

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000042000347

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO

ASSUNTO: CONSULTA.

DESPACHO Nº 1509/2020 - GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DOCUMENTOS. IRREGULARIDADE FORMAL. REGULAMENTO. PROCEDIMENTO ELETRÔNICO. NOTIFICAÇÃO ELETRÔNICA. ORIENTAÇÕES. DESPACHO REFERENCIAL.

1. Autos iniciados com o **Memorando nº 7/2020-GEAC** (000012855237), da Gerência de Convênios da Secretaria de Estado de Governo, no qual é noticiada a dificuldade no protocolo dos documentos junto à Secretaria, à vista do regime de teletrabalho implementado. Também, alerta para apresentação de documentos sem a firma original do Prefeito ou das pessoas responsáveis, que são encaminhados por e-mail ou por assessorias técnicas contratadas. Por fim, questiona a forma de notificação e comunicação dos atos decisórios da Pasta.

2. À vista destas informações, o Secretário de Estado de Governo, por meio do **Despacho nº 3107/2020-GAB** (000012881714), formula consulta acerca da validade de “cópias de documentos” ou “documentos digitalizados” na prestação de contas de convênios formulados com municípios. Outrossim, questiona a validade da comunicação realizada por meio eletrônico nos processos administrativos destas prestações de contas.

3. A questão jurídica foi enfrentada pelo **Parecer ADSET nº 63/2020** (000014760807), da Procuradoria Setorial da respectiva Secretaria de Estado, com os seguintes apontamentos: *i*) a suspensão de processos administrativos foi disposta nos Decretos estaduais nº 9.650/2020 e nº 9.663/2020; contudo, a medida deixou de ser prevista a partir do Decreto estadual nº 9.687/2020, de maneira que os prazos processuais (administrativos) estão correndo normalmente; *ii*) há uma rede legislativa em prol da desburocratização e da simplificação de exigências documentais no âmbito da Administração Pública, em consonância com o princípio do formalismo moderado; *iii*) o documento elaborado por servidor público goza de presunção de legitimidade e de veracidade; *iv*) a Lei federal nº 13.726/2018 permite que o servidor público autentique os documentos que lhe são apresentados, ao mesmo tempo em que há imputação criminal ao particular que apresentar documentação fraudulenta (art. 296 e ss., CP); *v*) a legislação confere preferência aos atos e aos meios de comunicação eletrônica; *vi*) há necessidade de andamento pleno dos processos administrativos, que deverão ocorrer por meio eletrônico. Ao final, opinou pela edição de um regulamento que ratifique “*a fé pública inerente aos servidores públicos responsáveis pela coleta de documentos e protocolo de requerimentos no afã de dar plena continuidade aos processos administrativos*”.

4. Relatados, sigo com a fundamentação jurídica.

5. Antes de mais nada, ressalto que a suspensão dos prazos processuais – mencionada nos itens 10 a 13 do opinativo –, nos termos dos Decretos estaduais nº 9.650/2020 e nº 9.663/2020, ficou adstrita aos processos administrativos que dependam de prática de atos presenciais; aliás, questão já orientada pelo **Despacho GAB nº 703/2020**¹.

6. Avanço, então, com as questões suscitadas pelo Consulente. Cabe destacar que a prestação de contas é obrigação imposta pelo próprio art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, sendo disciplinados pela Lei estadual nº 17.928/2012 (arts. 72 a 76) aspectos específicos em matéria de convênios celebrados pelo Estado de Goiás.

7. O art. 73, *caput*², da Lei estadual nº 17.928/2012, deixa claro que o objetivo da prestação de contas é a verificação da “boa e regular aplicação dos recursos transferidos”. É dizer, a finalidade da prestação de contas é averiguar o cumprimento do objeto pactuado e a satisfação do interesse público que justificou a celebração do negócio³. Com isso, e como é próprio da atividade administrativa, a questão deve ser analisada à luz dos princípios da verdade material e do formalismo moderado (Lei estadual nº 13.800/2001, art. 2º, parágrafo único, VIII), de maneira que ocorra o aproveitamento de atos praticados em descompasso com exigências meramente formais, mas que permitam a tomada de decisão com base em elementos que indiquem a realidade⁴; o que, contudo, apenas não ocorrerá nas hipóteses de formalidades essenciais.

8. Nesta linha, os obstáculos suscitados, tais como a ausência de firma original do Prefeito ou do respectivo representante nos documentos, bem como a forma de cópias de documentos ou documentos digitalizados, não evidenciam formalidades essenciais. Não há indício da sua essencialidade, pelo elenco de documentos necessários à prestação de contas, trazido pelo art. 73, da Lei estadual nº 17.928/2012, tampouco constituem, em regra, elementos de validade ou eficácia para que os documentos produzam efeitos.

