



► Fundamentos de Transferências voluntárias

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

Aula 2 -Responsabilizando os gestores

Este conteúdo está organizado nos seguintes tópicos:

- 1. Elementos para fixação da responsabilidade dos agentes*
- 2. A boa-fé e o impacto no julgamento das contas*
- 3. A responsabilidade dos herdeiros dos gestores*
- 4. A responsabilidade do gestor sucessor pelas contas do seu antecessor*
- 5. A responsabilidade dos entes federados pelos recursos recebidos.*

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 2 – Responsabilizando os gestores

INTRODUÇÃO

Olá, pessoal!

Na aula passada conversamos sobre a fiscalização dos recursos federais pelo TCU, destacamos, inclusive, as sanções que podem ser aplicadas aos gestores pela má gestão dos recursos públicos.

No entanto, a responsabilização do gestor não é algo automático. Existe todo um processo criterioso de imputação de responsabilidades e o gestor será chamado ao TCU para se justificar.

A citação do gestor para apresentar alegações de defesa não se constitui em pré-julgamento e o TCU, buscando sempre a verdade material, procurará esclarecer os fatos de maneira a não cometer nenhuma injustiça.

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

- Entender como se dá a responsabilização dos gestores perante o TCU, explicando a diferença entre responsabilidade objetiva e responsabilidade subjetiva.
- Sumarizar os elementos necessários para a responsabilização.
- Entender em que momento e como se dá o exame da boa-fé do gestor, explicando qual o seu efeito no julgamento das contas.
- Lembrar da responsabilidade dos herdeiros dos gestores, apontando os limites dessa responsabilidade.
- Lembrar da responsabilidade do gestor sucessor pela prestação das contas de seu antecessor, apontando quais os limites dessa responsabilidade e quais providências devem ser tomadas pelo gestor sucessor.

Venha conosco!

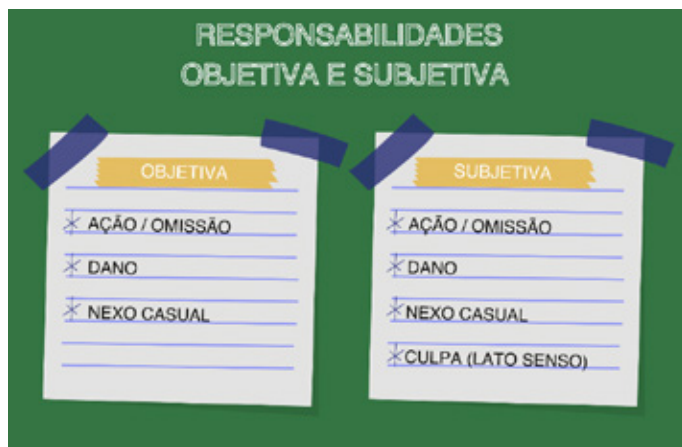
1. ELEMENTOS PARA FIXAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES

A responsabilidade do gestor por eventual irregularidade não nasce só pelo fato de estar gerindo os recursos.

“A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade” Acórdão TCU nº 247/2002 – Plenário. No âmbito do TCU, a responsabilidade é subjetiva.

Na responsabilidade objetiva, para que nasça o dever de reparação ou a possibilidade de aplicação de sanção basta que se fique comprovado a conduta comissiva ou omissiva, o dano ou irregularidade, e o nexo causal entre a conduta e o dano ou irregularidade.

Mas, repetimos, no âmbito do TCU, a responsabilidade é subjetiva. Assim, além dos elementos de uma responsabilidade objetiva, deve-se buscar também a **culpa ou o dolo** do agente.



No dolo o agente tem a vontade livre e consciente de cometer o ato ilícito; na culpa, o agente se porta com negligência, imprudência ou imperícia. Para fins de ressarcimento ao erário, pouco importa se a ação ou omissão do gestor tenha sido com dolo ou culpa, mas para a aplicação de multa e fixação do seu valor (sanção) a análise desses elementos é de suma importância.

O gestor pode também ser apenado por culpa in vigilando – quando há falta de atenção ou cuidado com a pessoa que está sob sua guarda, fiscalização ou responsabilidade – ou culpa in eligendo – que decorre da má escolha do representante ou preposto.

