Procedência: SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS MUNICIPAIS DA SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO

Interessado: SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS MUNICIPAIS DA SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO

Número: 15.510

Data: 16 de outubro de 2015

Ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LICITAÇÕES. CONVÊNIO. APROVAÇÃO DE CONTAS COM RESSALVAS. HIPÓTESES DE: AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO, NÃO PUBLICAÇÃO DE FASES DO PROCESSO DE LICITAÇÃO E CARÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS. POSSIBILIDADE.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

A Subsecretaria de Assuntos Municipais da Secretaria de Estado de Governo, por meio do OF.GAB.SUBSEAM nº 267/2015, solicita análise desta Casa quanto à possibilidade de o Estado, no âmbito de convênios firmados com municípios, aprovar prestação de contas com ressalva, em determinadas hipóteses. Submete, por conseguinte, três questionamentos:

> 1 – O Convenente ao executar um convênio com recursos transferidos pelo Estado de Minas Gerais, que não realizar o devido processo licitatório conforme determinação legal, poderá ter sua prestação de contas aprovada com ressalva?
> 2 – O Convenente que não publicar qualquer fase do processo licitatório, que à luz da legislação vigente, o torna nulo; poderá sua prestação de contas ser aprovada com ressalvas?
> 3 – O Convenente que, ao prestar contas, não comprovar o recolhimento de tributos, principalmente os federais, e, em especial os devidos ao INSS e ao FGTS, ou comprovar sua retenção, mas não apresentar as guias de recolhimento, poderá ter sua prestação de contas aprovada com ressalvas?[1]

É o breve relatório. Passamos a opinar.

II – DO PARECER

II.1 – DA PARTE TEÓRICA: A INTELIGÊNCIA DO DECRETO Nº 46.319/2013

Conforme relatado, trata-se de consulta versando sobre o momento da prestação de contas de convênios. Isso nos indica que o objeto do acordo de vontades já foi plenamente alcançado, em que pesem os eventuais vícios em sua execução. Pois bem.

As normas relativas à transferência de recursos financeiros mediante convênio, no âmbito da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, estão incrustadas no Decreto nº 46.319/2013, que dispõe o seguinte:

> Art. 61. Caberá ao ordenador de despesas, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro **APROVAR** a prestação de contas, se comprovada, de forma clara e objetiva, a execução do convênio de saída, **SALVO NO CASO DE DANO AO ERÁRIO.**
> § 1º A aprovação da prestação de contas receberá ressalvas quando evidenciada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário.
> § 2º A prestação de contas não será aprovada quando houver falta de comprovação total ou parcial da aplicação de recursos do convênio, ou dano ao erário, observado o disposto no art. 67.
> § 3º Quando a prestação de contas final for aprovada, o ordenador de despesas autorizará a baixa contábil.

---

[1] Cf. Consulta à Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais/AGE – Aprovação de prestação de contas com ressalvas de falta de natureza formal, sendo elas: "ausência de procedimento licitatório e/ou cobrança de tributos (FGTS e INSS)", p. 2.

§ 4º Quando a prestação de contas final for aprovada com ressalva, o ordenador de despesas autorizará a baixa contábil e notificará o Convenente e quem eventualmente lhe haja sucedido, para a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência.

§ 5º Caso não sejam supridas as irregularidades na forma do § 4º, os órgãos concedentes deverão estabelecer mecanismos de registro dos convenentes que tiveram suas prestações de contas aprovadas com ressalva, em decorrência de irregularidades formais, para fins de prioridade para ações de capacitação, sem prejuízo, no caso de reincidência contumaz, constituir-se em óbice para celebração de novos convênios com a Administração Pública estadual.

§ 6º Observado o disposto no § 5º, os órgãos concedentes poderão registrar a inadimplência no SIAFI-MG para evitar o recebimento de novos repasses por convenentes contumazes no desrespeito às formalidades aplicáveis a essas espécies de ajuste.

§ 7º Caso sejam identificadas irregularidades graves e insanáveis, o concedente promoverá a representação ao TCE - MG, nos termos do art. 70 da Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008.

§ 8º Para os efeitos deste Decreto, consideram-se irregularidades graves e insanáveis os atos relevantes que apresentem potencialidade de prejuízos ao erário e que:

I - ensejarem nulidade de procedimento licitatório ou de contrato;

II - configurarem graves desvios dos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.

