



**Procedência:** Procuradoria da Fundação Ezequiel Dias

**Interessado:** Fundação Ezequiel Dias

**Nota Jurídica nº:** 4.754

**Data:** 04 de janeiro de 2017

**Classificação temática:** Direito Administrativo. Convênio de saída. Prestação de contas.

**Ementa:** **DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO DE SAÍDA. PARCEIRO PRIVADO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. REPROVAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL E PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E COBRANÇA DE CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. INTERPRETAÇÃO NORMATIVA.**

*Nos termos da Instrução Normativa nº 3/2013 do Tribunal de Contas do Estado, o esgotamento das medidas administrativas é requisito para a instauração da tomada de contas especial. Aplicando-se o processo administrativo de constituição de crédito não tributário de que trata o Decreto estadual nº 46.830, de 2015, também aos convênios cuja prestação de contas regeu-se pelas normas do revogado Decreto estadual nº 43.635, de 2003.*

### *Nota Jurídica*

1. Trata-se de expediente encaminhado à Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado pela Procuradoria da Fundação Ezequiel Dias - FUNED, para fins de análise e emissão de parecer sobre tema relacionado à prestação de contas em convênios de saída celebrados pelo Estado e suas entidades.

2. Decorrente de dúvida apresentada pelo órgão de gestão de convênios da FUNED, a consulta encerra questionamento sobre as normas estaduais que incidem no procedimento de prestação de contas nos convênios de saída. Buscando-se resposta acerca da aplicação, especialmente, dos Decretos estaduais nº 43.635, de 2003, e 46.830, de 2015, para fins de ressarcimento do erário. Tendo-se por pano de fundo o procedimento de prestação de contas instaurado por ocasião da execução de convênio celebrado pela FUNED, ainda em 2005, com a Fundação Bio-Rio, pessoa



jurídica de direito privado. Convênio esse que, reprovadas as contas pelo concedente, é atualmente objeto de tomada de contas especial junto ao Tribunal de Contas do Estado.

3. O setor técnico da FUNED, após narrar os fatos que caracterizam o processo de prestação de contas, questiona se deverá proceder, agora, nos termos previstos no Decreto estadual nº 46.830, de 2015, ou apenas de acordo com o teor das normas do Decreto estadual nº 43.635, de 2003. Entendendo que tal definição causará impactos no procedimento de tomada de contas especial já iniciado.

4. A Procuradoria da FUNED, por meio da Nota Jurídica nº 262/2016 e após diligências e pedidos de complementação das informações por parte do setor interessado, respondeu aos questionamentos apresentados, concluindo pela aplicação de ambos os decretos ao caso, por entender que regulamentam objetos distintos, o que permitiria a compatibilização de seus termos.

5. Em suma, é o relatório.

6. Conforme narrado, o expediente tem por fundamento fático o procedimento de prestação de contas em convênio de saída celebrado pela FUNED com instituição privada, cujo objetivo pactuado envolveu o repasse de recursos estaduais para fins de desenvolvimento e posterior transferência de tecnologia na produção de medicamentos específicos.

7. Afora as questões de mérito do processo de prestação de contas que deu origem à consulta e, também, da execução em si do convênio – que, ressalta-se, *não são objeto de nossa análise nesta ocasião* –, a consulta pode ser resumida a uma simples dúvida na interpretação da legislação aplicável ao caso apresentado. Buscando-se entender se as disposições do Decreto estadual nº 46.830, de 2015, aplicam-se ou não ao procedimento de prestação de contas já instaurado, com fundamento no Decreto estadual nº 43.635, de 2003, naquele convênio específico e em fase de tomada de contas especial junto ao Tribunal de Contas do Estado.

8. Pois bem. Verifica-se que o Decreto estadual nº 46.830, de 2015, foi editado no intuito de estabelecer o regulamento do *Processo Administrativo de Constituição do Crédito Estadual não Tributário* no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado. Tendo por finalidade principal a regulamentação de um instrumento administrativo próprio destinado, a exemplo do que ocorre com os créditos de natureza tributária, à cobrança de créditos decorrentes de danos causados ao erário, quando apurados em procedimentos de prestação de contas nos ajustes de parceria celebrados por órgãos e entidades do Estado para a transferência de recursos estaduais.



