



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

Interessado: Município de Setubinha

Número: 16.127

Data: 10 de setembro de 2019

Classificação Temática: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Convênio. Repasse de recursos de origem federal. Responsabilidade.

Precedentes: Parecer nº 15.908/2017; Parecer nº 15.851/2017; Nota Jurídica nº 4.788/2017; e Nota Jurídica nº 5.264/2019.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. CONVÊNIO DE REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS AO ESTADO DE MINAS GERAIS. SUBCONVÊNIOS COM MUNICÍPIOS E ENTIDADES. PRESTAÇÃO DE CONTAS. RESPONSABILIDADE DO ESTADO PERANTE A UNIÃO. DANO AO ERÁRIO MINEIRO. DEVER DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS SUBCONVENIENTES. POSIÇÃO DO TCE/MG ACERCA DE SUA INCOMPETÊNCIA PARA A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, DE CONTROLE E JUDICIAL. APLICAÇÃO DO DECRETO ESTADUAL Nº 46.830, DE 2015, PARA FINS DE REPARAÇÃO DO DANO EVENTUALMENTE APURADO.

Em matéria de controle e fiscalização de recursos federais recebidos pelo Estado por meio de convênios de entrada celebrados com a União, posteriormente transferidos a municípios e entidades via a celebração de subconvênios, o entendimento a prevalecer no âmbito do Tribunal de Contas da União aponta no sentido da responsabilidade do ente estadual pelo ressarcimento da União, nas situações em que persistam irregularidades na execução do objeto do ajuste. Situação a exigir do Estado atuação orientada à responsabilização do subconvênio pelos danos que, por causa sua, venha a suportar. Ainda que o Tribunal de Contas do Estado tenha por posicionamento a tese de sua incompetência fiscalizatória em situações tais, dada a origem dos recursos. Aplicação do Decreto estadual nº 46.830, de 2015.

Parecer

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de expediente em que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE descreve o quadro fático relacionado a convênio celebrado com município mineiro, em seguida, questionamentos de natureza jurídica a ele relacionado. Fazendo-o no intuito de obter orientação sobre o procedimento a ser doravante adotado pela Pasta neste e em outros instrumentos de parceria que, segundo informa, encontram-se em situação semelhante.
2. O convênio a que se refere esta consulta, de nº 318/2003, foi celebrado com o Município de Setubinha. E teve por objeto o repasse, pelo Estado, de recursos à entidade para fins de apoio a atividades de interesse público. Recursos esses de origem federal. Recebidos da União e posteriormente repassados a municípios e entidades por meio de instrumentos específicos - *subconvênios*.
3. Informa a consulente que diante da frustração do procedimento de prestação de contas - em que não saneadas, pelo conveniente, as irregularidades apontadas -, o convênio foi objeto da instauração de procedimento de tomada de contas especial. Constando do relatório conclusivo a ocorrência de dano ao erário e a identificação dos responsáveis.
4. No entanto, encaminhado o procedimento ao Tribunal de Contas do Estado, fora apresentado, pela própria Secretaria de Estado, pedido no sentido o arquivamento do procedimento de tomada de contas. Baseado exclusivamente na origem federal dos recursos. Com o que concordou o TCE. Situação essa que levou a Pasta a autorizar a baixa contábil e arquivamento do procedimento no âmbito da SEDESE, sem a adoção de qualquer outra medida destinada à recuperação dos recursos repassados.
5. Considerando a existência de dano, a consulente questiona, *litteris*:
 - a) *Devem ser mantidos os registros de baixas contábeis, pela incompetência do poder público para inscrever o débito em cadastro estadual de inadimplentes, por se tratar de recurso repassado pela União?*
 - b) *Ou devem ser retificados os atos de baixa contábil e de desbloqueio no SIAFI-MG?*
 - c) *Devem ser emitidos todos os relatórios e pronunciamentos exigidos pela IN nº 3/2013 TCEMG, ainda que não haja comprovação de dano ao erário estadual?*
 - d) *Devem ser encaminhados os autos para a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG)?*
 - e) *Considerando a origem dos recursos, devem ser informados aos órgãos federais? E, quais: órgão concedente e/ou TCU?*
 - f) *Na hipótese de se continuar o andamento dos procedimentos de tomada de contas, no âmbito interno, devem ser instituídas novas comissões para apuração e nova comunicação ao TCEMG?*
 - g) *Na hipótese de tomadas de contas já instauradas, com repasses financeiros de origem federal e estadual, a Comissão de Tomada de Contas Especial deve emitir notificação de cobrança sobre o valor total do dano ou somente em relação ao valor de dano estadual?*
6. Em suma, é o relatório. Passa-se a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

7. Nos termos da narrativa feita, a consulta encerra série de questionamentos que derivam de situação corriqueiramente enfrentada pelas Secretarias de Estado, caracterizada

pelo exercício do controle e fiscalização de recursos de origem federal recebidos pelo Estado por meio de convênios de entrada celebrados com a União, posteriormente transferidos a municípios e entidades via a celebração de subconvênios (convênios de saída).

