

# NOTA TÉCNICA CONJUNTA

**Nº 1300.1349.20**

Objeto da Nota: Convênios de Saída

Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade

**02/12/2020**

CONTROLADORIA-GERAL  
DO ESTADO



**MINAS  
GERAIS**

GOVERNO  
DIFERENTE.  
ESTADO  
EFICIENTE.

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Secretaria de Estado de Governo

## **NOTA TÉCNICA CONJUNTA**

Unidade Demandante: Subsecretaria de Estado de Obras e  
Infraestrutura

## **MISSÃO DA CGE**

Promover a integridade e aperfeiçoar os mecanismos de transparência da gestão pública, com participação social, da prevenção e do combate à corrupção, monitorando a qualidade dos gastos públicos, o equilíbrio fiscal e a efetividade das políticas públicas.

**NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1300.1349.20**  
**SIGA Nº 1300.130.06.0403.20****1) DESTINATÁRIOS**

---

**Breno Longobucco**

Subsecretário de Obras e Infraestrutura

**Rafael de Freitas Morais**

Superintendente Infraestrutura Municipal

**2) REFERÊNCIA**

---

O presente trabalho tem como objetivo prestar consultoria técnica a esta pasta, em cumprimento ao Plano de Atividades de Controle Interno – PACI/2020, de modo a emitir opinião sobre questionamentos relativos ao processo de prestação de contas de convênios de saída, realizado em face de demanda feita pela Superintendência de Infraestrutura Municipal – SIM.

Nesse sentido, estabeleceu-se uma parceria com a Superintendência Central de Convênios e Parcerias/SEGOV para emissão desta Nota Técnica em face da competência prevista no inciso I<sup>1</sup> do art. 15 do Decreto n. 47.792/2019, além da atribuição da Diretoria Central de Normatização e Otimização, vinculada a essa Superintendência, de orientar tecnicamente sobre prestação de contas de convênios de saída, de acordo com o inciso II<sup>2</sup> art. 16 do mesmo normativo.

Ressalta-se que o escopo da análise feita pela Controladoria Setorial – CSET da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade – SEINFRA e da Superintendência Central de Convênios e Parcerias é referente estritamente às dúvidas remetidas pela Superintendência, porém não é uma posição exaustiva.

Ademais, é importante destacar, ainda, que a posição desta Unidade não é de natureza vinculativa, cabendo ponderar, enfim, o disposto no § 8<sup>o3</sup> do art. 61 da Lei n. 23.304/2019, que trata dos posicionamentos no âmbito das unidades descentralizadas da Controladoria-Geral do Estado – CGE.

---

1 - I - estabelecer, em parceria com a AGE e a CGE, diretrizes para a gestão de convênios de saída, termos de fomento, termos de colaboração, acordos de cooperação e contratos de gestão celebrados com serviços sociais autônomos.

2 - II – exercer a orientação normativa e técnica para celebração, monitoramento, avaliação, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas de convênios de saída, de termos de fomento, de termos de colaboração, acordos de cooperação e de contratos de gestão celebrados com serviços sociais autônomos.

3 - § 8<sup>o</sup> – Os dirigentes da CGE, os Auditores Internos do Poder Executivo e os chefes das controladorias setoriais e seccionais não são passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, que possuem caráter exclusivamente recomendatório, ressalvada a hipótese de dolo.



### 3) ANÁLISE

Inicialmente, antes de abordar acerca dos questionamentos apresentados pela Subsecretaria de Obras e Infraestrutura, pondera-se que o ato de prestar contas constitui-se da demonstração da correta e regular aplicação de recursos públicos. Ubiratan Aguiar (2010) acrescenta, ainda, que não cabe ao gestor apenas afirmar que não desviou as importâncias recebidas, ou que foram essas aplicadas em benefício da comunidade; há que se ter provas irrefutáveis de que os recursos foram geridos e utilizados na forma indicada pela legislação que rege a matéria. Isso posto, consideramos que a regularidade das contas apresentadas se constitui por meio do estabelecimento de diferentes nexos, capazes de demonstrar a relação existente entre a execução física e a execução financeira do convênio.

Desse modo, é somente por meio da existência da boa documentação bancária e contábil que se pode ter certeza de que o objeto comprovado pelo conveniente foi efetivamente realizado com recursos do convênio, e não por meio da utilização de outras fontes.