§ 9º Quando a prestação de contas final for reprovada ou houver omissão do dever de prestar contas, o ordenador de despesas tomará no prazo de dez dias as seguintes providências:

I - registrará a inadimplência no SIAFI-MG, se não tiver sido efetuado;

II - encaminhará os autos à autoridade administrativa competente para instauração de tomada de contas especial, sob pena de responsabilização solidária; e

III - inscreverá o responsável pela causa da não aprovação da prestação de contas ou por sua omissão em conta de controle "Diversos Responsáveis em Apuração."

A partir de uma interpretação sistemática do *caput* do art.61 e de seus parágrafos, observa-se que caberá ao Estado, na qualidade de Concedente:

➢ **APROVAR AS CONTAS**, quando comprovada a execução regular do convênio – isto é, quando o fim visado tiver sido alcançado mediante aplicação regular dos recursos –, sem dano ao erário *(caput);*

➢ **APROVAR COM RESSALVA**[2], nos casos em que tenha ocorrido de forma concomitante: i) o alcance do fim visado pelo convênio, ii) a aplicação dos recursos conforme previsto no plano de trabalho – portanto, sem desvios –, iii) a constatação de impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal e, finalmente, iv) a inocorrência de dano ao erário. A partir daqui, dois caminhos deverão ser tomados, a depender da gravidade das impropriedades:

✓ na eventualidade de casos de natureza meramente formal, deverá notificar o Convenente para que este adote medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência. Não sendo supridas as irregularidades, deverá estabelecer mecanismos de registro do ocorrido, inclusive para fins de se inviabilizar novos convênios configurada a reincidência contumaz (§1º c/c §§§4º, 5º e 6º);

✓ na hipótese de ocorrência daquelas de natureza grave e insanável, o Concedente deverá promover representação ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (§1º c/c §§7º e 8º).

➢ **REPROVAR AS CONTAS**, quando aferida falta de comprovação total ou parcial da aplicação dos recursos do convênio ou dano ao erário (§2º).

Em parcas linhas, ainda que comprovada a impropriedade ou qualquer irregularidade formal, devem as contas ser aprovadas, caso restem cumpridos os objetivos inicialmente pactuados quando da celebração do convênio e caso não se tenha causado dano ao erário. Por óbvio, carente o dano ao erário estadual e, alcançado o interesse público pactuado, eventual devolução de recursos empregados sem quaisquer desvio, constitui, em última análise, causa de enriquecimento ilícito do Estado.

Vistas as possibilidades abertas pelo Decreto nº 46.319/2013, passamos à análise dos prováveis motivos ensejadores de sua introdução no Estado de Minas Gerais. Ao contrário do que alguns querem sustentar, não pretendeu o Executivo mineiro ausentar de responsabilidade quem deu causa à impropriedade grave ou insanável. Muito antes pelo contrário.[3] Explicamos melhor.

---

[2] Antes de acolher as contas com ressalva, é recomendável que o Estado notifique o Município para que lhe seja dada oportunidade de regularização da situação (art.58 do Decreto nº 46.319/2013). Não havendo tal comprovação, que sejam acolhidas as contas com ressalva, nos termos da Resolução SEGOV/AGE nº 002/2013, registrando as irregularidades cometidas para fins de controle de futuros convênios, e dando ciência da irregularidade aos órgãos competentes.

[3] Aqui vale repisar os termos do §7º do Decreto nº 46.319/2013: "Caso sejam identificadas irregularidades graves e insanáveis, o concedente promoverá a representação ao TCE - MG, nos termos do art. 70 da Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008."

O postulado constitucional da intransmissibilidade da pena (art. 5º, XLV, CRFB/1988) – também conhecido como princípio da incontagiabilidade, da intranscendência, da responsabilidade individual/pessoal, da personalidade e da pessoalidade – traz que a sanção não poderá passar da pessoa que lhe deu causa. E este postulado tem como consequência o princípio da individualização da pena, que traduz que a sanção deverá corresponder às características do fato, do agente e da vítima. Justamente para mitigar a vulnerabilidade do princípio da incontagiabilidade – e, por efeito, a individualização da pena – na seara do direito administrativo que veio a elaboração do Decreto nº 46.319/2013.