8. O entendimento a prevalecer no âmbito do Tribunal de Contas da União - TCU aponta no sentido da responsabilidade do conveniente Estado de Minas Gerais pelo ressarcimento da União, nas situações em que persistam irregularidades na execução do objeto do ajuste. Ao passo que o Tribunal de Contas do Estado tem por posicionamento a tese de sua incompetência fiscalizatória em situações tais, dada a origem federal dos recursos.

9. A julgar do procedimento adotado pela consulente, que ilustra a consulta em apreço, a declinação de competência vinda da Corte de Contas estadual ensejou o simples arquivamento da tomada de contas especial instaurada, com a revogação dos efeitos dela decorrentes, procedendo-se à baixa contábil e desbloqueio do subconveniente e responsáveis junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI-MG. Ausente qualquer outra medida, seja administrativa ou judicial, no sentido da reparação do dano apontado no relatório conclusivo de tomada de contas especial.

10. A questão, todavia, nos parece clamar por solução diversa.

11. Em princípio, deve-se partir da premissa da existência, mesmo que em data futura, do dever do Estado responder perante a União pelos recursos recebidos – dado o já mencionado posicionamento do TCU. Fato a caracterizar, por si só, dano ao Erário estadual por ato a que não deu causa, passível de ser imputado exclusivamente àqueles que com ele tenha celebrado os ditos *subconvênios*.

12. A hipótese enseja a atuação do Poder Público estadual no sentido da reparação do dano suportado ou a ser suportado.

13. O tema não é novo nesta Consultoria Jurídica e foi objeto de manifestação pregressa da Advocacia-Geral do Estado. Estando abordada e bem definida pelo Parecer nº 15.908, de 2017, do qual se extrai, no que interessa:

“2. A questão jurídica diz respeito à possibilidade de o Estado de Minas Gerais, no intuito de se resguardar dos prejuízos que advirão de não prestação de contas por município que recebeu recursos federais para aplicação na saúde, ou que prestou contas, mas essas foram reprovadas, pode instaurar processo administrativo para apuração do dano, tendo em vista que, efetivamente, o dano só ocorrerá quando for concluída tomada de contas especial, que somente se admite, para a espécie, junto ao Tribunal de Contas da União, sendo certo que é o Estado quem vem tendo que responder pelo ressarcimento à União.

(...)

12. O Estado recebe recursos federais mediante convênio com a União e celebra subconvênios para transferência desses recursos federais a municípios, mas continua responsável por sua correta aplicação. Quando há problemas na prestação de contas do município, o Estado já antevê o dever de ressarcimento à União, que lhe será imputado (de acordo com a posição do TCU). Mas o dano efetivo aos cofres estaduais ainda não ocorrerá. É certo, mas futuro.

13. O ponto central da consulta é se o Decreto Estadual n. 46.830/2015 autoriza a constituição desse crédito e sua inscrição de dívida ativa.

(...)

16. Postos os dois entendimentos jurídicos e antes de tentarmos equacionar a questão, impende considerar que o Tribunal de Contas do Estado já se pronunciou contrariamente à sua competência para Tomada de Contas Especial em hipótese em que os recursos sejam federais, conforme explicitado pela Consulente. De outra banda, ainda há o valor de

alçada para autorizar a Tomada de Contas Especial junto ao TCU.

17. Percebemos duas questões jurídicas. A primeira, relativa ao interesse de agir do Estado, relativamente a um dano futuro, ou seja, quando ainda não ocorrida a efetiva lesividade ao erário estadual. E, a segunda, referente ao fato de se tratar de recurso federal, o que repercute na viabilidade jurídica de inscrição do crédito em dívida ativa, como indagado na consulta.

(...)