Leciona Ubiratan Aguiar a respeito do tema: Também sobre a existência do nexo causal, faz-se importante destacar que a simples demonstração da existência física do objeto pactuado não é suficiente para comprovar a boa aplicação dos recursos conveniados. É que somente por meio da existência da boa documentação bancária e contábil é que se poderá ter certeza de que o objeto apresentado pelo gestor foi efetivamente realizado com os recursos do Convênio, e não por meio da utilização de outras fontes de custeio. Assim também pensa a jurisprudência, em especial quanto à necessidade de o responsável comprovar que os recursos repassados foram empregados em observância à finalidade pública. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2864/2013, relatado pelo Min. José Múcio Monteiro, entendeu pela imputação ao responsável do dever de demonstração de nexo entre o objeto pactuado no termo de convênio e aquele que dado como executado:

*Ademais, a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a provar a regular aplicação das verbas repassadas por meio do convênio, sendo sua obrigação de comprovar que o dinheiro repassado foi utilizado para custear as obras. A formalidade do convênio e a farta jurisprudência desta Corte exigem uma demonstração efetiva do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. (grifos nossos)*

Possui esta Corte de Contas entendimento similar, haja vista o Acórdão referente à Tomada de Contas Especial nº 951.850, de relatoria do Cons. Wanderley Ávila:

*Em se tratando de convênio cujo objeto prevê a aplicação de recursos públicos, tem o gestor o dever de prestar as contas, estando ele sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, ao qual compete fiscalizar a aplicação dos recursos, julgar as contas prestadas e, sendo o caso, fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a irregularidade de que se resulte prejuízo ao erário público. A conclusão das obras não exige o gestor da devida prestação de contas dos recursos recebidos. Afasta-se de plano, portanto, eventual argumento de que a mera existência da obra em sua totalidade seria suficiente para comprovar a regular aplicação dos recursos públicos, uma vez que tão importante quanto a própria execução do objeto convenial, é a certeza, documentalmente provada, de que se buscou empregar tais recursos visando à finalidade pública. (Tomada de Contas Especial n. 851912/2018 – TCE/MG – Segunda Câmara – Relator: Cons. José Alves Viana.*

Em razão da solicitação feita por meio do Memorando.SEINFRA/DPC.nº 207/2020<sup>4</sup> pelo qual a SIM requisitou orientações a CSET/SEINFRA sobre a possibilidade de aprovação com ressalvas



da prestação de contas de convênios de saída, sem a incidência de dano ao erário, para a seguintes situações:

- 1) Apresentação de nota fiscal em cópia, ou cópia da 2ª via do fisco, ao invés da cópia da via fixa autenticada no domicílio do contribuinte;
- 2) Apresentação de nota fiscal vencida sem revalidação, ou revalidada apenas com carimbo de revalidação, sem cópia do processo que autorizou a revalidação da mesma, ou apenas com processo de revalidação sem carimbo;
- 3) Apresentação apenas de DANFE ao invés da cópia da nota fiscal eletrônica;
- 4) Nota fiscal eletrônica que não foi possível verificar a autenticidade pela chave de segurança.

A considerar as questões feitas pela Superintendente Infraestrutura Municipal, é importante, inicialmente, citar os dispositivos previstos na legislação estadual que aborda sobre transferência de recursos por meio de convênio de saída, que são o Decreto n. 46.319/2013, e Decreto n. 43.635/2003, revogado atualmente.

Assim, tendo como base esses instrumentos, é importante abordar nos respectivos normativos acerca da forma de comprovação das despesas:

Art. 55 – [...]

§ 1º – **A comprovação das despesas será feita por meio dos documentos originais, em primeira via ou documento equivalente**, devendo as faturas, recibos, **notas fiscais, eletrônicas** ou não, e quaisquer **outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente**, devidamente identificados com referência ao nome do concedente e ao número do convênio de saída. (Decreto n. 46.319/2013).

Art. 20. A liquidação da despesa somente poderá ser realizada, respeitada a legislação em vigor, através da **apresentação de documentação comprobatória hábil**. (Decreto n. 43.635/2003).

