

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA
Coordenação-Geral de Convênios e Editais de Seleção Pública

PARECER nº 052/2016/CONJUR-MinC/CGU/AGU (10.1)
PROCESSO: 01400.008552/2001-13
INTERESSADOS: SPOA/SE/MinC
ASSUNTO: Consulta. Prestação de contas. Convênio n. 436/2001

Convênio. Prestação de contas. Depósito dos recursos do convênio em conta bancária não exclusiva. Possibilidade de adoção de meios alternativos de avaliação das despesas efetuadas e aprovação da prestação de contas com ressalvas, caso não seja comprovado dano ao erário. Necessidade de manifestação técnica conclusiva.

1. Tratam os autos de Convênio celebrado entre a União (MinC) e o Estado de Sergipe, tendo por objeto a reforma do "Centro de Interesse Comunitário" (fls. 89-98), que se encontra, atualmente, em fase de análise da prestação de contas.
2. O Parecer Técnico de fls. 404-407 analisou a execução física do objeto do convênio e, muito embora afirme que "*o relatório apresentado é incompleto, porquanto não aborda satisfatoriamente todos os itens necessários a uma completa avaliação*", atestou que "*quanto à consecução do objeto e alcance do objetivo, as ações propostas foram concluídas*".
3. Os aspectos financeiros da prestação de contas, por sua vez, foram analisados por meio do Parecer Financeiro n. 47/2015-CPCON/CGEXE/SPOA/SE/MinC (fls. 412-413), que manifestou-se inconclusivamente sobre a execução financeira do convênio, indicando a necessidade de esclarecimentos do convenente acerca do fato de a movimentação da totalidade dos recursos repassados ter sido realizada em conta diversa da específica do convênio, o que contraria a IN/STN n. 01/1997 (art. 7º, inciso XIX, e art. 20).
4. Uma vez instada a manifestar-se sobre o depósito dos recursos em conta não exclusiva, a convenente juntou aos autos o Memorial Justificativo de fl. 418 em que afirma que o Estado de Sergipe adotou o Sistema Financeiro de Conta Única (instituído pela Lei n. 2245, de 19 de dezembro de 1979 – fls. 419-420), motivo pelo qual os recursos do convênio em tela foram depositados na conta única do Estado, e não em conta específica, conforme determina a IN/STN n. 01/1997.
5. Por meio da Nota Técnica n. 01/2015-CPCON/CGEXE/SPOA/SE/MinC (fl. 427), a CPCON/CGEXE/SPOA/SE/MINC solicita a esta Consultoria manifestação quanto ao posicionamento que deve ser adotado pela Coordenação face à irregularidade constatada, ou seja:

a) reprovação da Prestação de Contas motivada pela movimentação integral dos recursos repassados em conta diversa da específica, em atenção ao disposto nos art. 7º e 20 da IN/STN n. 01/1997; ou



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA

b) legalidade do procedimento e conseqüente admissibilidade excepcional da conduta da convenente, frente ao cumprimento do objeto atestado pela área técnica, bem como ao atendimento da Lei Estadual n. 2245, de 19 de dezembro de 1979, que instituiu o regime de conta única no Estado de Sergipe.

6. Feito este breve relato, passo à análise da consulta, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, no art. 9º do Anexo I do Decreto nº 7.743/2012, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão.

7. Cumpre mencionar, ainda, que a análise efetivada leva em consideração a legislação pertinente, em especial a Lei n. 9.784/1999, o Decreto nº 6.170/1997 e a Instrução Normativa/STN n. 01/1997, que rege o instrumento em questão.

8. A IN/STN n. 01/1997 exige que os recursos do convênio sejam movimentados em conta bancária específica, nos seguintes dispositivos:

Art. 7º. O convênio conterà, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo: (...)

*XIX - o compromisso do convenente de movimentar os recursos em conta bancária específica, quando não integrante da conta única do Governo Federal;
(...)*

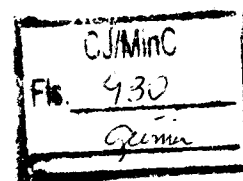
Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificadas suas destinações e, no caso de pagamento, o credor.

9. O objetivo da norma, evidentemente, é facilitar o rastreamento das despesas efetuadas e permitir maior controle dos recursos do convênio por parte do órgão concedente.

10. Observo, no entanto, que o fato de os recursos serem depositados em conta bancária que não seja específica para o convênio, apesar de configurar claramente uma irregularidade com relação ao previsto na IN/STN n. 01/1997, não necessariamente importa, por si só, em dano ao erário.

11. Vale mencionar, nesse sentido, que a IN/STN n. 1/1997 prevê diversas formas de comprovação da regularidade das despesas efetuadas, que independem do fato de os recursos terem sido depositados, ou não, na conta específica indicada no instrumento:

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do convenente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.