19. [...] a se tomar como premissa ser o Estado o responsável pelo ressarcimento à União, por ser ele o conveniente no instrumento firmado com a União e, assim, o ente vinculado às cláusulas do Convênio, conforme entendimento que se vem sustentando no TCU, tem-se como certo o prejuízo decorrente de omissão na prestação de contas pelo município subconveniente, ou quando estas forem irregulares, quando mais se for valor inferior ao de alçada, o que impedirá, inclusive, a Tomada de Contas Especial junto ao TCU, ficando por conta do Estado mesmo o dano.

20. Mesmo diante dessa certeza quanto à lesividade ao patrimônio público Estadual, constatada na prestação de contas do Município beneficiário dos recursos públicos federais ou com a omissão na prestação de contas, remanesce a questão de ordem temporal: 'dano futuro'. Esse é o aspecto que, ao nosso ver, fragiliza a viabilidade de o Estado se valor do Decreto Estadual n. 46.830/2015 para constituir o crédito não tributário, notadamente porque não há amparo legal para chegar-se à inscrição do débito (da União) em dívida ativa.

21. O art. 2º, § 4º, da Lei n. 6.830/80, é expresso ao fixar que a Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

22. Estamos entendendo, portanto, que, em se tratando de recursos públicos federais, cujo entendimento prevalecente é o de que o fato de o Estado transferir a aplicação desses recursos a municípios mediante subconvênios não desnatura sua procedência, implica inviabilidade jurídica de inscrição desse crédito em dívida ativa, na forma do Decreto Estadual n. 46.830/2015.

23. O que não significa ser inviável a utilização das regras procedimentais desse Decreto, n. 46.830/2015, para constituir o crédito decorrente da omissão na prestação de contas pelo município subconveniente ou de sua irregularidade, já que, nesse ponto, nosso entendimento é no sentido de que há interesse de agir do Estado e é seu dever exigir o cumprimento do subconvênio – onde a relação jurídica se estabelece é entre o Estado e o Município – inclusive a prestação de contas, já que a fiscalização incumbe ao Estado.

24. Significa, pois, que há interesse do Estado na imediata prestação de contas e na apuração de eventual dano, não sendo exclusivo o processo de Tomada de Contas Especial junto ao TCU, que tem, também, natureza de processo administrativo, devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública a fim de obter o respectivo ressarcimento, cujo procedimento tem a finalidade de apuração dos fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis.

25. Acrescente-se que, se a premissa que vem sendo firmada é no sentido de que cumpre ao Estado ressarcir à União, da mesma forma, o Estado estabeleceu uma relação jurídica com o município e, cabendo ao ente público fiscalizar e exigir a prestação de contas, assiste-lhe o direito de exigir a devolução dos valores aplicados

indevidamente. Essa compreensão é coerente com a defendida pelo Tribunal de Contas da União, no sentido de que, se o Estado optou pela execução indireta dos trabalhos necessários à consecução do objeto do convênio, cumpre a ele, Estado, zelar pela correção.

26. E a finalidade do Decreto Estadual n. 46.830/2015 é exatamente a de apurar dano ao erário, conforme art. 1º e 2º, IV, cujo Auto de Apuração de Dano ao Erário se constitui na formalização do débito, nos termos do § 1º do art. 12 do Decreto n. 46.830/2015.

27. A dificuldade reside, portanto, a partir do momento da definição do fato gerador do débito, como exigir o pagamento para ressarcimento à União. Não há autorização legal para inscrição do débito em dívida ativa, porque não se trata de dívida para com o Estado, mas de recursos federais.

28. Com efeito, entendemos que não está obstada a realização da apuração do débito de convênio pelo órgão competente do Poder Executivo, porque há uma relação jurídica formalizada com um município (subconvênio), de cujo teor deve constar a obrigação de prestar contas, como previa o Decreto Estadual n. 43.635/2003 e o atual, n. 46.319/2013. Remanesce, no entanto, o instrumento para exigir a devolução do valor apurado, tendo em vista a ausência de autorização legal para o Estado inscrever o crédito em dívida ativa para promover sua execução, por não se tratar de crédito do Estado.

(...)

CONCLUSÃO

32. Nos termos da fundamentação expendida no corpo desse parecer, em resposta à indagação da Consulente, opinamos pela viabilidade jurídica de utilização do procedimento previsto no Decreto n. 46.830/2015 para constituição de crédito não tributário decorrente de dano ao erário, no que couber, afastada a possibilidade de sua inscrição em dívida ativa e respectiva cobrança por meio de Execução Fiscal, por se tratar de recursos públicos federais, falecendo competência ao Estado para cobrar dívida da União.

