

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



CONTROLADORIA-GERAL



NOTA TÉCNICA Nº 2420.2084.14

*“Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de
Minas Gerais - IDENE”*

2014



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

Governador do Estado de Minas Gerais



Controlador-Geral do Estado



Subcontrolador de Auditoria e Controle de Gestão



Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais



Diretoria Central de Coordenação de Tomadas de Contas Especiais



Elaboração



Apoio Técnico





SUMÁRIO

REFERÊNCIA	4
DESENVOLVIMENTO	4
1. Análise de prestação de contas de convênio	5
2. Tomada de contas especial	5
3. Parecer Financeiro nº 15/2014.....	7
4. Relatório Financeiro nº 016/2014	10
CONCLUSÃO	11



NOTA TÉCNICA Nº 2420.2084.14

PROCESSO DE AUDITORIA Nº 2420.632.32.0567.14

REFERÊNCIA

O Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, IDENE, por meio dos ofícios OF.GAB.IDENE Nº 055/2014, de 31/03/2014, e OF.GAB.IDENE Nº 56/2014, de 03/04/2014, solicita orientação sobre como proceder ante as irregularidades constatadas na análise das prestações de contas dos Convênios nº 154/2011 e nº 159/2011, especialmente no tocante à necessidade de instauração de tomada de contas especial, TCE.

DESENVOLVIMENTO

Em 14/11/2011 o IDENE celebrou o Convênio nº 154/2011 com o Instituto Travessia para a realização do Projeto Universitário Cidadão. Em 06/07/2011 a autarquia firmou o Convênio nº 159/2011 com a Fundação Educacional Montes Claros, FEMC, cujo objeto foi a realização do Programa Travessia Nota Dez por um Brasil Alfabetizado.

Após a execução do convênio e prestação de contas pelos convenentes, a Gerência de Prestação de Contas/IDENE efetuou a análise das mesmas apontando a ocorrência das irregularidades constantes do Parecer Financeiro nº 15/2014, de 31/03/2014, e do Relatório Financeiro nº 016/2014, de 03/04/2014. Junto ao Parecer Financeiro nº 15/2014 foram encaminhadas 02 (duas) pastas A-Z contendo cópia de parte dos documentos que integram a prestação de contas.

A análise da Diretoria Central de Coordenação de Tomadas de Contas Especiais, DCTE/CGE, restringiu-se ao parecer e relatório encaminhados. Não foram apresentados pelo IDENE, nem foram objetos de análise, os instrumentos de convênio, planos de trabalho aprovados, histórico das análises técnica e financeira, manifestações dos convenentes e documentos de aprovação ou não das prestações de contas pelo ordenador de despesas.



1. Análise de prestação de contas de convênio

O Decreto nº 43.635/2003, que dispõe sobre a gestão dos convênios de natureza financeira, estabelece regras para sua celebração, execução e prestação de contas. Conforme estabelece a norma, o órgão concedente, por meio da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, SPGF, ou unidade equivalente, deve promover a conferência da documentação apresentada para fins de prestação de contas no que tange ao cumprimento das exigências do art. 27, § 2º (parecer financeiro). Compete à unidade técnica, responsável pelo programa, pronunciar-se quanto à implementação do objeto pactuado nos termos do art. 29, § 1º, I (parecer técnico).

O ordenador de despesas, com base nos pronunciamentos, deverá se manifestar sobre a aprovação ou não da prestação de contas em até 90 (noventa) dias (art. 29). Aprovada a prestação de contas, deve o órgão concedente processar a baixa contábil do convênio, comunicar a aprovação ao convenente, arquivando-a. Não aprovada, devem-se adotar as seguintes providências (art. 30):

- bloqueio no Siafi, do convenente, ficando impedido de receber recursos públicos até a completa regularização;
- instauração da tomada de contas especial; e
- encaminhamento da documentação relativa ao convênio à Advocacia-Geral do Estado, para as medidas judiciais cabíveis.

