



► Fundamentos de Transferências voluntárias

Módulo VII – Competência do TCU para fiscalização de transferências voluntárias e responsabilização de gestores

Aula 1 - Fiscalizando os recursos federais transferidos

Este conteúdo está organizado nos seguintes tópicos:

1. *Competência do TCU para fiscalizar recursos federais aplicados pelos municípios e determinar a correção de rumos*
 2. *Medidas cautelares*
 3. *Poder sancionatório do TCU*
 - 3.1 *Dano X multa*
 4. *O ônus da prova pela regular aplicação dos recursos repassados*
 5. *Julgamento das contas*
- Material complementar*
- Referências Bibliográficas*



© Copyright 2022, Tribunal de Contas de União
portal.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo,
sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Responsabilidade pelo Conteúdo

Tribunal de Contas da União
Secretaria Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa

Conteudista

Antonio França da Costa

Tratamento Pedagógico

Marcela de Oliveira Timóteo

Ilustração

Gabriella Tomaz Farias Gurgel Fernandes

Este material tem função didática. A última atualização ocorreu em novembro de 2021.
As afirmações e opiniões são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem
não expressar a posição oficial do Tribunal de Contas da União.

Aula 1 – Fiscalizando os recursos federais transferidos

INTRODUÇÃO

Olá, pessoal!

No módulo VI tratamos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e seu impacto na operacionalização das Transferências Voluntárias para entidades privadas sem fins lucrativos.

O Ideal é que a transferência conclua o seu ciclo, ou seja, que o objeto da parceria ou do convênio seja corretamente executado, trazendo benefícios para a população alvo e que as contas sejam devidamente aprovadas.

Contudo, nem sempre a parceria é exitosa! Quando verificada alguma irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, a autoridade competente, sob pena de responsabilidade solidária, após esgotadas as tratativas com o conveniente ou parceiro para o ressarcimento aos cofres públicos, deve providenciar a instauração da Tomada de Contas Especial (TCE).

A TCE tem como objetivo identificar o fato irregular, os responsáveis e o dano para fins de buscar o ressarcimento aos cofres públicos.

Assim, ao final deste módulo, esperamos que vocês sejam capazes de:

- Lembrar dos casos em que o TCU pode fiscalizar os recursos municipais, listando tais casos.
- Entender a competência que o TCU possui para fixar prazo para o cumprimento de Lei, exemplificando como essa competência pode ser utilizada na fiscalização dos recursos federais para os municípios.
- Entender a competência que o TCU possui para sustar atos, exemplificando como essa competência pode ser utilizada na fiscalização dos recursos federais para os municípios.
- Entender o poder geral de cautela do TCU, classificando quais são as medidas cautelares que podem ser utilizadas.
- Lembrar quais sanções o TCU pode aplicar no âmbito da fiscalização dos recursos repassados mediante transferências voluntárias, listando cada uma delas.
- Analisar como se dá o ônus da prova da regular aplicação dos recursos repassados mediante transferências voluntárias, diferenciando os casos de imputação genérica e os casos de imputação específica.
- Entender como podem ser julgadas as contas dos gestores dos recursos repassados mediante transferências voluntárias, classificando-as como contas regulares, irregulares e regulares com ressalva e explicando qual o impacto desse julgamento na elegibilidade do gestor.

Venha conosco!

1. COMPETÊNCIA DO TCU PARA FISCALIZAR RECURSOS FEDERAIS APLICADOS PELOS MUNICÍPIOS E DETERMINAR A CORREÇÃO DE RUMOS

A competência do TCU para fiscalizar os recursos federais repassados para estados e municípios decorre da Constituição Federal, que estabelece que compete ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, Distrito Federal ou a Municípios (art. 71, VI, da CF/88).

Essa competência não se verifica, contudo, quando se trata de mera repartição de receita, como ocorre com os recursos do Fundo de Participação do Municípios (FPM) ou com os do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Nestes casos, trata-se apenas de uma técnica de arrecadação e distribuição da receita (CF/88, art. 157 e 158) e esses recursos pertencem originariamente ao respectivo ente federado, devendo ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas dos Estados ou, onde houver, pelos Tribunais de Contas dos Municípios.

Mas, caso sejam recursos federais, não importa qual Ente o esteja gerindo, recairá a competência do TCU para fiscalizá-lo.

Sendo recursos transferido a entidades privadas sem fins lucrativos, como no caso das parcerias firmadas no âmbito do MROSC, caso os recursos não sejam aplicados adequadamente, segundo o art. 71, II, da CF/88, cabe ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

No exercício de sua competência, caso o TCU identifique alguma ilegalidade, cabe a ele fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei (art. 71, IX, CF/88), podendo sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado (art. 71, X, CF/88).

2. MEDIDAS CAUTELARES

Suponhamos que determinado município esteja gerindo recursos público transferidos mediante convênio ou outro instrumento congênere e chega ao conhecimento do TCU que há indícios de direcionamento da licitação. Neste caso, o TCU pode, inclusive sem prévia oitiva do gestor, determinar a suspensão da licitação, até que se esclareçam os fatos.

“O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, §1º e 2º, da Lei 8.666/1993), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões” (MS 24.510-7 DF – STF).