33. Há interesse de agir do Estado na imediata exigência de prestação de contas do município, visto que, nos subconvênios, estabelece-se relação jurídica entre o Estado de Minas e o Município, tendo aquele o dever de exigi-las e este de prestá-las, de conformidade com as cláusulas obrigatórias dos convênios, o que deve ser verificado concretamente do teor do ato.

(...)” [g.n.]

14. A Nota Técnica a instruir o expediente, elaborada no âmbito da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, não tece maiores considerações sobre a situação do convênio junto à União. Tampouco informa se o Estado teria sofrido consequências de ordem patrimonial dele decorrentes.

15. De todo modo, as considerações contidas no Parecer nº 15.908/2017 são claras no sentido do afastamento da inércia do Estado. Mesmo que meramente potencial o dano aos cofres públicos estaduais. Dele sendo exigidas medidas destinadas à reparação dos danos que eventualmente suportará em razão das irregularidades e omissões cometidas por municípios e entidades destinatárias dos recursos públicos transferidos. Posicionamento que se reforça, sobretudo, quando se tratar de situação em que o Estado já tenha suportado o dano por força de ato da União – especialmente a glosa de recursos repassados, com o dever de devolução integral da quantia recebida.

III - CONCLUSÃO

16. Isso posto, nos é possível dizer que a origem do recurso, assim como o atual posicionamento do Tribunal de Contas do Estado, não afastam o dever do Poder Público em zelar pela higidez de seu patrimônio. Sendo o Estado, portanto, autoridade legítima a buscar a reparação do dano que lhe tenha sido imposto em razão de convênio por ele celebrado.

17. Reforçando-se, aqui, a autonomia do Poder Executivo no alcance de tal intento. Bem como a independência que há entre as diversas esferas de atuação do Estado, nas vias administrativa, de fiscalização e controle – e, em última análise, judicial.

18. Em outras palavras, verificado o dano, caberá à consulente valer-se de todos os meios e instrumentos que lhe são permitidos na legislação para fins de responsabilização e reparação. Sendo a atuação junto ao Tribunal de Contas do Estado apenas uma dessas ferramentas. Da qual não dependerá, necessariamente, a utilização das demais. Indicando-se como alternativa legítima, eficaz e viável, a exemplo do que fora fartamente apontado no Parecer AGE nº 15.908/2017, a utilização do procedimento e meios de que trata o Decreto estadual nº 46.830, de 2015, para fins de ressarcimento dos danos e responsabilização dos convenientes. Dentre os quais se inserem medidas administrativas e judiciais de cobrança dos valores destinados à reparação ao Erário estadual.

19. Assim sendo, a resposta aos questionamentos apresentados pela consulente demandam o esclarecimento de que a origem inicial do recurso não afasta, por si só, a possibilidade de dano ao Estado. E, com ele, o dever de atuação no sentido de sua reparação. Fazendo-se necessário, primeiramente, a apuração da existência de dano ao patrimônio público estadual. A ser caracterizado em concomitância à responsabilização – efetiva ou potencial – do Estado perante a União em razão dos recursos recebidos e transferidos a terceiros por meio de *subconvênios*.

20. E uma vez apurado o dano, caberá à autoridade competente atestá-lo e quantificá-lo, procedendo à devida notificação do responsável para fins de pagamento. Valendo, a nosso ver, o aproveitamento dos atos já praticados pelo Poder Executivo estadual no procedimento de tomada de contas especial, desde que respeitados os direitos do conveniente ao contraditório e ampla defesa.

21. Sendo que em caso de recusa ou não pagamento, restará à consulente a adoção das medidas necessárias ao recebimento da quantia devida. Inclusive o bloqueio do inadimplente junto ao SIAFI-MG, nos termos autorizados pelo referido Decreto nº 46.830, de 2015, e pela legislação que trata da prestação de contas em situações semelhantes. Valendo-se, em último caso, da atuação da Advocacia-Geral do Estado para fins da adoção das cabíveis medidas judiciais e extrajudiciais de cobrança.

22. É como opinamos. À superior consideração.

Belo Horizonte, data supra.

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

**Aprovado pela Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica
Ana Paula Muggler Rodarte**

**Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado
Sérgio Pessoa de Paula Castro**



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) do Estado**, em 10/09/2019, às 15:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Procurador(a)**, em 11/09/2019, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 13/09/2019, às 14:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7352540** e o código CRC **9FEB9EB0**.

Referência: Processo nº 1480.01.0003217/2019-35

SEI nº 7352540