



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO
FEDERAL**

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PARECER Nº 728/2015-PRCON/PGDF

Processo nº: 460.000.161/2015

**Interessado(S): COORDENAÇÃO REGIONAL DE ENSINO DE
CEILÂNDIA**

Assunto: PARECER TÉCNICO

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO.
EDUCAÇÃO BÁSICA – PRIMEIRA ETAPA.
RECURSOS PROGRAMADO PARA O
EXERCÍCIO DE 2014 SOMENTE REPASSADOS
EM 2015. PROGRAMAÇÃO DE REALIZAÇÃO
DAS DESPESA PARA 2014. UTILIZAÇÃO
EFETIVA DOS RECURSOS. PRESTAÇÃO DE
CONTAS.**

Folha nº 272
Processo nº 460.000.161/2015
Rubrica Val
Matricula nº 26.863-1

- Em tese, os recursos referentes a terceira parcela de 2014, os quais foram efetivamente repassados em 2015 deveriam ser utilizados para cobrir despesas realizadas em 2014 e devem, em princípio, ser utilizados para pagamento de despesas efetuadas em 2014 (pois o recurso deveria ter sido devidamente repassado a época de 2014), desde que estejam de acordo com o Plano de Trabalho e que não tenha ocorrido paralisação dos serviços.

- Entretanto, a análise deverá ser realizada em cada caso concreto, considerando as condições efetivas de cada convênio.

- A vedação à retroatividade dos efeitos financeiros de convênio somente é aplicada quando expirada a vigência do mesmo.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial
da Atividade Consultiva,

Folha n°	293
Processo n°	460.000.161/2015
Rubrica	Val
Matrícula n°	26.863-1

I - Relatório.

Trata-se de consulta formalizada pela Coordenação de Prestação de Contas, da Coordenação Regional de Ensino de Ceilândia, da Secretaria de Educação do Distrito Federal, solicitando orientações acerca do procedimento que devem ser tomados quanto aos repasses de verbas de convênios, referentes à 3ª parcela que deveria ter sido liberada em setembro de 2014, e que somente foi disponibilizada às convenientes em janeiro de 2015.

A Coordenação de Prestação de Contas solicitou à Assessoria Jurídica Legislativa da Secretaria de Educação, orientações sobre várias questões de ordem técnica, as quais foram prestadas, nos termos da Informação Jurídica n.º 124/2015, com a solicitação de remessa a esta Casa Jurídica, conforme documentos de fls. 11/16.

Assim, os autos vieram a esta especializada para análise e emissão de parecer.

É o breve relatório.

II - Fundamentação

A Coordenação de Prestação de Contas, da Secretaria de Estado de Educação às fls. 09/10 e fls. 25/27 pede orientação para a correta aplicação e prestação de contas dos recursos referentes ao repasse da terceira parcela de setembro de 2014, os quais foram repassados, somente, em 2015 para as seguintes entidades conveniadas:

- a) Associação Cruz Malta - Convênio n.º 03/2013;
- b) Casa do Candango - Convênio n.º 10/2013;
- c) Centro Comunitário da Criança - Convênio n.º 13/2013;
- d) D) Centro Comunitário São Lucas - Convênio n.º 15/2013;
- e) Creche Magia dos Sonhos - Convênio n.º 20/2013;



- f) Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano/Éden - Convênio n.º 22/2013;
- g) Associação Beneficente Coração de Cristo - Convênio n.º 16/2014.

As questões levantadas pela Coordenação de Prestação de Contas quanto à utilização dos recursos referentes à terceira parcela, que deveriam ter sido repassados às convenentes em setembro de 2014 e, os quais somente foram transferidos em janeiro de 2015, são as seguintes:

1ª) As Convenentes podem utilizar o saldo remanescente da 3ª parcela de 2014 para despesas realizadas em 2015?

2ª) Os pagamentos dos serviços prestados e dos produtos adquiridos no último quadrimestre de 2014 para a execução/manutenção dos respectivos convênios, poderão ser realizados, após a liberação dos recursos da 3ª parcela de 2014, conforme o Plano de Trabalho, ou seja, em 2015?

