

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 1320.0248.15

*“Consulta da Secretaria de Estado de Saúde sobre
a conclusão da análise da prestação de
contas com vistas a instaurar tomada
de contas especial.”*

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



Henrique Hermes Gomes de Moraes



Apoio Técnico





SUMÁRIO

REFERÊNCIA.....	4
DESENVOLVIMENTO.....	4
1 Em conformidade com os fatos arrolados e os documentos contidos no processo de prestação de contas relativo ao Convênio nº 341/2004, faz-se necessário, ainda, a juntada do Boletim de Medições correspondente a obra e reforma da unidade básica de saúde de Belmiro Braga Dr. Claudionor do Valle Ferreira, por engenheiro calculista do quadro funcional da SES (ou por esta contratado para o fim específico)?	5
2 É necessária a juntada de documento que comprove o serviço realizado com recursos do Município, os quais foram pagos à empreiteira?.....	8
3 Por fim, tendo outra alternativa solicitamos a este Douto Órgão esclarecimento quanto a resolução do processo de prestação de contas, antes da instauração da tomada de contas especial.	9
4 Aproveitando o ensejo, quais as atribuições da Auditoria Setorial ante a instauração da tomada de contas especial, de acordo com a legislação vigente?	10
CONCLUSÃO.....	13



NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1320.0248.15

PROCESSO DE AUDITORIA Nº 1320.632.32.0137.15

REFERÊNCIA

Consulta formalizada pela Auditoria Setorial da Secretaria de Estado de Saúde - SES, sobre a conclusão da análise da prestação de contas do Convênio nº 341/2004 com vistas a instaurar tomada de contas especial.

DESENVOLVIMENTO

A consulta foi encaminhada por meio do Ofício/SES/AS/032/2011, de 28/12/2011, versando sobre dúvidas suscitadas na análise da prestação de contas do Convênio nº 341/2004, celebrado entre a SES e a Prefeitura Municipal de Belmiro Braga em 17/12/2004. O objeto do instrumento foi a transferência de recursos financeiros para execução das obras de reforma, com ampliação, de posto de saúde do Município.

Diante de divergência de posicionamento entre a Auditoria Setorial e unidades da SES quanto à conclusão da análise da prestação de contas para a instauração de tomada de contas especial, foi solicitada manifestação da Diretoria Central de Coordenação de Tomada de Contas Especial sobre gestão de convênios, medidas administrativas e tomada de contas especial.

Entre o recebimento desta consulta, pela Controladoria-Geral do Estado, e a emissão da presente nota técnica foi editado o Decreto nº 46.531/2014, que alterou o Decreto nº 45.766/2011, incluindo na estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Governo, a Superintendência Central de Convênios, SCC/SEGOV, com a finalidade de coordenar, consolidar e apoiar os órgãos e entidades estaduais na execução e na gestão de repasse voluntário de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento fiscal. Dentre outras, a SCC/SEGOV tem por competência exercer a orientação normativa e técnica para a celebração, o monitoramento, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas de convênio de saída.



Considerando, então, que a consulta trata de convênio e tomada de contas especial optou-se pela emissão desse documento conjuntamente com a SCC/SEGOV.

Registra-se que para o convênio em análise aplicam-se: o Decreto nº 43.635, de 20/10/2003, suas alterações, e o Decreto nº 46.664, de 12/12/2014. Para os convênios celebrados a partir de 01/08/2014 está vigente o Decreto nº 46.319, de 26/09/2013, a Resolução Conjunta SEGOV-AGE nº 002, de 27/09/2013, ambos com suas alterações.

- 1 Em conformidade com os fatos arrolados e os documentos contidos no processo de prestação de contas relativo ao Convênio nº 341/2004, faz-se necessário, ainda, a juntada do Boletim de Medições correspondente a obra e reforma da unidade básica de saúde de Belmiro Braga Dr. Claudionor do Valle Ferreira, por engenheiro calculista do quadro funcional da SES (ou por esta contratado para o fim específico)?

O ordenador de despesas para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas de um convênio deve se fundamentar nos pareceres técnico e financeiro, nos termos do Decreto nº 46.664/2014, art. 2º.

O parecer financeiro foi emitido pela Diretoria de Prestação de Contas por meio da Nota Técnica SES/SPF/GPC/nº 03/2011, em 09/08/2011, concluindo que os recursos repassados pela SES foram utilizados pelo conveniente em desacordo com o Decreto nº 43.635/2003, fls. 430 a 434.