9. Este entendimento apresentado encontra plena consonância com o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Sobre a questão, afirmou o Conselheiro Relator do Acórdão nº 5660/2017⁵:

Confrontando o compêndio documental apresentado pelo Recorrente e, conseqüentemente, por seu sucessor, após as diligências sugeridas pelas devidas Unidades Técnicas, verifico que, de fato, restaram formalidades a serem cumpridas, nos termos dos normativos da Corte vigentes à época. Contudo, calha observar que, nos termos do art. 73 da LOTCE, as presentes falhas de natureza formal devem figurar como ressalva às contas, com a conseqüente determinação para a adoção de medidas para sua correção e prevenção de novas ocorrências.

Demais disso, extrai-se dos autos e da própria peça recursal a ocorrência de aplicação dos recursos em objetos distintos dos firmados no bojo do Convênio, sem a devida alteração das cláusulas avençadas. Tal ocorrência configura desvio de objeto que, na lição do Ministro Ubiratan Aguiar, ocorre “quando o conveniente executa ações outras que não aquelas previstas no termo de convênio, respeitando, contudo, a área para a qual os recursos se destinavam”.

Nesse sentido, considerando que não houve desvio de finalidade (que ocorre quando o gestor, além de não respeitar o objeto firmado, ainda modifica as áreas para as quais os recursos haviam sido transferidos), posto que aplicação guardou correspondência com a implantação do SUS no Município, entendo que o interesse público restou preservado.

10. Ademais, o atributo da presunção relativa de legitimidade e de veracidade parece reforçar a validade dos documentos apresentados na prestação de contas. Neste ponto, contudo, **ressalvo** a afirmação contida no opinativo de que a edição do regulamento teria o condão de ratificar a fé pública da atuação dos servidores públicos responsáveis pela coleta destes documentos. Para tanto, o regulamento não se mostra necessário, tendo em vista que a presunção de veracidade e de legitimidade já é admitida (e utilizada) pelo Tribunal de Contas do Estado⁶ e pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado⁷; portanto, o seu reconhecimento independeria da edição do próprio regulamento.

11. Entretanto, o conteúdo da Portaria SEMAD n° 59/2019 (000014761862) parecer ter utilidade para a solução da problemática apresentada, tendo em vista que enuncia, de forma objetiva e sistematizada, o procedimento do protocolo dos documentos. É certo que deverá ocorrer sua adequação às especificidades da prestação de contas perante a Secretaria de Estado de Governo; contudo, ressalto que, enquanto a mera irregularidade formal dos documentos não impossibilita o seu recebimento, o servidor estadual tem o ônus de verificar a autenticidade de tais documentos e, em análise casuística, impugná-los de maneira fundamentada. Nesta linha, ressalto que o Tribunal de Contas do Estado compreende a possibilidade da imputação de responsabilidade solidária ao servidor omissor na análise da autenticidade de tais documentos⁸. Com efeito, o contexto pandêmico e as restrições práticas impostas pelo teletrabalho permitiriam um desfecho diverso daquele adotado pela Corte de Contas (LINDB, art. 28); todavia, não é recomendável que o regulamento retire completamente o ônus desta análise.

12. Finalmente, à vista do conteúdo do **Despacho GGPTI n° 9/2020** (000013008372), da Gerência de Tecnologia da Secretaria de Estado de Governo, e da **Informação PMO-STI n° 7/2020** (000013909543), do Escritório de Projetos da STI-PMO, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação, observo que ainda não foi definida a solução para o recebimento eletrônico destes documentos. Assim, recomendo que eventual regulamento editado já disponha sobre a utilização do meio eletrônico, cujas disposições deverão observar a disciplina da Lei estadual n° 17.039/2010⁹.

13. Por fim, em relação ao questionamento acerca da validade das notificações expedidas por meio eletrônico, destaco a sua possibilidade, tendo em vista a ausência de forma determinada para a sua prática (Lei estadual n° 13.800/2001, art. 22). Para sua utilização, contudo, o meio eletrônico empregado deverá assegurar a comprovação do recebimento pelo destinatário (Lei estadual n° 13.800/2001, art. 26, § 3º); aliás, como já orientado por esta Procuradoria-Geral (**Despacho GAB n° 136/2020**¹⁰).

14. Em razão do exposto, **aprovo, com os acréscimos e as ressalvas acima, o opinativo**, para fixar **orientação** no sentido de que a mera irregularidade formal não retira a validade dos documentos apresentados, bem como é válida a notificação realizada por meio eletrônico, desde que haja a devida comprovação do recebimento pelo destinatário; por fim, eventual regulamento deverá observar os itens 10 a 12 deste ato orientativo.

15. Orientada a matéria, **devolvam-se os presentes autos à Secretaria de Estado de Governo, via Procuradoria Setorial**. Antes, porém, dê-se ciência do teor deste articulado (**despacho referencial**) ao representante do Centro de Estudos Jurídicos, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria n° 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral, e, para efeito do art. 2º da Portaria n° 170-GAB/2020-PGE, aos Procuradores-Chefes das Procuradorias Setoriais dos órgãos da Administração direta e indireta.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1Processo administrativo n° 202000005005974.

2Lei estadual n° 17.928/2012, Art. 73. A prestação de contas final visa certificar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos e será composta pelos seguintes documentos e informações apresentados pelo convenente, preferencialmente em meio eletrônico, em sistema desenvolvido para essa finalidade: (...)