Além da suspensão cautelar do ato irregular, para garantir a fiscalização, o TCU pode afastar temporariamente o responsável que possa vir a retardar ou dificultar a auditoria ou a inspeção (art. 44, Lei 8.443/1992); e, para garantir o devido ressarcimento ao erário, pode solicitar o arresto de bens; e/ou declaração de indisponibilidade de bens por prazo não superior a um ano. (art. 44, §2º, art. 61 da Lei 8.443/1992).

3. PODER SANCIONATÓRIO DO TCU

O ideal para a população é que os recursos sejam devidamente aplicados e o objeto do convênio se reverta em benefícios para toda sociedade. Mas, no caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, a Constituição Federal estabelece em seu art. 71, VIII, o dever-poder de o TCU aplicar aos responsáveis as sanções previstas em Lei, inclusive multa proporcional ao dano causado.

Assim, nos termos da Lei 8.443/1992, o TCU poderá sancionar os responsáveis com (a) multa; (b) inabilitação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança, por um período de 5 a 8 anos; (c) declaração de inidoneidade de licitante fraudador para participar por até cinco anos de licitação.

A multa pode ser proporcional ao dano causado, podendo chegar a 100% do valor do dano. Pode ser também aplicada multa até o valor máximo fixado pelo TCU a cada ano, nos casos de:

- a) contas julgadas irregulares de que não resulte débito;
- b) ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- c) ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;
- d) não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;
- e) obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;
- f) sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;
- g) reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal;
- h) deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

3.1 DANO X MULTA

É importante destacar que, quando o TCU imputa a responsabilidade por algum dano ao erário não se trata de aplicação de uma sanção, mas de um dever de ressarcimento.

A distinção entre sanção e dever de ressarcimento é de suma importância, pois, o dever de ressarcimento, no caso de falecimento do responsável, alcança os seus sucessores, até o limite da herança transferida. (art. 5º, VIII, da Lei 8.443/1992).

A multa, enquanto penalidade, não pode ultrapassar a pessoa do apenado, conforme garantia Constitucional assentada no art. 5º, XLV.

4. O ÔNUS DA PROVA PELA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS

Exigir a prestação de contas de recursos públicos não se trata de um ato de desconfiança, mas de um dever republicano.

Os gestores ocupam transitoriamente funções públicas e gerem recursos de toda sociedade para materialização do interesse público, devendo, assim, sempre prestarem contas desses recursos, independentemente de existir ou não alguma irregularidade com a sua aplicação.

Por isso, a Constituição Federal estabelece que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.” (CF/88 Art. 70, parágrafo único)

O Decreto-Lei 200/1967, em seu art. 93, já deixava expresso que “quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

Sem querer esgotar os normativos que tratam do dever de o gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, cabe ainda mencionar o art. 66, do Decreto 93.872/1986, que deixa claro que “quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados”

Mas, é preciso distinguir a imputação genérica de uma imputação específica de uma irregularidade, quando se trata do ônus da prova.

No primeiro caso, temos por exemplo, o dever de o gestor prestar as contas e comprovar a sua boa e regular aplicação. Neste caso, o ônus da prova de apresentar as contas de maneira que fique comprovado que os recursos foram devidamente aplicados cabe ao gestor.

Mas, pensamos, no caso de uma alegação de que tenha ocorrido superfaturamento em uma compra. Neste caso, trata-se de uma imputação específica e caberá a quem levantar a irregularidade trazer elementos que comprovem que o superfaturamento realmente ocorreu. Ao gestor, caberá contra-argumentar e se defender desta acusação.

5. JULGAMENTO DAS CONTAS

Ao apreciar as contas dos convênios e demais instrumentos de transferências voluntárias, o TCU deve se pronunciar sobre sua regularidade ou irregularidade.



De acordo com o art. 16 da Lei 8.443/1992, as contas poderão ser julgadas regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. Poderão ser julgadas regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade de natureza formal de que não resulte dano ao erário. E devem ser julgadas irregulares nos casos de:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

No caso de dano ao erário, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores, o TCU deve providenciar a imediata remessa das peças do processo ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civil e penais cabíveis.

O gestor que tiver suas contas julgadas irregulares, poderá vir a se tornar inelegível, a juízo da justiça eleitoral, por um período de até 8 anos, caso a irregularidade que levou a rejeição das contas se configure em ato doloso de improbidade administrativa (art. 14, §9º, I, g, da LC 69/1990).

Mas, registre-se que o julgamento pela irregularidade das contas do gestor bem como a aplicação de eventual sanção não pode configurar em imputação objetiva de responsabilidades. O Tribunal deve analisar a conduta do gestor, o nexo de causalidade, sua culpa, a existência de alguma excludente de ilicitude ou de culpabilidade.

Sobre os elementos necessário para a responsabilização dos gestores, convidamos vocês para nossa próxima aula!

MATERIAL COMPLEMENTAR

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176237/000488273.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 5/12/2021.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado, 2008. Disponível em: Acesso em: 10/11/2014.

_____. Lei Complementar nº 64 de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 mai. 1990. Disponível em: Acesso em: 15/12/2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm Acesso em 5/12/2021

_____. Lei nº 8.443/1992, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, 17/7/1992. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm Acesso em 5/12/2021

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outra providência. Diário Oficial da União, 27/2/1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm Acesso em 5/12/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.510-7 Distrito Federal. Relatora Ministra Ellen Gracie. Sessão do Tribunal Pleno de 19/11/2003. DJ. 19.03.2004. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146> Acesso em 5/12/2021.