O parecer técnico será emitido pela unidade técnica do concedente sobre os seguintes aspectos: execução física, cumprimento do plano de trabalho, atingimento dos objetivos do convênio e avaliação do alcance social, nos termos do Decreto nº 43.635/2003, art. 29, § 1º, inciso I.

Nos autos encaminhados em anexo à consulta constam os seguintes documentos quanto à avaliação da execução da obra objeto do convênio:

- Laudo de Vistoria de Engenharia emitido em 22/04/2008 pela empresa Marco Engenharia de Avaliações e Perícias Judiciais, a pedido do município, concluindo, dentre outras irregularidades,



que a obra foi executada em desacordo com o projeto e com as normas de construção da ABNT, e ainda que os materiais utilizados são de baixa qualidade, fls. 192 a 203. No Anexo V deste laudo, intitulado Documentação Fotográfica, constam fotos quase ilegíveis das irregularidades encontradas pelo engenheiro, fls. 234 a 254;

- Oito boletins de medições emitidos pela prefeitura no período de 01/06/2007 a 06/08/2007 compondo o Anexo X da prestação de contas do convênio, em atendimento ao inciso IX do art. 26 do Decreto nº 43.635/2003, fls. 149 à 156;
- Relatório Fotográfico de 29/01/2010 compondo o Anexo XII da prestação de contas do convênio, contendo 2 fotos antes e 3 depois da obra, fls. 41 a 46;
- Relatório de Vistoria Técnica nº 01/2010 emitido em 10/05/2010 pela Coordenadoria de Vigilância Sanitária da Gerência Regional de Saúde de Juiz de Fora da SES relatando que “a obra (...) não foi concluída totalmente e apresenta defeitos visíveis dignos de correção que impedem a ocupação imediata de parte do imóvel (...). Sendo indispensável sanar tais problemas para que se possa fazer nova vistoria”, fls. 213 a 216;
- Memo-SG/DGRF nº 688/2011, de 03/10/2011 da Diretoria de Gestão da Rede Física para a Diretoria de Prestação de Contas informando que a unidade básica de saúde encontrava-se em funcionamento e encaminhando fotos atualizadas, fls. 531 a 542.

Da leitura desses documentos conclui-se que o objeto do convênio não foi integralmente executado, o que deveria ter gerado, em tese, a adoção de medidas administrativas durante a análise da prestação de contas, um parecer técnico sugerindo a reprovação das contas, a reprovação pelo ordenador de despesas, a adoção de outras medidas administrativas após reprovação das contas pelo ordenador de despesas e, no seu insucesso, a instauração de tomada de contas especial, nesta ordem.

Porém, não foram localizados nos autos os documentos que comprovam tais ações, ou seja, parecer técnico, pronunciamento do ordenador de despesas e relatório de medidas administrativas.

Entende-se que para emissão do parecer técnico, nos termos exigidos pelo Decreto nº 43.635/2003, será necessária uma complementação sobre as informações das avaliações da execução da obra. O Relatório de Vistoria Técnica nº 01/2010 da Gerência Regional de Saúde de Juiz de Fora, fl. 213 a



216, não atendeu aos requisitos do parecer técnico estabelecidos pelo Decreto nº 43.635/2003, art. 29, § 1º, inciso I. Além disso, o documento é insuficiente para concluir sobre qual o valor do dano ao erário.

O parecer técnico precisa ser claro, circunstanciado e conclusivo, dentre outros aspectos, sobre a execução física e financeira da obra. Caso parte do objeto não tenha sido executado é passível de reprovação pelo ordenador de despesas. Sem um valor estabelecido segundo critérios técnicos não será possível a adoção de medidas administrativas e tão pouco a instauração de tomada de contas especial. Vide o item Pressupostos do Manual de Instruções sobre Tomada de Contas Especial, MITCE, p. 19.

Ainda sobre o parecer técnico, a unidade técnica pode valer-se de laudos técnicos ou de informações obtidas junto a autoridades públicas ou entidades de idoneidade reconhecida do local de execução do convênio. Em outras palavras, a SES pode fundamentar-se em relatórios da GRS, no relatório da perícia executada na ação judicial em andamento relacionada a este objeto¹, em novas medições realizadas pela própria SES ou por pessoa física ou jurídica contratada por esta, etc.