12. Por outro lado, a reparação do dano, quando cabível, deve ater-se ao dano efetivamente constatado, sob pena de promover o enriquecimento ilícito do Estado à custa do conveniente, especialmente se a realização do objeto pactuado for atestada pelo concedente (lembrando que, em sede de convênios, a realização do objeto é de interesse recíproco das duas partes, e não apenas do conveniente).

13. Assim, se objeto do convênio for executado e não for constatado dano ao erário, não há que se falar em reprovação total da prestação de contas (com a consequente devolução integral de recursos). No entanto, caso sejam constatadas irregularidades na execução do convênio, o órgão responsável poderá proceder à "aprovação com ressalvas" das contas apresentadas. Caso essas irregularidades impliquem dano ao erário, deverá ser determinada a devolução dos recursos correspondentes ao dano constatado, mas se não houver dano, não há que se falar em devolução.

14. Observo, nesse sentido, que o Decreto nº 6.170/1997 menciona a possibilidade de aprovação da prestação de contas **com ressalvas**, nas hipóteses em que se constatar impropriedade ou outra falta de natureza formal de que **não resulte dano ao erário** (§ 10 do art. 10)¹. Apesar de o dispositivo somente se aplicar aos convênios celebrados após a publicação do Decreto nº 6428/2008 (conforme art. 1º deste último, que alterou o art. 19 do Decreto n. 6.170/2007), o TCU vem entendendo **possível a aprovação parcial (com ressalvas) das contas, desde a vigência da IN/STN n. 01/97.**

15. Vale lembrar, ainda, que a Lei n. 9.784/1999 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), determina que o administrador público observe em seus atos e decisões, entre outros, os princípios da **finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e eficiência** e o **critério de adequação entre meios e fins**, vedando a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público:

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: (...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

16. Isso posto, cumpre ressaltar que a **decisão final de aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação da prestação de contas de convênios é uma decisão técnica, e não jurídica**. Observo, todavia, que o Parecer que avaliou o cumprimento do objeto indicou a incompletude do relatório apresentado, afirmando que este não aborda satisfatoriamente todos os itens necessários a uma completa avaliação. Por outro lado, o parecer financeiro não chegou a avaliar os documentos mencionados no art. 30 da IN/STN n. 1/1997.

¹ Decreto nº 6.170/1997, art. 10, § 10. A análise da prestação de contas pelo concedente poderá resultar em: I - aprovação; II - aprovação com ressalvas, quando evidenciada impropriedade ou outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário; ou III - rejeição com a determinação da imediata instauração de tomada de contas especial.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA

17. Assim, considerando as normas indicadas neste Parecer, especialmente os princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e eficiência, e tendo em vista a necessidade de adequação entre meios e fins, recomendo que a área técnica avalie a regularidade das despesas efetuadas no âmbito do convênio e decida conclusivamente sobre a prestação de contas apresentada, independentemente de os recursos terem sido depositados em conta estranha ao convênio, adotando as providências correspondentes, nos termos da legislação aplicável.

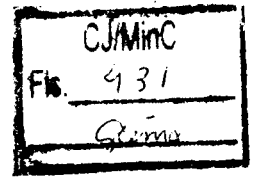
18. Por fim, recomendo que, em futuros convênios celebrados por este Ministério, os convenientes (em especial o Estado de Sergipe) sejam alertados para a importância da manutenção de contas exclusivas para cada instrumento, como mecanismo de controle dos recursos públicos, e que os órgãos gestores estejam atentos ao destino dos recursos transferidos desde o momento da transferência e ao longo da execução, exercitando efetivamente seu poder-dever de acompanhamento e fiscalização do uso dos recursos públicos.

É o que submeto à consideração superior.

Brasília, 29 de janeiro de 2016.

DANIELA GUIMARÃES GOULART
Advogada da União

Coordenadora-Geral de Convênios e Editais de Seleção Pública



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO

DESPACHO n. 00044/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.008552/2001-13

INTERESSADOS: ESTADO DE SERGIPE - GOVERNO DO ESTADO

ASSUNTOS: CONVÊNIO

1. Estou de acordo com a opinião jurídica precedente, que adoto como fundamento na forma do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/1999.

2. Observados os apontamentos, não é necessário o retorno dos autos a esta CONJUR, salvo se houver dúvida jurídica superveniente ou algum novo ato que necessite de análise jurídica prévia.

Brasília, 02 de fevereiro de 2016.

CLARICE COSTA CALIXTO

Consultora Jurídica

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400008552200113 e da chave de acesso 77a24132

Documento assinado eletronicamente por CLARICE COSTA CALIXTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6126338 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): CLARICE COSTA CALIXTO. Data e Hora: 02-02-2016 09:42. Número de Série: 101489. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.

CONJUR/MINC
EM BRANCO