O rígido sistema binário de aprovação de contas outrora vigente permitia ao infrator – no caso, o gestor público da Convenente – fazer-se substituir por terceiro absolutamente estranho à irregularidade administrativa – leia-se: o gestor sucessor, de modo direto/imediato, e a sociedade, de forma indireta/mediata. Isso, ainda, sem mencionar o fato de o princípio da individualização da pena ser posto em frangalhos, uma vez que há flagrante confluência entre as figuras do suposto "agressor" e a vítima, excluindo-se de responsabilidade o verdadeiro infrator. Ilustramos.

Imaginemos a celebração de um convênio para a construção de um hospital municipal com um repasse realizado pelo Estado. Cumprido o objeto do convênio e constatada inexistência de dano ao erário, percebe-se que o Convenente não observou a determinação pactuada de tornar pública a parceria realizada para consecução obra. Se existissem apenas duas opções – aprovar ou reprovar as contas –, fica claro que o Município atrairia esta última. Portanto, além de ter que restituir o Estado, mesmo estando a obra pronta e acabada, o Convenente deverá ainda suportar a impossibilidade de emissão de certidões para recebimento de futuros repasses – *vide* a possibilidade de inscrição da municipalidade no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), inviabilizando futuros convênios. O fato é que todas essas sanções recairão sobre partes que não deram causa à infração, em clara violação ao mandamento constitucional da intranscendência da pena. Isso porque, em primeiro lugar, de forma direta, responderá o gestor sucessor da Convenente, que verá seus planos de governo minados pelo ônus atraído pela a impropriedade ou qualquer irregularidade formal praticada pelo gestor anterior. Em segundo lugar, de forma imediata e inexorável, fica onerada a sociedade, que verá vultuoso montante sendo gasto para ressarcir uma obra já finalizada, sendo que este dinheiro bem poderia ser revertido para a realização de outras obras/serviços em prol do bem comum da população que ali reside.

Não bastasse isso, o exemplo ainda delineia o desrespeito à individualização da pena, em momento prévio à vigência do Decreto nº 46.319/2013, pois as vítimas – no caso, o gestor sucessor e a sociedade –

(teratologicamente) figuravam no polo ativo da infração. A situação anteriormente autorizada em nada se difere da culpabilização da mulher estuprada por trajar vestimentas tidas como "inapropriadas", isentando o único responsável pela infração de toda e qualquer responsabilidade. Reprovar a prestação de contas do convênio que não gerou dano erário é o mesmo que violentar a sociedade e ainda obrigá-la arcar com os custos sofridos pelo trauma. E o mesmo ocorre com o gestor sucessor: suporta diretamente a agressão cometida pelo ex-gestor – uma vez que seus planos de governo são violentados, como já salientamos –, mas é justamente sobre o novo gestor que recai o dever tratar as consequências geradas pelo choque por ele mesmo sofrido.

Para além disso, o Decreto nº 46.319/2013, ao prever a possibilidade de aprovação de contas com ressalvas, caminha na direção de uma "dignidade federativa"[4], pois limita drasticamente as hipóteses de imposição de sanção entre entes da federação, sempre que existir outra alternativa capaz de atender aos preceitos da efetividade e da razoabilidade. Em nossa República existem órgãos de controle suficientes, capazes e dotados de autonomia que nos autorizam a abandonar um vetusto modelo de aplicação de penalidades entre aqueles que compõem a federação. A bem da verdade, é curioso notar que quando foram travados debates para a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, esse entendimento que agora sustentamos consta expressamente do Projeto de Lei Complementar nº 18/1999:

> Art. 84. As relações fiscais entre as diferentes esferas de governo e entre os diferentes entes da Federação têm como base os primados do equilíbrio federativo e da descentralização financeira.
>
> [...]
>
> §2º Relativamente aos recursos financeiros transferidos por um ente da Federação em favor de outro ente:
>
> I – compete ao controle externo e ao sistema de controle interno de cada Poder:
>
> a) a que se vincule o ente recebedor, verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade da gestão dos recursos, bem como a eficácia de sua aplicação;
>
> b) a que se vincule o ente transferidor, verificar a efetividade e consecução dos resultados pactuados.[5]

Ao fim e ao cabo, a redação do Decreto nº 46.319/2013 deixa transparente a intenção do Executivo estadual em fazer valer o postulado constitucional da intranscendência (e os princípios que dela decorrem), bem

---

[4] BONAVIDES, Paulo. Direito Constitucional. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 345.