9. Nele estão previstas, pois, as normas que conferem legitimidade ao processo administrativo de constituição de crédito de natureza não tributária. Crédito esse que posteriormente, e desde que respeitadas as disposições ali contidas, será objeto de inscrição em dívida ativa e conseqüente fundamento para a utilização, pelo Estado, dos meios judiciais e extrajudiciais de cobrança que lhe estão disponíveis.

10. Por sua vez, o Decreto estadual nº 43.635, de 2003, estabeleceu as regras referentes à celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos. Embora revogada pelo Decreto nº 46.319, de 2013, a aplicação de suas disposições aos convênios celebrados sob sua égide foi preservada em razão do disposto no art. 82 do decreto revogado.

11. Observa-se que as disposições do Decreto revogado determinavam que o procedimento de tomada de contas especial se seguia ao término da prestação de contas, quando reprovadas as contas apresentadas pelo conveniente. Procedimento esse que foi alterado na legislação vigente, vez que o Decreto nº 46.319, de 2013, na redação conferida pelo Decreto estadual nº 46.830, de 2015, compatibiliza seus termos ao atual processo de constituição e cobrança de créditos não tributários – dos quais os recursos repassados via convênio de saída são parte – prevendo:

*“Art. 61. (...)*

*§ 9º Quando a prestação de contas final for reprovada ou houver omissão do dever de prestar contas, o concedente tomará as seguintes providências:*

*I - registrará a inadimplência no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI-MG –, se não tiver sido efetuado anteriormente;*

*II - iniciará o Processo de Constituição de Crédito Não Tributário.” [g.n.]*

12. Para os convênios regulados pelo Decreto vigente, portanto, dúvidas não persistem. Caberá ao gestor responsável pela prestação de contas, tão logo reprovadas, observar o procedimento de que trata o Decreto estadual nº 46.830, de 2015, e iniciar o processo de constituição do crédito não tributário.

13. Na aplicação da norma mais recente, somente ao término do processo de constituição do crédito, caso não haja seu recolhimento, é que se abrirá a obrigação legal de envio do processo ao Tribunal de Contas do Estado para fins de instauração do procedimento de tomada de contas especial.

14. A nosso ver, todavia, o Decreto estadual nº 46.830, de 2015, aplica-se, também, aos convênios regidos pelo decreto revogado. A interpretação das normas de prestação de contas a eles aplicáveis deverá ser compatibilizada com o atual e vigente sistema administrativo de cobrança de créditos não tributários. Postergando-se, assim, a instauração do procedimento de tomada de contas especial – que será



utilizado apenas na hipótese de encerramento, sem pagamento, do procedimento administrativo de inscrição e cobrança do crédito apurado.

15. Vale dizer: imperiosa a compatibilização da legislação de prestação de contas incidente sobre os convênios regidos pelo Decreto estadual nº 43.635, de 2003, com a legislação vigente. Entendendo-se ter havido, ainda que tacitamente, a alteração do dispositivo que exigia o pronto encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado para fins da instauração da tomada de contas especial. Exigindo-se, igualmente, que o processo administrativo de constituição de crédito não tributário seja instaurado e finalizado.

16. Trata-se de interpretação necessária a fim de compatibilizar a atuação da Administração Pública estadual aos requisitos legais para a instauração do procedimento de tomada de contas especial. Que, nos termos da legislação especial, exige o *esgotamento das medidas administrativas* como requisito a tanto.

17. Assim o determinam os arts. 2º e 3º da Instrução Normativa nº 3/2013 do Tribunal de Contas do Estado, que, com fulcro no § 3º do art. 47 da Lei Complementar estadual nº 102, de 2008, dispõe sobre os procedimentos da tomada de contas especial no âmbito dos órgãos e entidades das Administrações Diretas e Indiretas, estaduais e municipais.