2. Tomada de contas especial

A tomada de contas especial, instituída pelo art. 47 da Lei Complementar nº 102/2008, é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir eventuais prejuízos que lhe forem causados. O processo é revestido de rito próprio, instaurado após esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano ao erário.



Nos termos do art. 2º da Instrução Normativa TCEMG nº 03/2013, a tomada de contas especial será instaurada quando caracterizado pelo menos um dos seguintes fatos:

- Omissão no dever de prestar contas;
- Falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres;
- Ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
- Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte dano ao erário.

O processo somente deve ser instaurado diante da existência de seus pressupostos de constituição e desenvolvimento:

- dano ao erário;
- agente responsável;
- fato irregular; e
- jurisdição e competência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

A inexistência de um dos pressupostos inviabiliza o processamento da tomada de contas especial, que, se instaurada, poderá ser arquivada pelo TCEMG sem julgamento de mérito:

*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, pugna pela extinção do processo, **sem julgamento de 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 n.º 12/08, verificada a ausência de um dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, qual seja, o prejuízo ao erário. (Decisão do Processo 761444)*

Em 2014 foi editado o Manual de Instruções sobre Tomada de Contas Especial, pela CGE, com vistas a nortear as ações dos agentes públicos que atuam no processo. O documento está disponível no sítio eletrônico <http://www.controladoriageral.mg.gov.br/tomada-de-contas-especial/1862-tomada-de-contas-especial>.



3. Parecer Financeiro nº 15/2014

A partir do exame da prestação de contas do Convênio nº 154/2011, no valor de R\$ 438.880,00, a Gerência de Prestação de Contas do IDENE emitiu o Parecer Financeiro nº 15/2014. Da avaliação do documento destacamos os seguintes pontos para análise pelo consulente:

- a) A introdução do parecer informa que parte das irregularidades detectadas foram sanadas pelo Instituto Travessia. Entretanto, não constam as razões que justificaram o posicionamento da gerência. A fim de subsidiar a avaliação do ordenador de despesas, a quem compete aprovar a prestação de contas, faz-se oportuno complementar o parecer financeiro com os argumentos que fundamentaram as conclusões apresentadas.
- b) No item 2.2 do Parecer nº 154/2011 consta que foi solicitada a devolução do valor de R\$ 16.428,76 por inobservância do § 4º do art. 25 do Decreto nº 43.635/2003, que veda movimentação financeira em espécie pelo conveniente. Entretanto, diante das justificativas e documentos apresentados pelo Instituto Travessia, a Gerente de Prestação de Contas manifestou-se pela regularidade das despesas por entender que os recursos foram aplicados no objeto do convênio.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, TCEMG, entende que a ocorrência de erros meramente formais não enseja a instauração de tomada de contas especial por não caracterizar dano ao erário.

Nesse passo, tenho que o ente concedente, em função do caso concreto, ao examinar as prestações de contas de convênio poderá deparar-se com meras irregularidades de natureza formal que não comprometam a essência da execução do convênio e sua prestação de contas, justificando, assim, desde que, motivadamente, para um pronunciamento favorável à aprovação das contas a ele submetidas.

É de bom alvitre frisar que, no pronunciamento acerca da aprovação ou não da prestação de contas, jamais poderá ser invocada uma falha formal quando esta for da substância do ato, envolvendo a execução do convênio e a aplicação do recurso disponibilizado.

Feitas essas considerações, respondo a presente consulta, afirmando que a prestação de contas que apresente erros meramente formais, que não comprometam a lisura e a finalidade do convênio, pode ser aprovada, apontado-se as ressalvas que porventura existirem em separado. (g.n.) Consulta nº 738.363



Neste sentido, recomenda-se ao ordenador de despesas, quando da aprovação da prestação de contas, que se certifique, por meio do parecer técnico emitido pela unidade responsável pelo programa, se os serviços, cujas comprovações apresentam vícios de forma, foram efetivamente prestados e guardam relação com o objeto do convênio.