[5] Disponível em: < http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR1999.pdf#page=110>.

como a necessidade de contenção dos gravosos danos colaterais gerados por um modelo binário de aprovação de contas. Normas não podem ser redigidas sem que se leve em conta o impacto no momento de sua aplicação – a quem o comando atinge? quais efeitos ele gera? há meios menos gravosos para a consecução de um mesmo fim? são exemplos de algumas perguntas que necessariamente devem ser respondidas quando de sua elaboração. E o Executivo estadual, justamente por captar os nefastos e inconstitucionais efeitos da prática da reprovação de contas em determinadas hipóteses, institui um meio termo: a possibilidade de aprovação de contas com ressalvas, sem deixar de responsabilizar o gestor municipal que efetivamente lhe deu causa, uma vez que a infração deverá ser apurada pelos órgãos que detêm a competência constitucional de conduzi-la – leia-se: Ministério Público e Tribunal de Contas.

II.2 – DA PARTE PRÁTICA: A APLICAÇÃO DO DECRETO NAS HIPÓTESES FORMULADAS, EM TESE, PELA CONSULENTE

Por se tratar de aprovação de contas de convênio, o ideal seria a análise caso a caso, a fim de observar os detalhes daquilo que foi pactuado em cada instrumento de celebração do convênio. Isso porque, como não é difícil perceber, existem inegáveis riscos na adoção de uma solução jurídica genérica, que ignore eventuais particularidades de cada convênio. Sendo assim, desde logo, adverte-se que esta Casa responderá aos questionamentos apenas em tese, reservando-se o direito de se manifestar diante do caso concreto, caso necessário.

II.2.1 – DA NÃO REALIZAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO

A consulta decorre de divergência de entendimento entre as áreas técnicas da SEGOV, especialmente em relação aos convênios cuja execução não adotou o procedimento licitatório. A Superintendência Central de Convênios e Parcerias daquela Pasta defende a tese de que "*a existência de dano ao erário é um dos requisitos para que se instaure tomada de contas especial. A ausência da licitação ou procedimento análogo constitui um descumprimento das determinações legais, mas, sozinha, esta irregularidade não é pressuposto suficiente para instauração do procedimento.*" Em suma, entende que a ausência de processo licitatório pode ensejar a aprovação das contas com ressalva, nos termos do Decreto nº 46.319/2013, desde que comprovada ausência de dano ao erário.

Por outro giro, a Diretoria de Prestação de Contas, entende que a realização de procedimento licitação constitui dever dos Municípios Convenentes, pois entendem

> [...] ser um exagero, se não um descaso com o texto legal, considerar que a ausência de um certame licitatório, ou a realização de uma licitação direcionada, ou ainda indícios de favorecimento, possam ser considerados erros meramente formais. [...] Caso o Estado passe realmente a adotar essa linha de conduta, aprovando com ressalvas as prestações de contas com ausência de licitação ou com processos realizados em desacordo com a lei, estará no nosso entendimento, concorrendo para que os municípios passem a descumprir a Lei 8.666 de 1993, e ainda usar a Administração Estadual como avalista de suas ações.[6]

Com a devida vênia, não há de se confundir a ressalvada aprovação de contas com impunidade, uma vez que todas as medidas de responsabilização poderão ser tomadas contra o gestor que agiu em desacordo com os princípios que norteiam a Administração Pública. Como salientado alhures, o mecanismo de aprovação de contas com ressalvas visa transferir o fardo, que vem sendo suportado pela sociedade e pelo gestor sucessor, para quem realmente lhe deu causa, desde que comprovada a inexistência de dano ao erário. Interpretar o decreto de forma diversa e negar a aprovação de contas com ressalvas é perpetuar um regime de punição de inocentes.

Por óbvio, as particularidades do caso concreto deverão ser observadas, para a imprescindível aferição de inexistência de dano ao erário. O e.STJ parece estar inclinado a reconhecer o dano ao erário *in re ipsa* no caso de fracionamento de objeto para configuração de dispensa de licitação,[7] o que não significa a impossibilidade de aprovação de contas com ressalvas neste caso específico. Deverá apenas se ter muita cautela no momento de verificação das contas do convênio a fim de armazenar robustas provas de que, a despeito do fracionamento do convênio, não houve qualquer dano ao erário. Desnecessário

---

[6] Cf. Consulta à Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais/AGE – Aprovação de prestação de contas com ressalvas de falta de natureza formal, sendo elas: "ausência de procedimento licitatório e/ou cobrança de tributos (FGTS e INSS)", p. 8.

