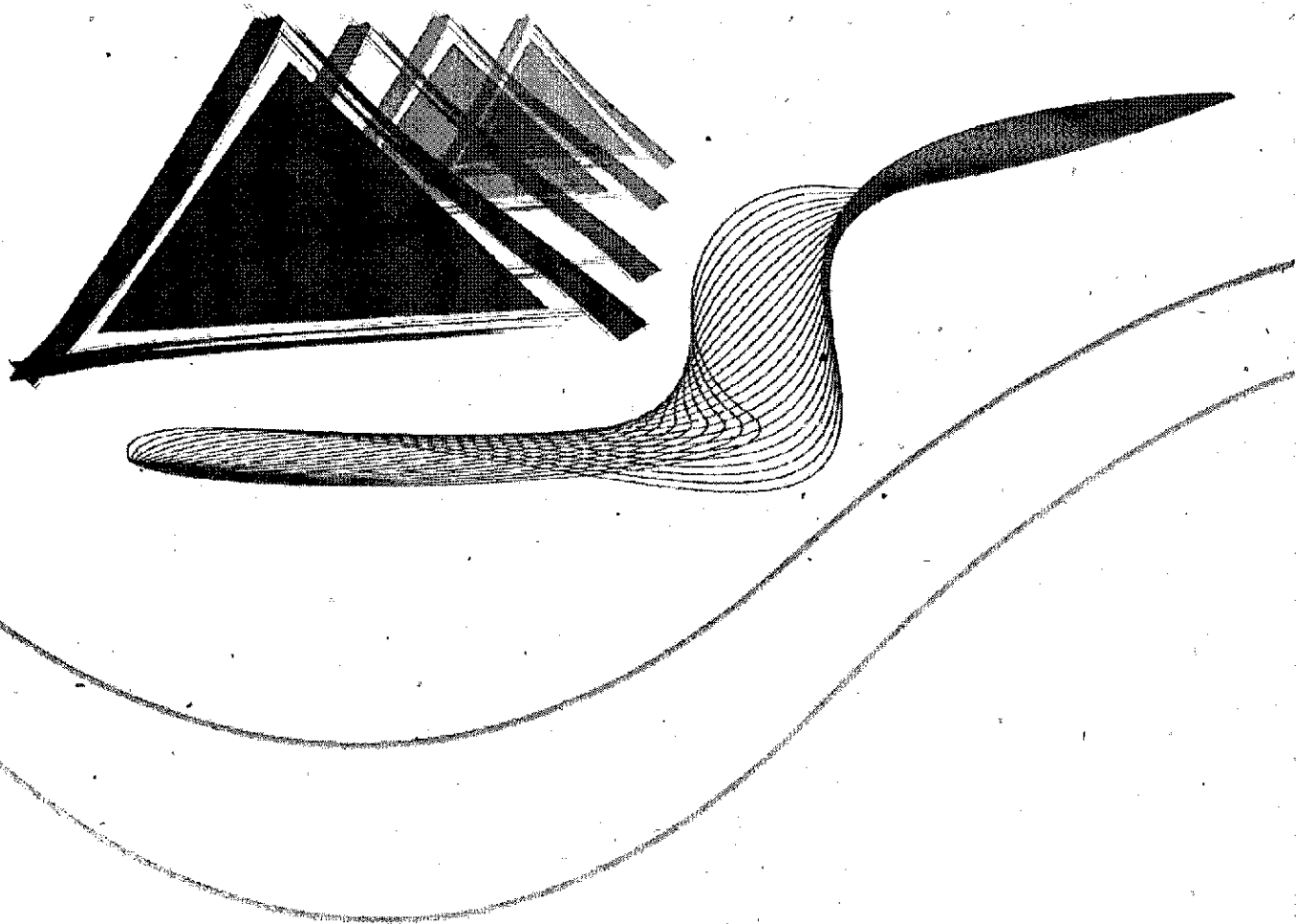


CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

SUBCONTROLADORIA DE AUDITORIA E CONTROLE DE GESTÃO

SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE AUDITORIAS E TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS

DIRETORIA CENTRAL DE COORDENAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS





GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO
Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão
Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais
Diretoria Central de Coordenação de Tomadas de Contas Especiais

NOTA TÉCNICA Nº 2270.3715.13

“Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG)”

2013



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

Governador do Estado de Minas Gerais
Antonio Augusto Junho Anastasia

Controlador-Geral do Estado
Plínio Salgado

Subcontrolador de Auditoria e Controle de Gestão
Eduardo Fagundes Fernandino

Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais
Henrique Hermes Gomes de Moraes