3ª) Devido ao atraso no repasse, as Convenentes podem realizar despesas com taxas bancárias, multa, juros ou atualização monetária, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos?

4ª) A apresentação das prestações de contas referentes à terceira parcela de 2014 das referidas Entidades terá como referência o mês da competência constante do cronograma de desembolso ou o mês efetivo do repasse?

5ª) Qual instrumento a ser utilizado pelo Ordenador de Despesas para autorizar os pagamentos em 2015 referentes ao quadrimestre de outubro a dezembro de 2014, se for o caso?

Em relação à instrução dos autos, registramos que para a presente análise foram colacionados os seguintes documentos referentes aos convênios em questionamento:

Folha nº	274
Processo nº	460.000.161/2015
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1

a) Convênio n.º 03/2013 - Associação Cruz Malta - Cópia do Segundo Termo Aditivo, que prorrogou o convênio até 31/12/2015, fls. 28/30 - Cópia do Termo de Convênio e do Plano de Trabalho, assinado em 1º/01/2013 com prazo de vigência até 31/12/2013, fls. 62/96;

b) Convênio n.º 10/2013 - Casa do Candango - Cópia do Segundo Termo Aditivo, que prorrogou o convênio até 31/12/2015, fls. 31/33- Cópia do Termo de Convênio e do Plano de Trabalho, assinado em 1º/01/2013 com prazo de vigência até 31/12/2013, fls. 97/127;

c) Convênio 13/2013 - Centro Comunitário da Criança - Cópia do Segundo Termo Aditivo, que prorrogou o convênio até 31/12/2015, fls. 34/36; Cópia do Termo de Convênio e do Plano de Trabalho, assinado em 1º/01/2013 com prazo de vigência até 31/12/2013, fls. 128/158;

d) Convênio 15/2013 - Centro Comunitário São Lucas - Cópia do Segundo Termo Aditivo, que prorrogou o convênio até 31/12/2015, fls. 46/48 - Faltou a cópia do Termo de Convênio e do Plano de Trabalho;

e) Convênio n.º 20/2013 - Creche Magia dos Sonhos - Cópia do Segundo Termo Aditivo, que prorrogou o convênio até 31/12/2015, fls. 49/51; Cópia do Termo de Convênio e do Plano de Trabalho, assinado em 1º/01/2013 com prazo de vigência até 31/12/2013, fls. 159/193;

f) Convênio 22/2013 - Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano/Éden - Cópia do Segundo Termo Aditivo, que prorrogou o convênio até 31/12/2015, fls. 52/54; Cópia do Termo de Convênio e do Plano de Trabalho, assinado em 1º/01/2013 com prazo de vigência até 31/12/2013, fls. 194/222;

g) Convênio n.º 16/2014 - Associação Beneficente Coração de Cristo - Cópia do Segundo Termo Aditivo, que prorrogou o convênio até 31/12/2015, fls. 54/57; Cópia do Termo de Convênio e do Plano de Trabalho, assinado em 1º/05/2014 com prazo de vigência até 31/12/2014, fls. 223/260.

Folha n.º	275
Processo n.º	460.000.161/2013
Rubrica	Vae
Matricula n.º	26.863-1

Inicialmente, gostaríamos de pontuar que a presente análise cingir-se-á aos aspectos jurídicos que permeiam os questionamentos trazidos pela Secretaria consultante, bem como ressaltamos que as perguntas serão respondidas, em tese, de maneira geral, não se reportando ao caso concreto de cada convênio, até porque a instrução dos autos não permite a análise específica de cada convênio.

Igualmente, não podemos deixar de acusar que a consulta se refere a questões eminentemente técnico-contábil, as quais serão respondidas sob o aspecto jurídico, e podem não alcançar seus objetivos práticos, que seriam a efetiva resolução do problema, uma vez que a esta Especializada cabe à resolução de questões, eminentemente, jurídicas.

Assim, em análise da documentação colacionada aos autos, conclui-se que todos os convênios estão em vigência até 31/12/2105; que os repasses dos recursos públicos são referentes à terceira parcela relativa a setembro de 2014; que tais recursos somente foram transferidos em 2015.