[7] "O STJ tem externado que, em casos como o ora analisado, 'o prejuízo ao erário, na espécie (fracionamento de objeto licitado, com ilegalidade da dispensa de procedimento licitatório), que geraria a lesividade apta a ensejar a nulidade e o ressarcimento ao erário, é *in re ipsa*, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta (no caso, em razão do fracionamento e consequente não-realização da licitação, houve verdadeiro direcionamento da contratação) [...] (REsp 1280321/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2012, DJe 09/03/2012).' [...]" (REsp 1376524/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2014, DJe 09/09/2014).

repisar a estarem os atos do gestor sujeitos à apuração dos órgãos de controle competentes para que haja responsabilização pelo ato, comprovada a irregularidade.

II.2.2 – DA AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE QUALQUER UMAS DAS FASES PROCESSO LICITATÓRIO

Os vícios ligados à ausência de publicidade dos atos abarcam ampla gama de possibilidades: desde a ausência de publicação do edital, passando pela falta de divulgação ampla dos atos de homologação e de adjudicação e publicação do extrato do contrato, por exemplo. As falhas de ampla divulgação das fases do processo licitatório certamente não são de mesmo quilate, mas isso não significa que a aprovação de contas com ressalva possa ocorrer nas faltas de natureza meramente formal, sem que esta seja permitida nas hipóteses mais gravosas, como é o caso da ausência de publicação do edital. É que o Decreto nº 46.319/2013 foi muito claro ao dispor que "[a] aprovação da prestação de contas receberá ressalvas quando evidenciada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário."[8] Falta, portanto, inclusive espaço para tentar dar entendimento diverso ao que foi expressamente consignado na norma sob análise.

O que deve importar é se o convênio, apesar existir desconformidade com a regra prevista na lei ou no edital no curso do processo licitatório, teve o poder de atender ao que se pretendia quando fixada a necessidade de realização da parceria. Em caso positivo, inexistindo dano ao erário, não há falar em reprovação das contas. O procedimento licitatório é vinculado às prescrições legais que o regem, em todos os seus atos e fases. Essas prescrições decorrem não só da lei em sentido estrito mas, também, do regulamento, do edital ou convite, que complementa as normas superiores, tendo em vista a licitação a que se refere. O Decreto nº 46.319/2013 em momento algum visa relegar ao segundo plano a observância de tais prescrições, avalizando a falta de transparência do Convenente, por exemplo. Ele apenas prevê que foge à razoabilidade reprovar as contas de um empreendimento já finalizado, pronto e acabado, única e exclusivamente por causa de uma falha que passou despercebido durante toda sua execução e não trouxe nenhum dano ao erário.

Se consideramos ainda a interpretação teleológica do diploma, tentar negar a ressalvada aprovação de contas quando o convênio tiver alcançado seu fim com integral aproveitamento dos recursos, sem qualquer dano ao erário, apesar de verificada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, fica ainda mais difícil (se não impossível). Não é excessivo frisar a intenção do

[8] § 1º do art. 61 do Decreto nº 46.319/2013.

Executivo em trazer para o Direito Administrativo consagrado princípio penal-constitucional que proíbe que a "consequência da pena afete a terceiros".[9] Se é assim, a carência de publicação de atos durante o certame licitatório incapazes de infligir dano ao erário jamais poderá implicar em reprovação de contas do convênio. As contas deverão ser aprovadas com as devidas ressalvas, os procedimentos de apuração da infração deverão conduzidos pelos órgãos competentes e os verdadeiros infratores – e somente eles – deverão sofrer as consequências do ato em desacordo com as normas que regem a celebração de parcerias entre o Estado de Minas Gerais e o Município.

II.2.3 – DA FALTA DE COMPROVAÇÃO DO RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS

A ausência de comprovação de recolhimento de impostos devidos ou, ainda, a realização de retenção sem o recolhimento do tributo correspondente parece não constituir situação infrequente. Em que pese não noticiada divergência de entendimento entre as áreas técnicas da SEGOV, a Diretoria de Prestação de Contas ressalta seu desconforto em aprovar as contas com ressalva, conforme autorizado pelo §2º do art.70 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 002/2013, considerando que, nos termos da Constituição Federal, o poder público sequer poderá contratar com empresas que estejam em débito perante o Fisco.[10]

Não se pode confundir o momento de assinatura do convênio – no qual se exige a regularidade fiscal – com aquele da aprovação de contas de uma parceria já celebrada e completamente executada. Aqui, portanto, não há que se cogitar a regularidade fiscal à época da celebração da cooperação entre os entes federais – pois certamente aferida e comprovada –, mas analisar a conduta da Convenente em momento posterior a esta certificação, já no bojo da vigência do convênio.