Conforme orienta a jurisprudência do TCU:

“A responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto. A autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que



verificada a fiscalização deficiente dos atos delegados (culpa in vigilando), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (culpa in eligendo).” [ACÓRDÃO 6934/2015 - PRIMEIRA CÂMARA]

Deve também ficar esclarecido o **nexo de causalidade**, ou seja, o liame entre o agir do responsável e o resultado. Deve-se perguntar: a conduta do responsável foi de fato determinante para que o resultado fosse produzido? Ele tinha a intenção do resultado? Há uma relação de causa e efeito?



Se não for possível estabelecer o nexo de causalidade, entre o resultado ilícito ou danoso, não é possível imputar responsabilidade ao gestor.

Na identificação do nexo de causalidade, é importante **individualizar a conduta do agente**. Imaginemos um processo licitatório, vários agentes públicos atuam nele, seja aprovando projetos, elaborando editais e contratos, conduzindo a seleção da entidade, emitindo pareceres, homologando o certame. **Deve-se individualizar a conduta de cada um e verificar o quanto cada um contribui para o resultado danoso.**

Se não for possível estabelecer o nexo de causalidade, entre o resultado ilícito ou danoso, não é possível imputar responsabilidade ao gestor.

Na identificação do nexo de causalidade, é importante **individualizar a conduta do agente**. Imaginemos um processo licitatório, vários agentes públicos atuam nele, seja aprovando projetos, elaborando editais e contratos, conduzindo a seleção da entidade, emitindo pareceres, homologando o certame. **Deve-se individualizar a conduta de cada um e verificar o quanto cada um contribui para o resultado danoso.**

“Dessa forma, constatada a existência de ato administrativo eivado de vício, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta [...]” [ACÓRDÃO 6934/2015 - PRIMEIRA CÂMARA]

Ao individualizar a conduta e a fim de ver a culpabilidade do agente, deve-se ainda perguntar se o agente público não teria agido ao amparo de alguma **excludente de ilicitude** – estado de necessidade, legítima defesa, exercício regular do direito, estrito cumprimento do dever legal, caso fortuito ou força maior, fato de terceiro ou culpa da administração – **ou de culpabilidade** – inimputabilidade, potencial consciência da ilicitude, inexigibilidade de conduta diversa.

Assim, deve-se perguntar: era razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, considerando as circunstâncias que o cercavam? Caso afirmativo, qual seria essa conduta? É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara?

O responsável praticou ato após prévia consulta a órgão técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico? Houve boa-fé do responsável?

No âmbito do TCU, todos esses elementos são sintetizados em uma Matriz de Responsabilização, onde são detalhados o fato irregular, o responsável, sua conduta, o nexos de causalidade e a sua culpabilidade, para que não ocorra nenhuma injustiça no processo.

2. A BOA-FÉ E O IMPACTO NO JULGAMENTO DAS CONTAS

Havendo alguma irregularidade nas contas, o Tribunal chama os responsáveis para se defenderem. No exame da defesa será verificada a presença de boa-fé por parte do responsável. A boa-fé pode ser observada, por exemplo, quando o gestor toma a decisão respaldado em pareceres técnicos e jurídicos.

Reconhecida a boa-fé, a liquidação tempestiva de eventual débito atualizado monetariamente sanará o processo e as contas serão julgadas regulares com ressalvas. (art. 12, §§1º e 2º, da Lei 8.443/1992).



Atende-se, contudo, que a boa-fé somente pode ser aferida em relação à conduta das pessoas físicas, da pessoa humana. No caso, por exemplo, de o dever de ressarcimento recair sobre o Ente Municipal, a boa-fé é presumida. Assim, caso o Município seja chamado a ressarcir os cofres públicos e suas justificativas não forem aceitas pelo Tribunal, deverá ser aberto um novo prazo para que ele recolha o valor que lhe foi imputado, corrigido monetariamente. Caso ocorra o recolhimento, suas contas serão julgadas regulares com ressalva.

Atende-se, contudo, que a boa-fé somente pode ser aferida em relação à conduta das pessoas físicas, da pessoa humana. No caso, por exemplo, de o dever de ressarcimento recair sobre o Ente Municipal, a boa-fé é presumida. Assim, caso o Município seja chamado a ressarcir os cofres públicos e suas justificativas não forem aceitas pelo Tribunal, deverá ser aberto um novo prazo para que ele recolha o valor que lhe foi imputado, corrigido monetariamente. Caso ocorra o recolhimento, suas contas serão julgadas regulares com ressalva.