Assim, diante do presente contexto, perguntas serão respondidas uma a uma. Vejamos:

1ª) As Convenientes podem utilizar o saldo remanescente da 3ª parcela de 2014 para despesas realizadas em 2015?

Segunda disciplina a Súmula nº 2 do Tribunal de Contas do Distrito Federal não se admite efeitos retroativos aos contratos e convênios. Confira-se: **“Não é admissível a retroatividade de convênios e contratos”**.

No mesmo sentido, disciplina o inciso VI do art. 8º da IN 01/2005 – CGDF, quando veda que: “atribuição de vigência ou de efeitos financeiros retroativos;”. Igualmente, dispõe o inciso VI do art. 10 do Decreto n.º 35.240/2014, que é vedada: “atribuição de vigência ou de efeitos financeiros retroativos”.

Folha nº	246
Processo nº	460000.161/2015
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1

Nosso entendimento é no sentido de que a vedação da retroatividade dos efeitos financeiros dos convênios tem como ponto de referência a vigência do convênio. Não poderia ser de outra forma, senão todo e qualquer repasse atrasado de recursos transferidos durante a vigência do convênio restaria prejudicado, porque não se poderiam utilizar os recursos com efeitos retroativos e poderia esbarrar na duplicidade de recursos em um mesmo período, pelo recebimento dos atrasados e pelos repasses subsequentes.

Nesse diapasão, disciplina o § 3º do art. 14 do Decreto Distrital nº 35.240/2014, que as parcelas em atraso poderão ser repassadas cumulativamente com a parcela subsequente, desde que a entidade tenha assegurado a continuidade dos serviços, *in verbis*:

§ 3º Quando houver atraso ou suspensão da liberação de recursos, tão logo seja regularizada a situação que deu causa ao atraso, as parcelas pendentes serão repassadas cumulativamente com a parcela subsequente, desde que a entidade tenha assegurado aos usuários, durante o período em questão, os serviços conveniados.

Dessa forma, se há previsão legal de repasses concomitantes, ou seja, de parcelas em atrasos e parcelas subsequentes, os recursos recebidos em atrasos, *prima facie*, devem ser empregados para o período em que foram originalmente previstos.

No caso concreto, entretanto, pode ter socorrido a concomitância de repasse de recursos. As entidades podem ter recebidos os recursos atrasados conjuntamente com os recursos subsequentes. Todavia, os autos não informam se houve transferência de recursos de 2014 conjuntamente com recursos de 2015.

Assim, percebemos que a resposta a esta primeira pergunta somente pode ser assertiva em exame de cada caso concreto, em uma análise estritamente contábil, na qual se examine as condições de cada conveniente e a efetiva aplicação dos recursos repassados em atraso.

Folha nº	244
Processo nº	460.000.161/2015
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1

Todavia, em uma análise abstrata quanto ao primeiro questionamento, entendemos que a retroatividade é vedada somente quanto à vigência do convênio, e, não em relação à liberação dos recursos e utilização dos recursos quando em vigência o convênio, e, portanto os recursos ainda que repassados em atrasos deverão ser aplicados conforme cronograma original.

A vedação à retroatividade dos efeitos financeiros diz respeito à realização de despesa em data anterior ou posterior à vigência do convênio, uma vez que a não vedação poderia caracterizar má-fé do gestor, porque tinha condições de executar o objeto do convênio com recursos próprios. A realização de despesas fora do prazo de vigência do convênio impede a comprovação de que o objeto foi executado com os recursos transferidos.

Portanto, as despesas realizadas com recursos de convênio devem ocorrer durante o período de sua vigência.

2ª) Os pagamentos dos serviços prestados e dos produtos adquiridos no último quadrimestre de 2014 para a execução/manutenção dos respectivos convênios, poderão ser realizados, após a liberação dos recursos da 3ª parcela de 2014, conforme o Plano de Trabalho, ou seja, em 2015?

Como dito na resposta da pergunta anterior, as despesas realizadas com recursos de convênio devem ocorrer durante o período de vigência do convênio. Igualmente em consonância com a resposta do pergunta anterior, a análise do presente questionamento deve se dar em cada caso concreto, por meio de exame contábil de cada um dos convênios.