Além disso, para proceder esta análise, cita-se, ainda, o Decreto n. 44.566/2007 que trata da autorização do uso de Nota Fiscal Eletrônica e a utilização de documento auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica – NF-e, que em seu art. 1º autoriza o uso de NF-e<sup>5</sup>, em que, inclusive, considera:

I - Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) o documento emitido e armazenado eletronicamente, de existência apenas digital, com o intuito de documentar operações e prestações, cuja validade jurídica é garantida pela assinatura digital do emitente e autorização de uso pela Secretaria de Estado de Fazenda antes da ocorrência do fato gerador.

II - Documento Auxiliar da NF-e (DANFE) o documento instituído para uso no trânsito de mercadorias ou para facilitar a consulta à NF-e.

5 - Art. 1º Fica autorizado o uso da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), modelo 55, em substituição à Nota Fiscal modelo 1 ou 1-A.



É importante retratar, também, como ocorre a aprovação da prestação de contas com ressalva por parte do ordenador de despesa que, é quando evidenciada irregularidade ou invalidade de natureza formal da qual não resulte dano ao erário, de acordo como o § 1º do art. 61 do Decreto n. 46.319/2013.

Isto posto, em resposta às indagações 1, 2, 3 e 4, deve-se ter como referência para comprovar a execução das despesas em um convênio de saída, é necessário a juntada de nota fiscal ou documento equivalente de quitação, conforme a Súmula 93<sup>6</sup> do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG.

Primeiramente, a abordagem será feita a respeito da questão 3 que trata de apresentação, somente, do DANFE como comprovante no processo de prestação de contas, que de acordo com o conceito abordado no Decreto n. 44.566/2007, é um documento auxiliar cuja utilidade presta-se para o transporte das mercadorias.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>7</sup> afirma que o DANFE não é uma nota fiscal, nem a substitui, servindo apenas como instrumento auxiliar para consulta da NF-e, pois contém a chave de acesso da NF-e, que permite ao detentor desse documento confirmar a efetiva existência da NF.

Portanto, não se pode aceitar apenas o DANFE como documentação de comprovação de despesa em prestação de contas de convênios de saída, assim sendo, a equipe de prestação de contas da SEINFRA deve buscar pelos dados constantes no DANFE, emitir a Nota Fiscal Eletrônica vinculado a tal documento. De toda forma, no caso de insucesso desse procedimento, considera-se como uma situação de inconsistência, que ensejaria a indicação de ressalva na aprovação das contas.

Ao adentrar a indagação da questão 1 na qual questiona-se quanto à apresentação da nota fiscal em cópia ou 2ª via do fisco ao invés de cópia autenticada no domicílio do contribuinte, em conformidade com o disposto no § 6º do art. 10 do Decreto n. 37.924/1996<sup>8</sup> que diz:

§ 6º – Ocorrendo a hipótese de extravio da primeira via da Nota Fiscal, será **aceita cópia xerográfica da via fixa, autenticada pela repartição fazendária do domicílio do contribuinte.**

---

6 - Súmula 93 (Revisada NO “MG” DE 26/11/08 - PÁG. 72 - Mantida no D.O.C. de 05/05/11 – PÁG. 08 - Mantida no D.O.C. DE 07/04/14 – PÁG. 04). As despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares e poderão ensejar a responsabilização do gestor.  
7 - Análise de documentos fiscais relacionados a fraudes na Administração Pública, TCU, Brasília – DF, Setembro, 2009: file:///C:/Users/m11590924/Downloads/Análise%20de%20Doc.%20fiscais\_apostilapdf%20(1).pdf  
8 - Dispõe sobre a execução orçamentária e financeira, estabelece normas gerais de gestão das atividades patrimonial e contábil de órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo e dá outras providências.



De modo a esclarecer essa dúvida, pondera-se que cópia de documento fiscal deve ser sempre verificado sobre sua veracidade, com diligência ao fisco responsável, bem como outras iniciativas de confirmação externa e/ou análise do documento em particular, sobretudo, para evitar a incidência de possível fraude. Com isso, válido apontar a respeito de indicadores enumerados pelo TCU que cabe atenção por parte da SEINFRA:

- Notas fiscais manuscritas emitidas por empresas de informática;
- Notas fiscais de mercadorias adquiridas em outras praças, com mesmo preço da praça do adquirente;
- Rasuras ou acréscimos que indiquem alterações do documento após a sua emissão;
- Número da nota fiscal não compreendido entre a numeração autorizada;
- Data da emissão fora da “data limite para emissão” do impresso;
- Nota fiscal autorizada por repartição fiscal diferente da jurisdição do emitente;
- Falta, imprecisão ou incompletude de dados de localização da empresa impressos na nota fiscal (endereço, CEP, telefone, fax, e-mail, etc.), principalmente telefone;
- Números do CNPJ, inscrição estadual ou municipal inconsistentes, dentre outros.