Diretoria Central de Coordenação de Tomadas de Contas Especiais
Denise Nascimento de Sá

Elaboração
Denise Nascimento de Sá
Késia Cristina Barbosa Alves Bomfá

Revisão
Denise Nascimento de Sá
Henrique Hermes Gomes de Moraes
Eduardo Fagundes Fernandino

Apoio
Deise de Oliveira Quirino



NOTA TÉCNICA Nº 2270.3715.13

PROCESSO DE AUDITORIA Nº 2270.632.32.0654.13

REFERÊNCIA

Consulta enviada pelo Auditor Seccional da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG), por meio do Ofício Auditoria Seccional FHEMIG nº 054/2011, de 26/10/11, solicitando esclarecimentos sobre os procedimentos para notificação dos supostos responsáveis para ressarcimento ao erário, bem como para efetivar a inscrição na conta contábil "*Diversos Responsáveis*" quando ficar configurada a responsabilidade solidária pelo dano.

INTRODUÇÃO

A consulta foi formulada em virtude de determinação para instauração de tomada de contas especial com o objetivo de ressarcir o erário em virtude de dano, no valor de R\$ 60.918,04, apurado na Sindicância Administrativa Investigatória, SAI nº 738 de 14/01/2011, da FHEMIG. As questões a serem esclarecidas referem-se à:

1. Notificação dos responsáveis solidários para ressarcimento ao erário;
2. Inscrição em "*Diversos Responsáveis*" dos responsáveis solidários;
3. Diferença de tratamento entre servidor efetivo e contratado.

DESENVOLVIMENTO

Inicialmente cabem alguns esclarecimentos sobre a responsabilidade solidária. Uma vez identificada a irregularidade deve ser definido o agente causador do dano ao erário, cuja responsabilidade poderá ser individual ou solidária:

→ responsabilidade individual: há somente um agente causador do dano;

M50



→ responsabilidade solidária: há mais de um agente causador do dano. A solidariedade está definida no artigo 264 do Código Civil, Lei nº 10.406/2002.

Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.

Com relação aos responsáveis solidários a obrigação com relação ao débito é indivisível, ou seja, a quitação individual depende do pagamento do valor total da dívida, conforme previsto no artigo 275 do Código Civil, Lei nº 10.406/2002.

Art. 275. O credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto.

Em face da solidariedade implicar na responsabilidade pelo total da dívida, o pagamento parcial do débito por um dos causadores do dano não é suficiente para afastar a sua responsabilidade. Tal entendimento é corroborado pela Súmula nº 227 do Tribunal de Contas da União:

O recolhimento parcial do débito por um dos devedores solidários não o exonera da responsabilidade pela quantia restante, vez que a solidariedade imputada impede seja dada quitação, a qualquer dos responsáveis solidários, enquanto o débito não for recolhido em sua totalidade.

Deve-se buscar a individualização da conduta de cada agente definindo com clareza e objetividade a responsabilidade pelo dano ao erário. A responsabilidade, em regra, é individual.

1. Notificação dos responsáveis solidários para ressarcimento ao erário

A notificação de cobrança aos servidores responsáveis por dano ao erário deve ocorrer em três momentos distintos:

Handwritten signature/initials



- a) Notificação prévia a instauração de tomada de contas especial, TCE, dando oportunidade para que o suposto responsável apresente justificativas ou recomponha o erário no valor do dano;
- b) Notificação ao fim da apuração dos fatos e antes da emissão do Relatório do Tomador de Contas a fim de oferecer aos responsáveis apurados o direito de defesa;
- c) Notificação ao final da fase interna da TCE informando aos responsáveis a conclusão do procedimento e o encaminhamento ao Tribunal de Contas para fins de julgamento.

A primeira notificação de cobrança aos responsáveis deve ser realizada pela autoridade administrativa competente para a instauração da TCE, ou por quem ela delegar, após a conclusão da sindicância ou no momento em que se tenha conhecimento de quem são os responsáveis identificados por outros instrumentos, o que ocorrer primeiro.

Ressaltamos que essa notificação deve ser realizada como um dos procedimentos prévios a instauração de uma tomada de contas especial, as chamadas medidas administrativas previstas no art. 246 da Resolução nº 12/2008 do TCEMG. Essas medidas são imprescindíveis para que se esgotem todas as ações internas objetivando o ressarcimento ao erário, constituindo-se em ações mais céleres e menos onerosas do que a tomada de contas especial.

