



NOTA DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 21/2013

AUTOR DA CONSULTA: Ricardo Eustáquio de Souza, Secretário Chefe da Controladoria Geral do Estado do Tocantins.

TEOR DA CONSULTA: Esclarecimentos acerca da impossibilidade de baixa de responsabilidade de suprido e de conveniente que estejam respondendo por Tomada de Contas Especial (TCE) ou ação judicial.

RESPOSTA:

1. A matéria é regida pelas disposições contidas no parágrafo único do Art. 5º, inc. XXXV e art. 70 da Constituição Federal, pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, pela Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, na Lei nº 1.522, de 17 de dezembro de 2004, que dispõe sobre o Regime de Adiantamento nos Poderes do Estado, e adota outras providências, no Decreto Estadual Nº 4.669, de 9 de novembro de 2012, que regulamenta o Regime de Adiantamento e ainda, na doutrina do Direito Administrativo Brasileiro.

2. O Secretário Chefe da Controladoria Geral do Estado, solicita a emissão de Nota de Orientação Técnica acerca da impossibilidade de baixa de responsabilidade do suprido, responsável pela aplicação de recursos de adiantamento, e do conveniente, responsável pela aplicação de recursos decorrentes de convênios e contratos de repasse, em casos de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) e/ou ação judicial.

3. Para melhor compreensão da matéria, importa frisar que consta do Art. 5º, inc. XXXV da Constituição Federal determina que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, de modo que, embora havendo providências em âmbito administrativo para apuração de responsabilidades de possível dano ao erário, nada impede que o mesmo fato seja também demandado em esfera judicial, paralelamente ou em qualquer tempo.

4. Importa ressaltar que, em âmbito administrativo a apuração de responsabilidade se dá por meio da instauração de Tomada de Contas Especial, cujo conceito doutrinário aqui apresentado é o extraído das lições de FERNANDES, J. U. Jacoby (2009, pag. 29), "Tomada de Contas Especial é um processo de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário".



5. A solução de hipótese solicitação pelo consulente é a de se verificar a possibilidade legal de se proceder com a baixa de responsabilidade relacionada a convênios e Adiantamentos, diante da existência de restrições que estejam sob processo de apuração/investigação, em esfera administrativa e/ou judicial.

6. Considerando que a hipótese esteja relacionada à irregularidades na prestação de contas de convênios que estejam em procedimento de Tomada de Contas Especial ou ação judicial, o art. 5º da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, traz a seguinte disposição:

“art. 5º **É vedado:**

I - **celebrar convênio**, efetuar transferência, ou conceder benefícios sob qualquer modalidade, destinado a **órgão ou entidade da Administração Pública Federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, ou para qualquer órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Federal Indireta;**

II - destinar recursos públicos como contribuições, auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

§ 1º Para os efeitos do item I, deste artigo, **considera-se em situação de inadimplência**, devendo o órgão concedente proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e no Cadastro Informativo - CADIN, **o conveniente que:**

I - **não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados por essa Instrução Normativa;**

II - **não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário.**

III - **estiver em débito junto a órgão ou entidade, da Administração Pública, pertinente a obrigações fiscais ou a contribuições legais.**

§ 2º - Nas hipóteses dos incisos I e II do parágrafo anterior, a entidade, se tiver outro administrador que não o faltoso, e uma vez comprovada a instauração da devida tomada de contas especial, com imediata inscrição, pela unidade de contabilidade analítica, do potencial responsável em conta de ativo “Diversos Responsáveis”, poderá ser liberada para receber novas transferências, mediante suspensão da inadimplência por ato expresso do ordenador de despesas do órgão concedente.” Nota: § alterado pela IN 05/01 de 08.10.01, DOU de 09.10.01 (Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional). (Grifo Nosso)



7. Ao se analisar a regra da norma emitida pela STN, verifica-se, que a rigor, é vedado celebrar convênio com órgão ou entidade de qualquer das esferas de governo, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Federal Indireta, tendo os mesmos praticado quaisquer das seguintes infrações: não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados pela referida norma; não tiver a sua prestação de contas aprovada pela concedente por qualquer fato que resulte prejuízo ao erário, estiver em débito junto a órgão ou entidade, da Administração Pública, Pertinente a obrigações fiscais ou a obrigações legais.

8. Da compreensão do dispositivo normativo acima analisado, entende-se claramente que o repasse de verbas deve guardar a observância de uma gestão administrativa responsável, de sorte a garantir o devido encaminhamento dos recursos públicos, sem prejuízo de providências contra o mau-gestor nas searas administrativa, civil e penal.

9. Verifica-se, contudo, que o mesmo dispositivo legal que traz em seu bojo o rigor da regra normativa, apresenta também exceção, porém, em nada contrariando a premissa da legalidade. Trata-se da previsão contida no § 2º do já citado artigo, pela qual fica autorizada a celebração de novo convênio com órgão que esteja em inadimplência e para a qual haja tomada de contas instaurada, desde que o responsável seja o gestor anterior, devendo a vedação ser suspensa por ato expresso do ordenador de despesas do órgão concedente.