Portanto, para complementação das informações técnicas da execução da obra, emissão de parecer técnico e pronunciamento do ordenador de despesas sobre a aprovação ou não da prestação de contas, sugerem-se como alternativas:

- Solicitar à Comarca de Juiz de Fora cópia do laudo pericial realizado pela Engenheira Civil Sônia Maria Jacob Rodrigues e a sentença da ação para produção antecipada de provas sob nº 145.08.486955-4;
- No insucesso da alternativa anterior realizar nova vistoria por profissional especializado do quadro da SES, ou contratado por esta, emitindo documento conclusivo quanto à parcela da obra executada e não executada até o término da vigência do ajuste com recursos do convênio. A finalidade é que o profissional especifique e quantifique o valor do dano ao erário, se for o caso.

¹ Consta na fl. 236 dos autos a nomeação da Engenheira Civil Sônia Maria Jacob Rodrigues pela Juíza Ana Maria Lammoglia Jabour como perita no processo nº 145.08.486955-4 em 01/03/2010



Identificados precisamente a discriminação e o quantitativo dos itens não executados ou executados em desacordo com o plano de trabalho é possível calcular o valor correspondente à parcela não realizada por meio de verificação, na planilha orçamentária de custos da obra, do montante correspondente a cada item. A planilha orçamentária de custos da obra deve ser apresentada no momento da celebração e também deve constar na prestação de contas em anexo ao projeto da obra, edital de licitação e contrato. Caso não constem planilhas confiáveis nos autos, é possível utilizar como referência registros no banco de preços de itens de materiais e serviços mantidos pela Administração Pública do Poder Executivo Estadual ou Federal² ou recorrer a um engenheiro calculista do quadro funcional da concedente ou contratado por ela.

Ante o exposto é indispensável a complementação das informações técnicas sobre a execução da obra por profissional técnico habilitado.

2 É necessária a juntada de documento que comprove o serviço realizado com recursos do Município, os quais foram pagos à empreiteira?

O valor total repassado ao município por meio do convênio foi de R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais) conforme ordens de pagamentos às fls. 18 e 409. Já o valor adjudicado, contratado e aditado pela prefeitura para execução da obra foi de R\$ 203.826,10 (duzentos e três mil, oitocentos e vinte e seis reais e dez centavos), conforme fls. 30, 34 e 40.

A diferença de R\$ 78.826,10 (setenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e dez centavos) não foi paga com recursos do convênio, pois o ultrapassa. A SES indaga se o município deve prestar contas encaminhando documentos da execução dessa despesa contratada a maior.

Verificou-se que constam nos autos documentos fiscais que totalizam R\$ 192.625,03 (cento e noventa e dois mil, seiscentos e vinte e cinco reais e três centavos), fls. 47 a 82. A diferença de R\$ 11.201,00 (onze mil, duzentos e um reais) foi solicitada por Santos Rodrigues Advogados Associados ao Poder Judiciário, fls. 227, que a prefeitura retenha o pagamento à Engewal Construtora Ltda até a

² A Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas elabora periodicamente a planilha referencial "Preço SETOP" contendo os preços para as obras de edificação do Estado de Minas Gerais.



conclusão da perícia. Portanto, já constam dos autos os documentos referentes ao valor total contratado pelo município.

- 3 Por fim, tendo outra alternativa solicitamos a este Douto Órgão esclarecimento quanto a resolução do processo de prestação de contas, antes da instauração da tomada de contas especial.

Modernamente se entende que antes da instauração da tomada de contas especial devem ser adotadas todas as medidas na tentativa de obter o ressarcimento, logo os supostos dano e responsável precisam estar identificados antes da instauração para que seja possível realizar e formalizar procedimentos destinados a promover a prestação de contas ou o ressarcimento ao erário estadual. Conforme trechos do Informativo de Jurisprudência do TCEMG nº 119, de 10 a 23/11/2014:

Por fim, o relator destacou que o esgotamento prévio de todas as medidas administrativas é pressuposto para a instauração do processo de tomada de contas especial (...) Lembrou decisão exarada pelo Min. Benjamin Zymler, do TCU, na qual ressalta que “a Tomada de Contas Especial somente deve ser instaurada depois de esgotadas as medidas administrativas internas para o ressarcimento do erário” (AC 367-10/05-2, DOU 31/03/05). Salientou que, caso a Administração tenha à sua disposição outros meios para recompor o dano, não há necessidade de acionar o Tribunal de Contas no intuito de obter um título executivo para a posterior cobrança judicial do débito. (Tomada de Contas Especial n. 636.368, Rel. Cons. em substituição Licurgo Mourão, 20.11.14).