- c) Dos saques efetuados em 12/07/2011, no valor total de R\$ 19.000,00, foi restituído ao concedente o saldo não utilizado de R\$ 2.571,24, em 02/12/2011, sem a devida atualização monetária. Diante disso, deve-se efetuar notificação de cobrança dos valores decorrentes da atualização e, sendo ineficaz, instaurar tomada de contas especial.
- d) No item 2.3 do parecer registra-se a realização de saques em espécie, em 12/07/2011 e 22/08/2011, para pagamento de despesas com pessoal dos meses de julho a novembro de 2011, no montante de R\$ 107.294,80, em desacordo com o § 4º do art. 25 do Decreto nº 43.635/2003. Todavia, a Gerente de Prestação de Contas manifestou-se pela regularidade das despesas por entender que os recursos foram aplicados no objeto do convênio. Diante disso, recomenda-se ao ordenador de despesas, quando da aprovação da prestação de contas, que se certifique, por meio do parecer técnico emitido pelo gestor do convênio, se os recursos foram aplicados nos fins informados pelo Instituto Travessia.

Esclareça-se que o valor sacado destinava-se ao pagamento de consultores/assessores e encargos trabalhistas por um período de cinco meses. Tal procedimento impossibilitou o cumprimento o art. 25 § 1º, I e II do Decreto nº 43.635/03:

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.



Caso os pagamentos antecipados não estejam previstos no plano de trabalho do convênio ou haja manifestação desfavorável do IDENE, a não manutenção dos recursos em aplicação financeira até a data de quitação das despesas resulta em dano ao erário. Deve-se, portanto, efetuar notificação de cobrança ao Instituto Travessia e, sendo ineficaz, instaurar tomada de contas especial.

- e) Informa-se no item 2.3 que os cheques nº 80, 99 e 100 foram utilizados para pagamento de despesas de pessoal dos meses de julho a novembro de 2011. Não obstante a correspondência de valores, consta no parecer financeiro que esses foram destinados ao pagamento de recursos humanos nos meses de julho, agosto e outubro, não relacionando os meses de setembro e novembro de 2011. Dessa forma, faz-se necessário explicitar as razões da divergência.
- f) No item 2.4 do Parecer Financeiro nº 154/2011 apresenta-se rol de despesas que “não tiveram informações suficientes para análise de mérito” e que “não apresentaram informações e detalhamentos suficientes para a verificação de sua exatidão e elegibilidade dos serviços prestados”. De acordo com a Gerência de Prestação de Contas também não houve o encaminhamento de documentos relativos aos procedimentos de aquisições que originaram tais despesas.

Tais despesas devem ser reavaliadas pelo IDENE a fim de que se demonstre de maneira inequívoca a adequada aplicação dos recursos, nos termos estabelecidos no convênio e na legislação. Em caso de não aprovação das contas, adotando-se previamente as medidas administrativas para reparação do dano, caberá a instauração de tomada de contas especial no montante de R\$ 62.739,03 (somatório dos valores dos quadros do item 2.4).

- g) É informado na conclusão do Parecer Financeiro nº 154/2011 que houve a devolução, pelo conveniente, de R\$ 33.104,83. Todavia não há memória de cálculo demonstrando a composição do valor, o que se faz essencial para fins de análise da prestação de contas.
- h) Consta também na conclusão do parecer “que as irregularidades apontadas, ainda que em desconformidade com o Decreto 43.635/2003, guardam inteira consonância com o Plano de Trabalho e encontram-se efetivamente demonstradas, tanto pelo aspecto financeiro, quanto



pelo finalístico – Relatório do respectivo Gestor; CD's, Notícias de Jornais Locais, Revistas, Blog, etc". A conclusão é contraditória diante das constatações apresentadas no parecer que informa que a aplicação dos recursos não foi devidamente demonstrada pelo Instituto Travessia. Dessa forma, faz-se necessário complementar o parecer financeiro com informações que elimine a contradição apontada.