Após a adoção de medidas em que consta que, apesar de se tratar, apenas, de cópia, mas que, o documento fiscal apresentado não está eivado de vícios de legitimidade e legalidade, e, principalmente, caso não seja possível mediante tentativas de obtenção da versão original, entende-se que seria, mais uma vez, a aprovação com ressalva, desde que não haja dúvida, devidamente comprovada, sobre o cumprimento do objeto no qual a cópia fiscal se refere.

Em relação ao questionamento 2, quanto à apresentação de documento fiscal vencido sem revalidação, ou revalidado com carimbo, no entanto sem cópia do processo que autorizou esse procedimento do documento fiscal, em relação ao segundo exemplo, entende-se que não cabe à SEINFRA solicitar processos atinentes à revalidação pelo fisco de nota fiscal, uma vez que o ateste da repartição fazendária competente é suficiente para a sua validação. Aliás, destaca-se que atos praticados por servidor público são envoltos por fé pública, quando legalmente investidos em seus respectivos cargos.

A despeito dessa ponderação, ausente a revalidação quanto ao documento vencido, considera-se como documento inválido para ser usado como comprovação, salvo se verificada a presença de elementos probatórios robustos de que os recursos repassados ao convenente foram utilizados em consonância com os ditames do convênio, beneficiando a população, situação na qual é possível a aprovação com ressalva, como destaca a posição do TCU:





De fato, **apesar das irregularidades formais constantes do conjunto probatório** relacionado pelos responsáveis, **o documento fiscal apresentado pode comprovar a regularidade da despesa**. Os documentos impugnados foram emitidos por farmácia sediada no município de Pio XII/MA e entregues no município de Tufilândia/MA, ou seja, circularam dentro do mesmo Estado. **Tal contexto reduz a dimensão da importância da falta de carimbos dos postos fiscais ou dos selos e, caso tenha se consubstanciado em algum tipo de falha, apresenta natureza de irregularidade fiscal a ser apurada pelos órgãos fazendários**. Além do mais, verifica-se, conforme destaca a Serur, *“de um lado, que o Secretário de Finanças atestou a regularidade da despesa, o que dá um verniz de regularidade na liquidação da despesa. De outro, embora seja relevante o registro dos Auditores de que não existia registro de controle de estoque de medicamentos na prefeitura, tal fato não é suficiente para manter a irregularidade imputada aos recorrentes”*. (Acórdão n. 2492/2016 – TCU – Plenário – Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti)

Caso em contrário, recomenda-se que não se aceite tal documento, e seja feita a glosa da despesa, com a conseqüente reprovação dos recursos.

Ressalta-se que verificada eventual inidoneidade nos documentos comprobatórios de despesas apresentados, recomenda-se que o órgão concedente promova representação ao TCE-MG, nos termos dos §§7º e 8º do art. 61 do Decreto n. 46.319, de 2013, uma vez que a apresentação de documentos inidôneos configuram ato ilegal e ilegítimo praticado pelo convenente, ainda que não seja identificado dano ao erário.

A interpretação supracitada deriva de decisão dada pelo TCU:

A apresentação de documentação inidônea, a título de prestação de contas, com o objetivo de induzir em erro os órgãos de controle, caracteriza conduta grave e pode ser sancionada com a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (Acórdão n. 2727/2015 – TCU – Plenário Relator: Min. José Múcio Monteiro)

Além disso, sugere-se que, ausente dano ao erário e identificada eventual ausência de comprovação de recolhimento de tributos devidos, o concedente deve aprovar a prestação de contas com ressalvas e comunicar a fazenda pública interessada, nos termos do art. 62 da Resolução Conjunta Segov/AGE n. 004/2015 e do Parecer AGE n. 15.510, de 16 de outubro de 2015<sup>9</sup>.

Enfim, em resposta a questão 4 na qual se indaga sobre a apresentação de Nota Fiscal Eletrônica sem autenticidade, discorreu-se, brevemente, com relação a esse tema na questão 1, em que se relatou que o fato de não lograr êxito sobre a validade, pode ser um problema grave ou não.