Diante das respostas aos itens anteriores, para conclusão da análise da prestação de contas do Convênio nº 341/2004, adoção de medidas administrativas após a reprovação das contas e instauração da tomada de contas especial a SES deve providenciar ainda:

- 1) Complementação das informações técnicas sobre a execução da obra com recursos do convênio, especialmente o valor glosado, se for o caso;
- 2) Parecer técnico quanto à execução física, cumprimento do plano de trabalho, atingimento dos objetivos do convênio e avaliação do seu alcance social;
- 3) Pronunciamento do ordenador de despesa sobre a aprovação ou não da prestação de contas;



- 4) Caso as contas não sejam aprovadas, adoção de medidas administrativas com vistas a ressarcir os cofres públicos estaduais do prejuízo sofrido conforme sugestão do MITCE, p. 30 a 33;
- 5) Relatório de Medidas Administrativas, demonstrando que a SES buscou o ressarcimento do dano ao erário, se for o caso. Modelo no Apêndice H do MITCE, p. 166;
- 6) Caso as medidas administrativas não sejam bem sucedidas, instaurar tomada de contas especial.

4 Aproveitando o ensejo, quais as atribuições da Auditoria Setorial ante a instauração da tomada de contas especial, de acordo com a legislação vigente?

O controle como atividade administrativa é um dos meios pelos quais se exercita o poder hierárquico, isto é, os procedimentos fazem parte da estrutura que controla a execução, fiscalizando o cumprimento das normas e regras que regem cada sistema. Deve ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos.

O funcionamento de um sistema de controle deve observar certas regras que norteiam sua operacionalização, em especial o estabelecimento de responsabilidades, a segregação de funções e auditoria interna, imprescindíveis para o seu sucesso.

A auditoria interna deve ser exercida em separado, de forma segregada das demais funções e deve estar definida na estrutura com identidade própria.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio da Instrução Normativa nº 14/2011, assim disciplina:

Controle interno, o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos administrativos e concorrer para que os objetivos e as metas estabelecidos sejam alcançados.

Órgãos de controle interno, as unidades setoriais e seccionais integrantes do sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, bem como as auditorias internas, incumbidos, dentre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal, nos termos do art. 74 da Constituição da República de 1988.



Relativamente a convênios, o Decreto nº 43.635/2003, em seu art.19, dispõe que as funções gerenciais fiscalizadoras e de auditoria serão exercidas pelo órgão ou entidade concedente, através de seu sistema de auditoria interna, até a data de conclusão do objeto ou extinção do convênio. Entretanto, não há que se confundir as funções gerenciais fiscalizadoras de convênios com a função de auditoria.

Quanto à tomada de contas especial, a Instrução Normativa TCEMG n. 03/2013 estabelece os seus procedimentos, dentre os quais podemos citar:

- será conduzida por servidores públicos, organizados sob a forma de comissão ou mesmo individualmente, competindo-lhe a formalização e a instrução do procedimento, devendo ser realizada com independência e imparcialidade;
- concluída a sua instrução a comissão ou o servidor, emitirá o relatório conclusivo, e após, encaminhará para a manifestação do responsável pela unidade de controle interno do órgão ou entidade;
- o responsável pela unidade de controle interno emitirá certificado de auditoria sobre a regularidade das contas e relatório conclusivo quanto a:
 - apuração dos fatos, com indicação das normas ou dos regulamentos infringidos por cada um dos responsáveis;
 - identificação dos responsáveis, indicando nome, CPF, endereço e, se servidor público, cargo e matrícula;
 - quantificação do dano;
 - parcelas eventualmente recolhidas aos cofres públicos;
 - inscrição, na conta contábil “Diversos Responsáveis” ou correspondente, das responsabilidades em apuração; e
 - providências adotadas para se prevenir a ocorrência de situações semelhantes.

Portanto, durante o procedimento interno a tomada de contas especial será conduzida por servidores públicos, sob a forma de comissão ou individualmente, e realizada com independência e imparcialidade. Concluída a instrução, a comissão ou servidor emitirá o relatório conclusivo,



contendo as informações a que se refere o Item V do Anexo 1 denominado Nota de Conferência (IN TCEMG nº 03/2013).