18. Eis a redação da Instrução Normativa:

*“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.*

#### *Seção II Das medidas administrativas internas*

*Art. 3º. As medidas administrativas internas que precedem a instauração da tomada de contas especial podem constituir-se em diligências, notificações, comunicações **ou outros procedimentos devidamente formalizados,***



*destinados a promover a prestação de contas ou o ressarcimento ao erário estadual ou municipal. (...)" [g.n.]*

19. Reitera-se, assim, que o esgotamento das medidas administrativas disponíveis ao gestor público é requisito para a instauração da tomada de contas especial. E uma vez regulado, posteriormente, por norma de mesma categoria e hierarquia, um novo procedimento administrativo visando o ressarcimento ao erário de recursos repassados via termos de parceria – do qual o convênio é inequívoca espécie –, imprescindível a sua observância previamente ao encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado. Independentemente da aplicação do Decreto estadual nº 46.319, de 2013, ou do revogado Decreto nº 43.635, de 2003, ao procedimento de prestação de contas.

20. Em ambos os casos, a observância do procedimento de constituição do crédito não tributário é medida imperativa. Sendo, por um lado, ferramenta eficaz na recuperação do crédito apurado e, ao mesmo tempo, medida hábil a evitar a desnecessária instauração do procedimento junto ao Tribunal de Contas do Estado. Que, inequivocamente mais dispendioso e gravoso, deverá ser reservado às situações em que tenha havido expressa recusa ao ressarcimento do débito mesmo após sua inscrição em dívida ativa.

21. Nesse sentido, ratifica-se o entendimento contido na mencionada Nota Jurídica da Procuradoria da FUNED, que foi categórica ao entender pela aplicação do Decreto estadual nº 46.830, de 2015, ao convênio em questão. Decerto, uma vez regulado, o procedimento de constituição de crédito não tributário é medida que se abre a todos os casos em que identificado o dever de ressarcimento ao erário por danos causados em parcerias celebradas pelo Poder Público estadual.

22. Ressalta-se que a dúvida posta pela consulente quanto ao enquadramento do convênio indicado nos conceitos de *parceiro* e *parceria*, definidos pelo art. 2º do Decreto estadual nº 46.830, de 2015, deve ser respondida em sentido afirmativo. Possibilitando-se a leitura do conceito ali contido de maneira extensiva. Entendendo-se também como parceiro, e para os fins descritos pela norma, a instituição privada conveniente – sociedade civil – e como parceria o convênio de saída, como expressamente indicado no inciso III do referido art. 2º.

23. Ademais, eventual instauração do procedimento de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas do Estado sem a observância do procedimento de constituição do crédito, como ocorre no convênio indicado pela consulente, não impede a utilização do instrumento de que trata o Decreto estadual de 2015 pela FUNED. Como, também, não macula o procedimento de tomada de contas especial em curso.



24. Ao contrário, em razão da independência entre a atuação da Administração Pública e a atuação do Tribunal de Contas – que pode se dar, inclusive, de ofício –, a lavratura do Auto de Apuração de Dano ao Erário, com a consequente observância do procedimento que lhe é subjacente, é medida que ora se impõe ao gestor, sem que disso se retire a força e autoridade da atuação do Tribunal de Contas.

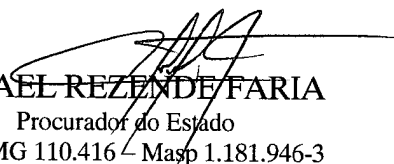
25. Nessa hipótese, dando-se sequência ao procedimento de constituição do crédito não tributário e havendo, pela via administrativa, o ressarcimento integral do débito – ou autorizado o seu parcelamento nos moldes permitido pelo Decreto –, caberá ao gestor comunicar o fato ao Tribunal de Contas. Competindo ao Tribunal a avaliação de eventual perda do objeto do procedimento de tomada de contas especial.

### *Conclusão*


26. Diante de todo o exposto, opina-se pela aplicação do Decreto estadual nº 46.830, de 2015, também aos convênios cuja prestação de contas regeu-se pelos termos do revogado Decreto estadual nº 43.635, de 2003. Exigindo-se, nos termos da Instrução Normativa nº 3/2013 do Tribunal de Contas do Estado, o esgotamento das medidas administrativas para fins da instauração da tomada de contas especial – nelas incluído o procedimento de constituição de crédito não tributário pela Administração.

27. É como opinamos. À superior análise.

Belo Horizonte, 3 de janeiro de 2017.

  
RAFAEL REZENDE FARIA  
Procurador do Estado  
OAB/MG 110.416 – Masp 1.181.946-3

Aprovado em 03.01.2017

  
Ana Paula Muggler Rodarte  
Procuradora-Chefe Substituta da Consultoria Jurídica