Entretanto, em tese, os pagamentos dos serviços prestados e dos produtos adquiridos no último quadrimestre de 2014 para execução/manutenção dos convênios poderão ser realizados após a liberação dos recursos em atrasados.

3ª) Devido ao atraso no repasse, as Convenientes podem realizar despesas com taxas bancárias, multa, juros ou atualização monetária, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos?

Folha nº	278
Processo nº	460.000.161/2015
Rubrica	vce
Matricula nº	26.863-1

Em princípio não. Não se podem realizar despesas com taxas bancárias, multa, juros ou atualização monetária, pois o inciso VII do art. 10 do Decreto n.º 35.240/2014 veda expressamente, *in verbis*:

Art. 10. Sob pena de nulidade do ato e responsabilização do agente, é vedada, nos convênios, a inclusão, tolerância ou admissão de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

VII - realização de despesas com taxas bancárias, multas, juros ou atualização monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, se for o caso, exceto as de manutenção de contas ativas

Igualmente o inciso VII do art. 8º da Instrução Normativa n.º 01/2005 - CGDF veda a realização de despesas com taxas bancárias, multa, juros ou atualização monetária, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos.

Art. 8º Sob pena de nulidade do ato e responsabilização do agente, é vedada, nos convênios, a inclusão, tolerância ou admissão de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

VII - realização de despesas com taxas bancárias, multas, juros ou atualização monetária, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto as relativas à Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, se for o caso, e manutenção de contas ativas;

As normas acima transcritas visam impedir encargo financeiro indevido sobre os recursos do convênio, para melhor atender às necessidades da comunidade. Se houver o pagamento dessas despesas, os valores deverão ser restituídos à conta bancária específica do convênio. O pagamento de multas só é possível se o concedente não transferir os recursos na data prevista.

Essa vedação somente será ser aplicada se houver regularidade pela concedente quanto aos repasses dos recursos. Caso contrário, ou seja, se houver irregularidade nos repasses é possível à aplicação de multas, e

Folha n°	299
Processo n°	460000.161/2015
Rubrica	Val
Matricula n°	26.863-1

nesse caso, o conveniente deve informar essa ocorrência em sua prestação de contas.

4ª) A apresentação das prestações de contas referentes à terceira parcela de 2014 das referidas Entidades terá como referência o mês da competência constante do cronograma de desembolso ou o mês efetivo do repasse?

A resposta ao presente questionamento é relativa, porquanto depende de cada caso concreto, ou seja, depende da efetiva realização das despesas. Se os recursos de 2014 que foram repassados somente em 2015 foram utilizados para pagamento do período de 2014, a prestação de contas terá como referência o mês de competência relativo ao cronograma de 2014.

Em caso contrário, ou seja, se os recursos referentes a 2014, e que foram transferidos somente em 2015 forem utilizados para pagamento de despesas realizadas em 2015, será sobre esse período que deverá se referir a prestação de contas.

Por outro lado, não podemos deixar de registrar que conforme dispõe o § 6º do art. 10 do Decreto nº 35.240/2014, na hipótese de atraso no repasse das parcelas, será considerado como referência o mês de competência constante do cronograma de desembolso ou mês do efetivo repasse, *in verbis*:

§ 6º Havendo atraso no repasse das parcelas, para fins de prestação de contas, será considerado como referência o mês de competência constante do cronograma de desembolso ou o mês do efetivo repasse, conforme o caso, desde que a entidade tenha assegurado os serviços conveniados durante o período em questão.

Entretanto, como salientamos a análise deverá ser feita em cada caso concreto, pois entendemos que a prestação de contas deverá refletir a verdade material, sob o pondo de vista contábil.

9

Folha nº	280
Processo nº	460.000/16/2013
Rubrica	var
Matrícula nº	26.863-1

5ª) Qual instrumento a ser utilizado pelo Ordenador de Despesas para autorizar os pagamentos em 2015 referentes ao quadrimestre de outubro a dezembro de 2014, se for o caso?

A presente pergunta levar a acreditar que ainda não houve o repasse dos recursos. Entretanto, se os recursos de 2014 já estavam devidamente empenhados poderão ser repassados a título de “restos a pagar”.