Citamos o seguinte Acórdão do Tribunal de Contas da União sobre o tema:

Acórdão 3693/2014 Segunda Câmara

Em uma tomada de contas especial, a comprovação da aplicação dos recursos deve estar acompanhada de todos os elementos necessários e suficientes para conduzir ao convencimento da boa e regular utilização dos recursos públicos, e não somente os documentos previstos em normas atinentes à prestação de contas ordinária.

Após a emissão do Relatório do Tomador de Contas, os autos serão encaminhados para manifestação do responsável pela unidade de controle interno do órgão ou da entidade jurisdicionada, que emitirá certificado de auditoria sobre a regularidade das contas e relatório conclusivo.

Assim, na tramitação da tomada de contas especial pela unidade de auditoria interna, esta deve manifestar fidedignamente sobre a instrução, as apurações realizadas e a regularidade das contas tomadas, sendo essencial uma análise sobre os autos. A análise do auditor destina-se, primordialmente, ao autocontrole administrativo. Nesse aspecto insere-se o dever do auditor de verificar e de confrontar, por diversos meios, a autenticidade e a consistência dos elementos que incorrem em dano ao erário, analisando assim o mérito e a instrução processual de cada TCE.

Nesse sentido no item IX do Anexo 1 denominado Nota de Conferência (IN TCEMG nº 03/2013) encontra-se estabelecido que o relatório do órgão de controle interno deverá conter manifestação conclusiva quanto à adequada apuração dos fatos, com indicação das normas ou dos regulamentos infringidos; correta identificação dos responsáveis; correta quantificação do dano; bem como manifestação sobre a observância das normas legais e regulamentares pertinentes, por parte do concedente, com relação à celebração do termo, à avaliação do plano de trabalho, à fiscalização do cumprimento do objeto e à instauração tempestiva da tomada de contas especial, dentre outros.

As atividades de gestão, fiscalização e análise da prestação de contas de convênios não se confundem com a auditoria de convênios, que tem função específica e deve obedecer dentre outros, ao princípio da segregação de funções.



A auditoria possui procedimentos, com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio da recomendação de soluções para as não conformidades apuradas nos relatórios.

Nas normas vigentes não constam atribuições específicas à unidade de auditoria para análise de reprovação de prestação de contas de convênio, de adoção de medidas administrativas e decisão da instauração da TCE, sendo tais funções de competência de outras unidades administrativas. Entretanto, isso não impede que a auditoria exerça, a qualquer momento, suas atividades em observância às normas e técnicas que regem essa função visando à melhoria dos mecanismos de controle interno, de forma segregada, sem estar inserida como um ator no processo de análise da prestação de contas.

CONCLUSÃO

Para a gestão de convênios a Administração Pública dispõe de estrutura de controle institucional com funções próprias, desde sua celebração (preenchimento de requisitos, plano de trabalho, etc), passando pela execução, acompanhamento, fiscalização, até a análise das contas apresentadas.

No que se refere à necessidade de juntada de Boletim de Medição emitido pela SES entende-se que seja necessária a realização de uma visita complementar antes da instauração da tomada de contas especial, para que a unidade técnica da SES identifique precisamente os itens não realizados ou realizados em desacordo com o convênio e emita parecer conclusivo sobre o cumprimento do objeto pactuado, a fim de subsidiar a avaliação do ordenador de despesas.

Quanto à necessidade de juntada de documento que comprove o serviço realizado com recursos do Município verificou-se que na prestação de contas já constam documentos referentes à execução de despesas que totalizam o valor contratado pelo Município, o qual inclui recursos estaduais e municipais.



Para a solução das irregularidades apontadas no processo de prestação de contas antes da instauração da tomada de contas especial, a SES deverá adotar as medidas administrativas sugeridas no item 3 desta Nota Técnica.

Quanto à atribuição da auditoria setorial diante da tomada de contas especial compete-lhe especificamente, após a elaboração do relatório do tomador de contas, emitir relatório conclusivo e certificado de auditoria sobre a regularidade das contas, destinando-se assim, ao autocontrole administrativo.

Belo Horizonte, 06 de fevereiro de 2015.

Auditora

Diretora da DCTE/SCAT

Diretor da SCAT/SCG/CGE

Diretora da SCC/SEGOV

De acordo:

Subcontrolador de Auditoria e Controle de Gestão

/doq.