10. Nota-se que o legislador preocupou-se em evitar que a penalidade aplicada a um gestor anterior transcenda da pessoa infratora e atinja pessoa/gestor diverso do demandado, atingindo dessa forma o andamento da administração atual e prejudicando interesses sociais e da coletividade.

11. Importa lembrar que muito embora haja possibilidade jurídica de ser postulada a suspensão das restrições para obtenção das verbas destinadas a ações sociais, na seara administrativa, não se pode confundir a suspensão da restrição com sua exclusão, tendo em vista que a mesma apenas estará suspensa, até o julgamento da Tomada de Conta Especial.

12. Considerando a mesma hipótese para a segunda propositura, que seria a possibilidade de baixa de responsabilidade de suprido, para a qual não existe exceção à regra, ou qualquer decisão contrária das cortes de contas ou tribunais superiores, o que se tem é a previsão taxativa da norma específica, a Lei 1.522/2004, que em seu art. 2º, § 1º, assim dispõem:

Art. 2º Não se faz adiantamento a servidor:

- I – em alcance;
- II – responsável por dois adiantamentos;
- III – indiciado em inquérito administrativo;



IV – que em sessenta dias complete tempo de contribuição para aposentar-se.

§ 1º Caracteriza alcance a omissão na prestação oportuna de contas ou a rejeição destas.

13. Cumpre informar que o regime de Adiantamento tem previsão na Lei Federal 4.320/64, que em seus artigos 68 e 69, assim disciplinam:

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.

14. Verifica-se que suprimento de fundos é um instrumento de exceção que, a critério do ordenador de despesas e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos/ adiantamento a servidor, sempre precedido de empenho na dotação própria às despesas a realizar, e que não possam subordinar-se ao processo normal de aquisição.

15. Da inteligência do art. 69 da referida norma, quando dispõe que “**não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos**”, o que extrai é que muito embora o ordenador de despesas já tenha concedido adiantamento a servidor que se encontre em alcance, e inclusive esteja respondendo a Tomada de Contas Especial, ou que já esteja responsável por dois adiantamentos, e portanto não possam administrar outro, o gestor pode, a seu critério conceder a outro servidor que se encontre apto, a fim de dar continuidade nas atividades de sua pasta.

16. Tendo em vista que servidor em alcance é aquele que não prestou contas do Adiantamento no prazo estabelecido, ou que teve as contas rejeitadas em virtude de desvio, desfalque e/ou má aplicação de recursos públicos verificada na prestação de contas, fica evidente que não se pode baixar a responsabilidade do mesmo, pois tal ato contábil levaria a concluir, tacitamente, pela correção da aplicação dos recursos e apresentação da prestação de contas pelo suprido, o que de plano estaria contrariando os fatos, e ao final, prejudicando as contas do gestor, que por sua vez, responde solidariamente com o suprido.

17. Com efeito, o agente público, pela sua sujeição às normas e aos princípios que regem a administração pública, deve adotar conduta coerente com esses princípios, não podendo se omitir diante de atos de que tome conhecimento e que possam causar prejuízos ao Erário. A omissão no dever de prestar contas, por si só, não implica em dano ao erário, mas é fator determinante para instauração de Tomada de Contas Especial.



18. Importa ressaltar que o órgão ou entidade concedente de recursos públicos, por meio de convênios, subvenções sociais, auxílios, contribuições ou outras formas de repasse deve estruturar controles efetivos para que, vencido o prazo da prestação de contas, imediatamente sejam notificados os responsáveis visando sua apresentação, afim de não virem a se tornarem inadimplentes.

19. Conclui-se, portanto, pela impossibilidade de baixa de restrição referente a convênio e suprimimento de fundos, o que, em regra, somente ocorrerá após de encerramento de demanda judicial ou apuração de Tomada de Contas Especial. Considerando que, por via de exceção, a restrição relacionada a convênios poderá ser suspensa, ater que se apure os fatos e se conclua o julgamento, a fim de não causar prejuízo aos interesses sociais e coletivos.

COORDENADORIA DE DESENVOLVIMENTO TÉCNICO E
NORMATIVO, AOS 12 DIAS DO MÊS DE DEZEMBRO DE 2013.

LEANDRO WANDERLEY COELHO
Chefe de Divisão de Desenvolvimento Normativo

ELIANA RODRIGUES DA SILVA
Coordenadora de Desenvolvimento Técnico e Normativo

I – De acordo;
II – Sugere-se o encaminhamento aos titulares de órgãos e entidades da estrutura organizacional do Poder Executivo e sua publicação no site desta CGE.
Palmas, ____ de dezembro de 2013.

JUVENAL GOMES DOS SANTOS
Diretor do Departamento de Acompanhamento de Gestão

I – De acordo;
II – Encaminhe-se, na forma sugerida.
Palmas, ____ de dezembro de 2013.

RICARDO EUSTÁQUIO DE SOUZA
Secretário-Chefe