A consulta trata da situação em que o Município Convenente, nos contratos firmados perante terceiros para aquisição de bens ou serviços necessários ao alcance do objetivo visado pelo convênio, não cumpriu corretamente suas obrigações tributárias. De se notar que, num primeiro momento, a responsabilidade pelo recolhimento do tributo é da empresa

---

[9] ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI. Manual de Direito Penal Brasileiro. Volume 1/Parte Geral. 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 156.

[10] Para a Diretoria, "*a relação da cobrança desses impostos é direta com as prestações de contas de recursos repassados para a execução de obras, seja de forma direta, utilizando a mão de obra própria da prefeitura, seja por meio da contratação de empresas para a prestação de serviços, lembrando ainda que toda obra deve ser matriculada no INSS, bem como a baixa realizada ao seu término.*" Consulta à Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais/AGE – Aprovação de prestação de contas com ressalvas de falta de natureza formal, sendo elas: "ausência de procedimento licitatório e/ou cobrança de tributos (FGTS e INSS)", p. 14.

contratada pelo Município, e não deste, enquanto tomador do serviço ou adquirente de bens. É claro que, num segundo momento, pode o Município vir a ser incluído no polo passivo da relação, por conta da responsabilidade tributária solidária.

Dito isso, não se justifica o receio da Consulente em aplicar o disposto na Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 002/2013, pois acertada está ao sustentar que "*verificada a ausência de comprovação do recolhimento de tributos, o concedente deverá aprovar com ressalvas nos termos do inciso II, e, ainda, comunicar a fazenda pública interessada.*"[11]

No mesmo sentido está o parecer exarado pelo Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que trata da constatação de ausência de "comprovação da retenção da contribuição previdenciária devida ao INSS, nos casos de construção de obra de engenharia"[12] no bojo dos "autos de análise de prestação de contas de Convênio firmado entre o Estado da Paraíba, através da SEPLAG, e o Município de Areial"[13]. Lá ficou sublinhado que

> [...] constataram-se irregularidades que não provocaram dano ao erário, nem prejudicaram o adimplemento do objeto do convênio. Existiram, porém, falhas de natureza formal. [...] [Logo,] [n]ão havendo comprovação da retenção da contribuição previdenciária devida ao INSS, nos casos de construção de obra de engenharia, deve ser oficiada a Receita Federal do Brasil e o Ministério Público Federal.[14]

III – DA CONCLUSÃO

Tomando por base o disposto no art. 61 do Decreto nº 46.319/2013, conclui-se que, uma vez alcançado o objeto do convênio, mediante aplicação regular dos recursos, as contas de convênios apresentadas por municípios, que apresentem impropriedade ou qualquer falta de natureza formal, deverão ser aprovadas pelo Estado com ressalvas, desde que ausente a ocorrência de dano ao erário estadual. E, uma vez aprovadas as contas com ressalva, constitui dever do Estado tomar providências, que variam conforme a gravidade da infração.

---

[11] Disposição contida no §2º do art. 70 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 002/2013. Disponível em: <http://www.saida.convenios.mg.gov.br/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=Legisla%C3%A7%C3%A3o/RESOLU%C3%87%C3%83O+CONJUNTA+SEGOV-AGE+n+2,+DE+2013+-+Com+Anexos.docm>.

[12] *Ibid.*

[13] *Ibid.*

[14] *Ibid.*

Não é demais frisar que deve haver extrema cautela no momento aprovação das contas de convênio com ressalva, para verificar se, no caso concreto, de fato, não houve qualquer dano ao erário. Inexistindo dano ao erário e cumprida a finalidade do convênio, as contas deverão ser aprovadas com ressalva, ainda que configurada a ausência de licitação ou publicação de seus atos, bem como a falta de correto recolhimento de tributos.

Belo Horizonte/MG, em 2 de outubro de 2015.

Danilo Antônio de Souza Castro
Procurador-chefe da Consultoria Jurídica
OAB/MG nº 98.840
MASP nº 1.120.503-6

Ludmila M. Monteiro de Oliveira
Assistente do Advogado-Geral do Estado
OAB/MG nº 138.088
MASP nº 1.395.927-5

De acordo

Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO
13/10/2015