, para a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência.

§ 5º Caso não sejam supridas as irregularidades na forma do § 4º, os órgãos concedentes deverão estabelecer mecanismos de registro dos convenentes que tiveram suas prestações de contas aprovadas com ressalva, em decorrência de irregularidades formais, para fins de prioridade para ações de capacitação, sem prejuízo, no caso de reincidência contumaz, constituir-se em óbice para celebração de novos convênios com a Administração Pública estadual.

§ 6º Observado o disposto no § 5º, os órgãos concedentes poderão registrar a inadimplência no SIAFI-MG para evitar o recebimento de novos repasses por convenentes contumazes no desrespeito às formalidades aplicáveis a essas espécies de ajuste.

§ 7º Caso sejam identificadas irregularidades graves e insanáveis, o concedente promoverá a representação ao TCE - MG, nos termos do art. 70 da Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008.

§ 8º Para os efeitos deste Decreto, consideram-se irregularidades graves e insanáveis os atos relevantes que apresentem potencialidade de prejuízos ao erário e que:

I - ensejarem nulidade de procedimento licitatório ou de contrato;

II - configurarem graves desvios dos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.

§ 9º Quando a prestação de contas final for reprovada ou houver omissão do dever de prestar contas, o ordenador de despesas tomará no prazo de dez dias as seguintes providências:

I - registrará a inadimplência no SIAFI-MG, se não tiver sido efetuado;

II - encaminhará os autos à autoridade administrativa competente para instauração de tomada de contas especial, sob pena de responsabilização solidária; e

> III - inscreverá o responsável pela causa da não aprovação da prestação de contas ou por sua omissão em conta de controle "Diversos Responsáveis em Apuração".(nr)

Assim sendo, é necessário que a Secretaria analise se os recursos retirados da conta bancária e utilizados indevidamente foram devolvidos com a atualização monetária pertinente (rendimentos que seriam obtidos em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto, lastreado em título da dívida pública federal, ou em caderneta de poupança).

Se a devolução não incluiu os rendimentos, verifica-se a ocorrência de dano ao erário e o valor correspondente deve ser atualizado e ressarcido ao erário estadual pelo convenente. Não realizado o ressarcimento pelo convenente e efetuadas as medidas administrativas durante a análise da prestação de contas, a prestação de contas será reprovada pelo ordenador de despesas e o concedente adotará as providências determinadas no § 9º do art. 61 do Decreto nº 46.319, de 2013, combinado com o art. 30 do Decreto nº 43.635, de 2003.

Caso a devolução efetuada na vigência do convênio tiver incluído os devidos rendimentos e não forem identificadas na execução física e financeira outras impropriedades que resultaram em dano ao erário, a prestação de contas deve ser aprovada com ressalvas.

Uma vez que a irregularidade na utilização diversa dos recursos e sua posterior devolução não pode ser sanada, o dirigente máximo do concedente promoverá a representação ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos termos do § 7º do art. 61 do Decreto nº 46.319, de 2013 (dispositivo aplicado às prestações de contas pendentes, em análise e em curso nos termos do art. 4º do Decreto nº 46.664, de 2014).

Ressalta-se que o Manual de Orientações para Aplicação de Recursos e Prestação de Contas de Convênios elaborado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e pela antiga Auditoria Geral do Estado (AUGE), a Nota Técnica nº 4290.0973.13 emitida pela Auditoria Setorial da SES e a Informação AJ nº 16/2014 elaborada pela Assessoria Jurídica, foram emitidas anteriormente à publicação do Decreto nº 46.664, de 2014. Portanto, os posicionamentos contidos nesses documentos sobre a devolução de recursos retirados da conta bancária para utilização diversa podem ser considerados superados pelo novo decreto.

CONCLUSÃO

Em suma, o questionamento apresentado pelo OFÍCIO/SPF/DPC/049/2015 relaciona-se com a possibilidade ou não de aprovação com ressalva quando o convenente retira recursos da conta bancária específica do convênio para utilização diversa e, posteriormente, efetua a devolução. Se a devolução não foi acompanhada dos valores correspondentes aos rendimentos que seriam obtidos com a aplicação dos recursos na conta específica, verifica-se a ocorrência o dano ao erário e a prestação de contas deverá ser reprovada se o convenente não efetuar o ressarcimento desse dano corrigido. Se a devolução foi acompanhada dos valores correspondentes ao rendimento, houve uma movimentação ilegal de recursos, contudo essa impropriedade, por não ter ocasionado dano ao erário, implica a aprovação com ressalvas das contas e a representação ao TCEMG.

Belo Horizonte, 26 de fevereiro de 2015.

Diretora da SCC/SEGOV

Diretor da SCAT/SCG/CGE

De acordo:

Subcontrolador de Auditoria e Controle de Gestão

/doq.