3. A RESPONSABILIDADE DOS HERDEIROS DOS GESTORES

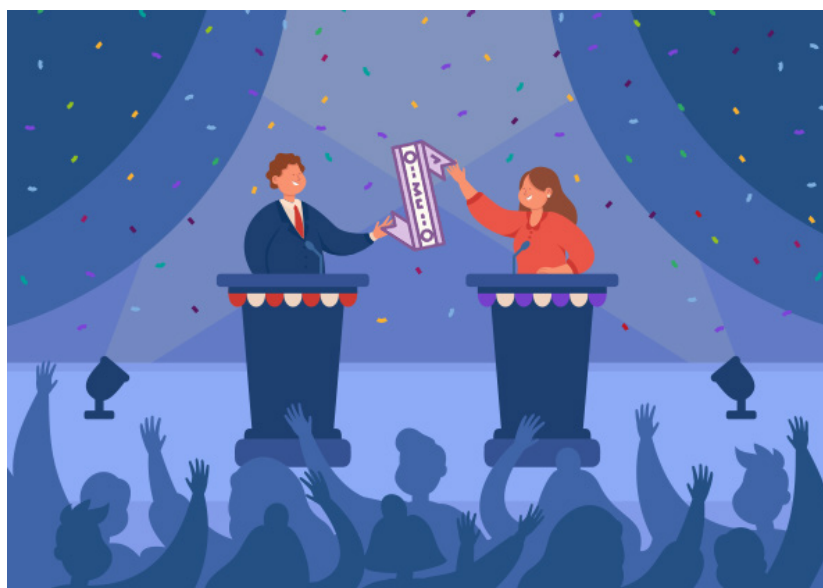
Conforme já afirmado, o dever de ressarcimento de dano não se confunde com a aplicação de penalidade, ou seja, não é uma sanção, mas um dever de reparação.

Assim, ocorrendo a morte do responsável, a tomada de contas especial poderá seguir seu curso, chamando os herdeiros e sucessores do responsável para responderem pelo dano causado até o limite da herança transferida (art. 5º, VIII, Lei 8.443/1992).

4. A RESPONSABILIDADE DO GESTOR SUCESSOR PELAS CONTAS DO SEU ANTECESSOR

Um fato comum envolvendo a gestão de recursos federais transferido aos municípios é a troca de gestores.

As vezes o convênio é assinado na gestão de um determinado prefeito, mas as contas somente serão prestadas na gestão do prefeito que lhe sucede.



Neste caso, segunda a Súmula TCU 230, ***“Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.”***

A prestação de contas pode ser inclusive no sentido de dizer que nada foi feito e que os recursos desapareceram da conta específica. Neste caso, o gestor sucessor deve tomar as medidas legais, como entrar com ação de ressarcimento ou solicitar a instauração de tomadas de contas especial, para evitar que possa haver bloqueio de repasse de novos recursos via transferências voluntárias.

5. A RESPONSABILIDADE DOS ENTES FEDERADOS PELOS RECURSOS RECEBIDOS.

Não é raro que o recurso repassado pela União seja utilizado pelo Município em outro objeto, mas ainda em benefícios dos munícipes. Seria, por exemplo, o caso de um recurso transferido para ser aplicado na construção de uma creche ser utilizado na construção de um posto de saúde.

Neste caso, ficando caracterizado o desvio de finalidade, mas em benefício do município, sem que haja locupletamento por parte do gestor, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida será do ente federado.

“O ente público responde pela restituição do débito quando, comprovadamente, houver se beneficiado pela aplicação irregular de recursos federais desviados de sua finalidade, nos termos do art. 3º da Decisão Normativa 57/2004 do TCU.” ACÓRDÃO 10045/2015 - SEGUNDA CÂMARA

Nada mais justo, uma vez que os munícipes se beneficiaram com a aplicação dos recursos. É isso aí pessoal! Espero que essa incursão sobre transferências voluntárias possa contribuir para a regular aplicação dos recursos públicos em benefícios da sociedade!

MATERIAL COMPLEMENTAR

CAVALCANTI, Augusto Sherman. A cláusula geral da boa-fé como condição do saneamento de conta no âmbito do Tribunal de Contas da União. Revista do TCU. v. 32. n. 88, abr/jun 2001, p. 29-41. Brasília, 2001. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUCU/article/view/890> Acesso em: 6/12/2021.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. 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/l8443.htm Acesso em 5/12/2021

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 247/2002 – Embargos de Declaração. Relator Ministro Benjamin Zymler. Sessão Plenária de 10/7/2002. Ata 24/2002. Brasília, 2002. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/