---

<sup>9</sup> Disponível em:

[http://www.sigconsaida.mg.gov.br/wpcontent/uploads/arquivos/pareceres/parecer\\_age\\_15510\\_aprovacao\\_com\\_resalvas.pdf](http://www.sigconsaida.mg.gov.br/wpcontent/uploads/arquivos/pareceres/parecer_age_15510_aprovacao_com_resalvas.pdf)



Esclarecendo melhor o raciocínio, no caso do sistema de verificação ter problema, é justificável; de outro lado, pode ser um indício de documento fraudulento em que se deve buscar verificação por outros meios para comprovar a validade da nota fiscal, e, em se tratando de documento ilícito, deixa de ser recepcionado como simplesmente uma falha formal e as decorrências passam a ter outra natureza, não sendo possível aceitar essa documentação na prestação de contas.

Outrossim, deve-se ter como parâmetro fundamental na análise da prestação de contas em que se identifica o alcance do interesse público que mesmo que perante à constatação de impropriedades como as mencionadas nesta consulta, solicitar o ressarcimento dos valores transferidos pelo Estado não é uma providência para regularizar essa constatação, conforme excerto do TCU sobre o tema:

Ao considerar como de **interesse público o objeto do convênio e constatar sua realização em conformidade com o instrumento pactuado, não deve o órgão concedente, quando da análise da prestação de contas, concluir pela inexistência daquele interesse e determinar a restituição dos valores transferidos**, sob pena de infringir o **princípio da boa-fé**. Acórdão 3515/2019 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Bruno Dantas).

No mesmo contexto, o TCE/MG decidiu no processo de Tomada de Contas Especial n. 888151 acerca da supremacia do cumprimento do objeto para respaldar a existência de dano ao erário, mesmo a despeito da existência de falha de caráter formal, conforme já se mencionou na Nota de Auditoria n. 1300.1371.19 da CSET/SEINFRA:

Tendo a prestação de **contas comprovado a efetiva realização do objeto e o atingimento de suas finalidades, a existência de falhas de caráter formal, não implicam, necessariamente, concluir pela existência de dano material ao erário, salvo se tal ocorrência restar demonstrada cabalmente das provas dos autos**. (Processo n. 888151).

#### 4) CONCLUSÃO

---

A presente Nota teve como objetivo de buscar elucidar os questionamentos da Superintendência Infraestrutura Municipal dirigidas a Controladoria Setorial/SEINFRA relativas à aprovação de prestação de contas com ressalva, com a ausência da ocorrência de dano ao erário.

Dessa forma, conforme o que foi discorrido o item 3 desta Nota Técnica, recomenda-se que Subsecretaria de Obras e Infraestrutura oriente a área técnica de prestação de contas que impropriedades formais da qual não resulte dano ao erário não retirem do documento fiscal a sua capacidade de comprovar a regularidade da despesa, segundo posição do TCU, e ainda, que o TCE/MG assevera sobre a importância do atendimento ao objeto do convênio, apesar da



exigência em súmula da corte mineira quanto à comprovação da despesa por nota fiscal ou em documento equivalente.

Enfim, é fundamental esclarecer que a exposição feita nesta Nota está adstrita ao caso hipotético sem o conhecimento da situação concreta. Sobretudo, é sempre válido lembrar que apesar da relevância do uso dos normativos na avaliação de prestação de contas, deve-se, também, aplicar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade sob espectro da aprovação com ressalva dos convênios de saída.

**Belo Horizonte, 02 de dezembro de 2020.**

**Alberto Eustáquio M. Pereira Leite**

Auditor Interno  
Masp: 1.337.927-6

**Thiago Alves Machado**

Auditor Interno  
Controlador Setorial/SEINFRA  
Masp: 1.159.092-4

**Victoria Oliveira Pinheiro Chagas**

Gestora Pública  
Diretora Central de Normatização e Otimização  
Masp: 1.478.570-3

**Gabriela de Azevedo Leão**

Especialista em Políticas e Gestão Governamental  
Diretora Central de Normatização e Otimização  
Masp: 752.817-7

**Júlia Mara Sousa Oliveira**

Especialista em Políticas e Gestão Governamental  
Superintendente Central de Convênios e Parcerias  
Masp: 669.563-9