Os restos a pagar constituem compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. A inscrição em Restos a Pagar decorre da observância do Regime de Competência para as despesas. Portanto, as despesas empenhadas, não pagas até o dia 31 de dezembro, não canceladas pelo processo de análise e depuração e, que atendam os requisitos previstos em legislação específica, deve ser inscritas em Restos a Pagar, pois se referem a encargos incorridos no próprio exercício.

De acordo com o art. 36 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, consideram-se Restos a Pagar as despesas, nos seguintes termos:

“Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.”

Em síntese, os recursos de 2014 efetivamente repassados em 2015, deveriam ser utilizados para cobrir despesas em 2014 e devem, em princípio, ser utilizados para pagamento de despesas efetuadas em 2014 (pois o recurso deveria ter sido devidamente repassado a época de 2014), desde que estejam de acordo com o Plano de Trabalho e que não tenha ocorrido paralisação dos serviços.

10
Folha nº 281
Processo nº 460.000.761/2015
Rubrica Val
Matrícula nº 26.863-1

III - Conclusão

Ante o exposto, essas são as considerações referentes aos questionamentos suscitados pela secretaria consulente.

À superior consideração de Vossa Excelência.

Brasília-DF, 18 de agosto de 2015.



Maria Cecília Faro Ribeiro

Procuradora do Distrito Federal

Folha nº	282
Processo nº	460.000.161/2015
Rubrica	val
Matricula nº	26.863-1



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 460.000.161/2015
INTERESSADO: Coordenação Regional de Ensino de Ceilândia
ASSUNTO: Parecer Técnico
MATÉRIA: Administrativa

Folha:	283
Processo:	460.000.161/2015
Rubrica:	
Mat:	39.851-9

APROVO O PARECER Nº 0728/2015 – PRCON/PGDF, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Maria Cecília Faro Ribeiro, com os seguintes acréscimos:

Conforme bem pontuado no Parecer, o saldo remanescente apurado no convênio, alusivo ao exercício de 2014, não pode ser utilizado para pagamento de despesas referentes ao ano 2015. Com efeito, tal hipótese ensejaria modificação unilateral do plano de trabalho e desconexão com o cronograma de execução, que justifica o próprio repasse de valores.

Deve-se anotar que o atraso no repasse de recursos, que poderá ensejar correspondente prorrogação da vigência do convênio (art. 9º, IV, do Decreto n. 35.240/2014), não dispensa a necessidade de alteração formal do ajuste, caso o descompasso no repasse das verbas descaracterize o plano de trabalho, ou quaisquer de seus elementos, em especial, suas fases de execução e o correspondente plano de aplicação – exegese que se extrai dos artigos 2º, IX e 11 à 13, todos do Decreto n. 35.240/2014.

Os serviços já contratados e executados ainda no ano 2014, outrossim, poderão ser quitados em 2015 com os recursos repassados em atraso (mas alusivos àquele período de execução), incluindo-se, nessa hipótese, o pagamento excepcionalíssimo das correspondentes multas, as quais poderão ser solvidas utilizando-se os recursos do convênio, já que decorrem exclusivamente da mora da Administração, não imputável ao conveniente, como aliás, concluiu o opinativo em comento.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



Nesse mesmo sentido, converge o entendimento consagrado no âmbito da Controladoria-Geral da União, como revela a cartilha de Transferência de Recursos da União (perguntas e respostas¹), *in verbis*:

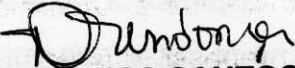
"49. Quais são as vedações para os contratos oriundos da execução do objeto conveniado?

(...)

VII - realização de despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado."

Importante exacerbar, por fim, que as conclusões adotadas no opinativo não dispensam a análise individual de cada situação concreta que se apresentar, servindo o presente Parecer como orientação genérica, hábil a nortear, de forma abstrata, a atuação da Administração, especificamente quanto aos temas ventilados na consulta.

Em 22 / 09 /2015.


JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 22 / 09 /2015.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo

¹ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/transfereciarecursosuniao.pdf>
JAS/JPAP