Caso a notificação não seja atendida pelo responsável deverá ser instaurada tomada de contas especial para apuração das responsabilidades e quantificação do dano ao erário. Quando o tomador de contas concluir seus trabalhos de apuração e antes da emissão de seu relatório este deve fazer a **segunda notificação** dos responsáveis apurados para que realizem o ressarcimento ou apresentem defesa, caso queiram. Ressalte-se que a qualquer momento da TCE os interessados poderão manifestar-se quanto à intenção de promover a reparação do erário.

Após a emissão do Relatório do Tomador de Contas e do Auditor, o dirigente máximo deverá atestar haver tomado conhecimento dos fatos e emitir a **terceira notificação** ao responsável identificado informando que a fase interna da TCE foi concluída e que os autos estão sendo encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado para julgamento.

10/5/2013
5



Nas hipóteses em que forem identificados mais de um responsável, ou seja, a responsabilidade pelo dano ao erário for solidária, deverão ser emitidas notificações para cada um, individualmente, acompanhada de DAE com o valor total do dano ao erário. Os comprovantes de recebimento e cópia da notificação devem ser anexados a tomada de contas especial.

Para auxiliar na elaboração das notificações recomendamos que as mesmas contenham pelo menos os seguintes elementos:

- Valor total atualizado do débito a ser ressarcido;
- O prazo para pagamento, que será a data de vencimento do DAE, ou seja, o último dia do mês corrente da emissão da notificação;
- Comunicação de que, caso não concorde com a ressarcimento em questão, poderá apresentar sua defesa no mesmo prazo estipulado para pagamento do DAE (somente para a notificação prévia a instauração da TCE);
- Aviso de que os fatos serão comunicados à Subcontroladoria de Correição Administrativa da Controladoria-Geral do Estado ou à corregedoria própria, para imputação de responsabilidade por meio de Processo Administrativo Disciplinar conforme determina a Lei n. 869/52 (incluir artigo aplicável);
- Informação de que a documentação será encaminhada à Advocacia-Geral do Estado ou à Procuradoria Jurídica da Fundação, conforme o caso, para que seja ajuizada ação judicial para cobrança do débito, aplicação da Lei de Improbidade Administrativa ao gestor responsável pelo dano e demais medidas cabíveis, conforme determina a Lei Complementar nº 83/2005, art. 2º-A;
- Advertência que, caso as justificativas apresentadas não sanem as inconformidades, será instaurada a tomada de contas especial, conforme determina a Lei Complementar nº 102/2008, em seu art. 47 (somente para a notificação prévia a instauração da TCE);
- Informação de que o débito e o respectivo responsável foram inscritos na conta contábil "*Diversos Responsáveis em Apuração*" (somente para a notificação prévia a instauração da TCE);

Handwritten signature



- Informação de que o débito e o respectivo responsável foram inscritos na conta contábil "*Diversos Responsáveis Apurados*" (somente para a notificação ao final da fase interna da TCE);
- Comunicação de que a fase interna da TCE foi concluída e o processo está sendo encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado para julgamento (somente para a notificação ao final da fase interna da TCE);
- Informar que foi encaminhada idêntica notificação a todos os responsáveis apontados solidariamente na sindicância ou na tomada de contas especial, conforme o caso.

Portanto, esclarecemos que a notificação de cobrança aos servidores deve ser realizada antes, durante e após a fase interna da tomada de contas especial, individualmente a todos os servidores, cobrando o valor total do débito de cada um nos casos de responsabilidade solidária.

2. Inscrição em "*Diversos Responsáveis*"

A inscrição em "*Diversos Responsáveis*" deve ser registrada nas contas de compensação (diversos responsáveis em apuração) no momento da impugnação da despesa, ou seja, quando se verifica a irregularidade, o valor e o responsável, ainda que esses três itens sejam estimados. Já a inscrição no ativo (diversos responsáveis apurados) deve ocorrer no momento de encaminhamento da TCE ao Tribunal de Contas do Estado para julgamento.

É comum que a responsabilidade apurada, pela geração do dano, em uma TCE seja atribuída solidariamente a mais de uma pessoa. Em face da solidariedade implicar na responsabilidade pelo total da dívida, a inscrição dos responsáveis na conta contábil "*Diversos Responsáveis*" deve ocorrer no valor total do dano apurado.

Porém, atualmente o SIAFI disponibiliza o registro de apenas um CPF por lançamento na conta contábil "*Diversos responsáveis*", sendo operacionalmente impossível o registro contábil individualizado por CPF conforme determinação legal. Diante disso, os órgãos e entidades estaduais têm procedido de maneiras distintas ao se depararem com tal situação, vejamos:

11/2013



1. Divide o valor do débito em partes iguais aos responsáveis identificados e efetua um registro contábil para cada responsável;
2. Escolhe um dos responsáveis identificados, faz o registro contábil no CPF deste e lança no histórico o nome e o CPF dos demais responsáveis;
3. Efetua o registro contábil no valor total da dívida para cada responsável identificado, em número de lançamentos igual ao de responsáveis.