4. Relatório Financeiro nº 016/2014

Em relação ao Convênio nº 159/2011, o relatório financeiro faz referência a recursos provenientes das fontes 36.1, federal, e 10.3, contrapartida estadual:

Origem dos recursos	Valor (R\$)
Recursos Federais	3.292.198,32
Recursos Estaduais (contrapartida)	72.000,00
Total	3.364.198,32

Conforme disposto no Capítulo 4 do Manual de Instruções sobre Tomada de Contas Especial, não cabe instauração de TCE quando os fatos ensejadores estiverem relacionados a recursos oriundos da União geridos pelo Governo Estadual, direta ou indiretamente. A jurisdição do TCEMG alcançará esses fatos, apenas, se em decorrência deles o Tesouro Estadual ressarcir o erário federal. Isto é, se o Estado ressarcir a União, os recursos malversados se constituirão dano ao erário estadual, devendo ser instaurada a tomada de contas especial pela autoridade administrativa, de acordo com o artigo 47, da Lei Complementar nº 102/2008, precedida das medidas administrativas necessárias e suficientes.

No caso em tela é cabível a instauração de tomada de contas especial, configurado dano ao erário, na proporcionalidade dos recursos oriundos do Estado, conforme disposto no item 7.9 do Capítulo 7 do Manual.

Em relação ao Parecer Financeiro nº 16/2014 destacamos os seguintes apontamentos para avaliação pelo consulente:



- a) No item II.2.1 consta que para a execução das metas 5 e 6 do convênio a convenente contratou a Faculdade de Ciência e Tecnologia, FACIT. Deve-se atentar, de acordo com o disposto no convênio firmado com a União e com a legislação aplicável, se não há vedação para subcontratação da execução do objeto do convênio, o que ensejaria a devolução de recursos pelo Estado.
- b) No item II.2.2 apresenta-se informação que necessita de elucidação por parte da Gerência de Prestação de Contas em virtude de sua falta de clareza:

Apurou-se que houve realização de despesas de valores acima do previsto no Plano de Trabalho, referentes às metas 5 e 6, em razão da prorrogação da vigência do convênio, no valor proporcional de R\$ 55.520,00.

- c) No item II.2.2 está relatado que há necessidade de devolução de R\$ 57.877,82 referente a não comprovação de despesas pelo convenente. Observa-se, no entanto, divergência na informação vez que no item IV o valor expresso é de R\$ 58.288,98. Não obstante a diferença apontada, o IDENE deve notificar o convenente para regularização da prestação de contas no montante glosado. Caso ineficaz, faz-se necessária a instauração de tomada de contas especial.

CONCLUSÃO

O Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, IDENE, solicitou orientação sobre como proceder ante as irregularidades constatadas na análise financeira das prestações de contas dos Convênios nº 154/2011 e nº 159/2011.

A partir da avaliação do Parecer Financeiro nº 15/2014 e do Relatório Financeiro nº 016/2014, emitidos pela Gerência de Prestação de Contas, apresenta-se nesta nota técnica apontamentos ao consulente a fim de subsidiar o ordenador de despesas na aprovação ou não das prestações de contas.



Caberá ao IDENE a análise das questões apontadas pela CGE. Configuradas irregularidades de caráter formal, sem caracterização de dano ao erário, as prestações de contas deverão ser aprovadas com ressalvas, representando ao Tribunal de Contas do Estado, nos termos da Lei Complementar nº 102/2008, arts. 65 a 70. Caso de identifiquem vícios na comprovação da aplicação dos recursos que caracterizem dano ao erário, a prestação de contas não deverá ser aprovada, implicando na adoção de medidas administrativas para ressarcimento ao erário e, no seu insucesso, instauração tomada de contas especial.

Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão/Controladoria-Geral do Estado, em Belo Horizonte, aos 30 de junho de 2014.

Auditora Interna

Auditora

Diretora da DCTE/SCAT

Diretor da SCAT/SCG

De acordo:

/doq.