3Conferindo caráter material na satisfação do objeto: “O objeto pactuado no convênio deve ser integralmente satisfeito, não sendo razoável considerá-lo cumprido quando: (i) ocorra apenas a execução parcial do objeto; (ii) da execução parcial não decorra qualquer aproveitamento do que foi realizado. A hipótese caracteriza desperdício de recursos públicos, situação que deve ensejar a devolução integral dos recursos recebidos pelo particular para a execução do convênio, sem prejuízo de outras sanções previstas nas normas regedoras da disciplina do convênio. Com efeito, o objeto pactuado no convênio deve, além de ser executado, satisfazer o interesse público que ensejou o acordo, não bastando o mero cumprimento formal”. (GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 480)

4Diogo de Figueiredo, aliás, ressalta que a atuação da Administração Pública deve ser pautada pelo princípio da realidade: “Tanto as normas jurídicas quanto os seus desdobramentos de execução, administrativos e judiciais, não devem enveredar pela fantasia nem, tampouco, exigir o irrealizável, como bem se exprime no brocardo *ad impossibilia nemo tenetur*. O Direito Público, em especial, por ter em seu campo de ação um expressivo contingente de interesses indisponíveis, não se pode perder em formulações quiméricas e pretensões impossíveis, porque ademais estaria fugindo à sua finalidade, uma vez que, sob este princípio da realidade, os comandos da Administração, sejam abstratos ou concretos, devem ter todas as condições objetivas de serem efetivamente cumpridos para a obtenção de resultados para a sociedade a que se destinam.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16 ed. rev. E atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014).

5EMENTA: Pedido de Revisão. Tomada de Contas. Convênio 01/1991. Erro de cálculo. Débito apurado sem observar os requisitos necessários. Cancelamento do débito. Prescrição da pretensão punitiva. Contas regulares com ressalvas. Quitação. Arquivamento.

6Acórdão n° 5660/2017, rel. Cons. Celmar Rech, j. 29/11/2017; Acórdão n° 986/2011, rel. Cons. Sebastião Tejota, j. 16/03/2011; Acórdão n° 1957/2011, rel. Cons. Gerson Bulhões Ferreira, j. 02/06/2011, entre outros.

7EMENTA. CONTAS DE GESTÃO. FEMBOM. 2016. PEDIDO REVISÃO. PROVIMENTO. REGULARIDADE COM RESSALVAS. MULTA DESCONSTITUÍDA. ACORDAM os Conselheiros do TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, pelos membros integrantes de seu Colegiado, nos termos do voto do Relator, em: (...) ALERTAR ao Gestor atual que adote as medidas necessárias para o devido cumprimento dos Limites de Gastos com Pessoal, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal em seus artigos 18 a 25, alertando, ainda, ao Gestor, quanto as possíveis penalidades decorrentes do seu descumprimento. Evidencia - se que na análise técnica foram considerados os documentos constantes da prestação de contas, assim como as informações apresentadas ao SICOM/TCM, sob o aspecto da veracidade ideológica presumida. (Acórdão n° 00974/2020, rel. Cons. Valcenôr Braz de Queiroz, j. 04/03/2020)

8EMENTA: SOLICITAÇÃO REGISTRO DE, CONVÊNIO - AGETUR E O MUNICÍPIO DE CARMO, 'DO RIO VERDE - GO - APRESENTAÇÃO CERTIDÃO FALSA - ILEGAL - IMPUTAÇÃO DÉBITO E APLICAÇÃO MULTA DO. GESTOR RESPONSÁVEL SOLIDÁRIO CONDUTA 'LICITA, NEGADO REGISTRO NESTA CORTE - DEVOLUÇÃO DOS AUTOS À ORIGEM. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, pela sua Segunda Câmara, diante das conclusões expostas pela unidade técnica, Procuradoria-Geral de Contas e Auditoria, resolve: (...) E) - alertar o responsável da AGETUR, que em novos procedimentos de Convênio, sejam conferidos acerca da autenticidade de tais documentos apresentado, sob Pena ser aplicada responsabilidade solidária do débito. (Acórdão n° 986/2011, rel. Cons. Sebastião Tejota, j. 16/03/2011).

9Apesar de disciplinar o controle externo, poderão ser utilizados, no que couber, como aspecto meramente informativo, a Resolução Normativa n° 5/2018, do Tribunal de Contas do Estado, e a Instrução Normativa n° 03/2019, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

10Processo tratava de análise de minuta de Instrução Normativa da SEAD, acerca do procedimento para concessão de licença prêmio: Processo administrativo n° 201900005019992. No âmbito de Processo Administrativo Disciplinar, mas com observância da Lei estadual n° 13.800/01: Despacho GAB n° 278/2019 (201300016000495). No âmbito dos processos administrativos perante a Goiás Previdência, mas com observância da Lei estadual n° 13.800/01: Despacho GAB n° 1432/2020 (202011129002199).

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 08/09/2020, às 10:22, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto n° 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000015167148** e o código CRC **ED117FF0**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo n° 202000042000347



SEI 000015167148