Com base nos Princípios Fundamentais de Contabilidade, discordamos de tais procedimentos, pois, respectivamente:

1. Na responsabilidade solidária é impossível estabelecer com precisão qual a extensão da responsabilidade de cada indivíduo e o quanto cada conduta contribuiu para o dano ao erário. Além disso, com registros individuais de parcelas do débito, se alguém quitar a parte do débito que está registrado em seu CPF terá certidão de quitação indevidamente, pois, os solidários são responsáveis pela totalidade do débito e não somente pela parte quitada por ele;
2. Não há critério definido para escolha do responsável cujo CPF será utilizado para o registro contábil e qual constará apenas do histórico. Em eventuais pesquisas de devedores, os responsáveis que estiverem no histórico não aparecerão;
3. Com lançamentos individuais para cada responsável no valor total, as demonstrações contábeis refletirão um valor muito maior que o Estado tem realmente para receber, pois, o lançamento estará replicado por quantos responsáveis houver.

Nesse cenário, esta Controladoria-Geral vem fazendo gestão junto à Superintendência Central de Contabilidade Geral da Secretaria de Estado de Fazenda, SCCG/SEF, para adequação do sistema contábil às necessidades que a situação requer.

Enquanto o SIAFI não é adaptado, com base em reuniões realizadas entre a Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais e a Superintendência Central de Contabilidade Geral, orientamos que os lançamentos devem ocorrer dividindo-se em partes iguais o débito e realizando um lançamento para cada

UNISA



responsável identificado. Sugerimos inclusão no histórico de cada lançamento a referência aos registros dos demais responsáveis solidários.

Caso sejam necessários esclarecimentos adicionais sobre a operacionalização do registro contábil sugerimos recorrer à SCCG/SEF para as devidas orientações.

3. Diferença de tratamento entre servidor efetivo e contratado

A Constituição Estadual de 1989 preceitua em seu art. 74, §2º, o seguinte:

Art. 74 (...)

§ 2º - Prestará contas a pessoa física ou jurídica que:

I - utilizar, arrecadar, **guardar**, gerenciar ou administrar dinheiro, **bem** ou valor **públicos** ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta; ou

II - assumir, em nome do Estado ou de entidade da administração indireta, obrigações de natureza pecuniária.

A Lei de Improbidade Administrativa considera agente público os servidores investidos por nomeação ou contratação. A mesma lei estabelece que as lesões aos cofres públicos devam ser ressarcidas integralmente, independentemente de terem sido causadas por agente ou terceiro, conforme disposto no art. 5º da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a seguir:

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Portanto, qualquer pessoa física ou jurídica está obrigada a prestar contas pelos dinheiros, bens e valores públicos assumidos em nome do Estado, sendo que se não o fizer ou se fizer com irregularidades, deverá ser notificada para ressarcir o valor integral aos cofres públicos.

Assim, para fins de notificação de cobrança e de inscrição em "Diversos Responsáveis" não há qualquer distinção entre servidores efetivos e contratados.



Ademais, as demonstrações contábeis devem espelhar a realidade da entidade. Considerando que a conta contábil "*Diversos Responsáveis Apurados*" está no Ativo, esta deve demonstrar a responsabilidade de terceiros por danos ou prejuízos causados ao patrimônio público, independente de quem o causou, seja pessoa física ou jurídica, efetivo ou contratado.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, em face da consulta apresentada recomendamos que os procedimentos de notificação e inscrição em *Diversos Responsáveis* sejam realizados sem distinção da natureza do vínculo do servidor com a Administração Pública. Quanto à inscrição na conta contábil "*Diversos Responsáveis*" na hipótese de responsáveis solidários, até que sejam realizadas as adaptações necessárias do SIAFI, deverá ser procedido o registro dividindo-se o débito em partes iguais, realizando um lançamento para cada responsável identificado.

Belo Horizonte, aos 24 de julho de 2013.

Denise Nascimento de Sá
DENISE NASCIMENTO DE SÁ

Diretora da DCTE/SCAT

Henrique Hermes Gomes de Moraes
HENRIQUE HERMES GOMES DE MORAES
Diretor da SCAT/SCG

De acordo.

Eduardo Fagundes Ferdinandino
EDUARDO FAGUNDES FERNANDINO
Subcontrolador de Auditoria e Controle de Gestão

/doq.