



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 11/6/08

RELATOR: CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA

CONSULTA Nº 738363

---

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

**PROCESSO:** 738.363

**NATUREZA:** Consulta

**CONSULENTE:** Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER/MG.

**ASSUNTO:** Questiona a possibilidade de a Autarquia aprovar com ressalvas as prestações de contas de convênios por ela firmados quando constatadas apenas irregularidades de natureza formal.

### I - RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de consulta formulada pelo Sr. José Élcio Santos Monteze, Diretor Geral do DER/MG, na qual cita os artigos 30 e 31 do Decreto Estadual nº 43.635, de 21 de dezembro de 2003, que regulamenta os convênios no âmbito do Estado de Minas Gerais, e formula o seguinte questionamento:

*“Em face do exposto, consulto a essa Corte sobre se há possibilidade de que esta Autarquia, ao analisar a prestação de contas de convênios celebrados, se constatar alguma irregularidade de natureza exclusivamente formal, poderá aprová-la com ressalvas, a exemplo das regras estabelecidas no art. 44 da Lei Complementar Estadual nº 33, de 1994, que dispõe sobre a organização dessa Corte de Contas*

*Caso a resposta seja afirmativa, consulto, então, sobre quais seriam as medidas acauteladoras que esta Autarquia poderia adotar, visando ao cumprimento, pelo conveniente, da ressalva apontada.”*



## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **PRELIMINAR**

Verifico, nos termos constantes da petição inicial de fls. 02 e 03, que o Consulente é parte legítima e, por versar sobre matéria de competência desta Corte, nos termos do art. 7º, X do RITCMG, conheço da presente consulta para respondê-la em tese.

**CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:**

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:**

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

**CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO:**

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

**CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:**

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

**CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:**

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE ELMO BRAZ:**

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

**APROVADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.**

**CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:**

### **NO MÉRITO**

Inicialmente, vale tecer algumas considerações acerca do assunto.



A prestação de contas de convênio constitui uma modalidade de procedimento administrativo no qual o ente concedente recebe a prestação de contas dos convenientes que receberam recursos públicos e pronuncia-se acerca de sua aprovação ou não.

Na esteira do artigo 30 do Decreto 43.635/2003, o referido pronunciamento acerca da aprovação ou não da prestação de contas terá por base os documentos relacionados no artigo 27 do citado Decreto e o parecer emitido pela unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, que abrangerá os aspectos técnico e financeiro.

Nesse sentido, com base no disposto no supramencionado Decreto, é necessário que todos os documentos relacionados no art. 27 componham a prestação de contas, assim como o parecer da unidade concedente, não podendo a Administração prescindir de sua apresentação.

Com efeito, da análise do art. 27, tem-se, em um primeiro momento, que os documentos relacionados nos incisos de I a VIII não comportam qualquer questionamento, pois coube ao legislador defini-los como meio hábil à comprovação da execução do objeto do convênio.

Já o inciso IX do mesmo artigo trouxe a exigência da apresentação de cópia dos processos licitatórios ou procedimentos análogos, contratos, atos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação fundamentados na legislação pertinente e devidamente justificados.

A licitação, em qualquer de suas modalidades, inclusive nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade, é um procedimento definido na Lei 8.666/93 e legislação esparsa no qual o legislador estabeleceu formalidades para garantir os princípios constitucionais da ampla concorrência e da melhor proposta.

Contudo, a doutrina e a jurisprudência, na interpretação das normas jurídicas e administrativas, têm homenageado em seus posicionamentos uma visão principiológica do direito em detrimento do rigorismo formal, tão imantado em boa parte dos operadores do direito, corrente com a qual me filio.



Nesse sentido, inclusive, exemplificadamente, o ordenamento jurídico-positivo, com a edição da Lei 9.784/99, tem prestigiado os princípios na condução dos processos administrativos no âmbito da Administração Pública, como se observa no art. 2º:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

[...]

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

[...]

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”

Assim, na concepção moderna do Direito Administrativo, muitos são os princípios, ou melhor, normas jurídicas que o regem e que podem orientar o aplicador no momento de decidir.

Destarte, um princípio que merece destaque é o do formalismo moderado, que consiste, em um primeiro plano, na previsão de ritos e formas simples, capazes de propiciar regular grau de segurança ao ato e, por outro lado, na necessidade de se fazer uma interpretação flexível e razoável quanto às suas formas.



Com essas considerações, busca-se demonstrar que não se pode fazer da formalidade um fim em si mesma, mas um norte para que o agente público não se desvirtue da finalidade pública a que a prática do ato está vinculada, pois a forma não deve ter prevalência incondicionada sobre o conteúdo.

Felizmente, aliás, parece ser esse o caminho a ser trilhado por esta Corte.

Isto posto, vale dizer que, esta Corte, conforme ressaltado pelo Consulente, em suas decisões e no poder conferido pela Legislação pertinente, pode julgar a matéria que lhe é afeta regular com ressalvas quando verificado que o ato praticado pelo agente público, embora desvirtue das formalidades prescritas na Lei, não atenta contra a sua finalidade.

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.

E quanto à segunda parte da indagação do Consulente: *“Caso a resposta seja afirmativa, consulto, então, sobre quais seriam as medidas acauteladoras que esta Autarquia poderia adotar, visando ao cumprimento, pelo conveniente, da ressalva apontada.”*, afirmo que a não-adoção das providências ressalvadas no pronunciamento do ente concedente deverá implicar nas consequências



estabelecidas no próprio Decreto n.º 43.635, no art. 31, para os futuros convênios, cujo teor transcrevo:

Art. 31 - 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 conveniente, 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;

III - o encaminhamento da documentação relativa ao convênio à Advocacia-Geral do Estado, na hipótese de ressarcimento ao erário, para as medidas judiciais cabíveis.

Isso porque ao ente concedente a Lei não confere poder punitivo, e, ainda, uma vez aprovada a prestação de convênio, não poderá a autoridade retificar a sua decisão, exceto nos casos de vício do próprio ato.

Assim, caberá ao ente concedente controlar o cumprimento da adoção das medidas estabelecidas no seu pronunciamento, para evitar que, em futuros convênios, as irregularidades antes consideradas meramente formais possam assumir um caráter substancial, pois nessa nova situação a mera formalidade estará atrelada a uma desobediência que deverá ser sopesada no novo pronunciamento, inclusive, para nesse caso, levar a um pronunciamento pela rejeição das contas prestadas.

É o parecer que submeto à consideração dos Exmos. Conselheiros.



(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR)

CONSELHEIRO PRESIDENTE ELMO BRAZ:

Também voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.