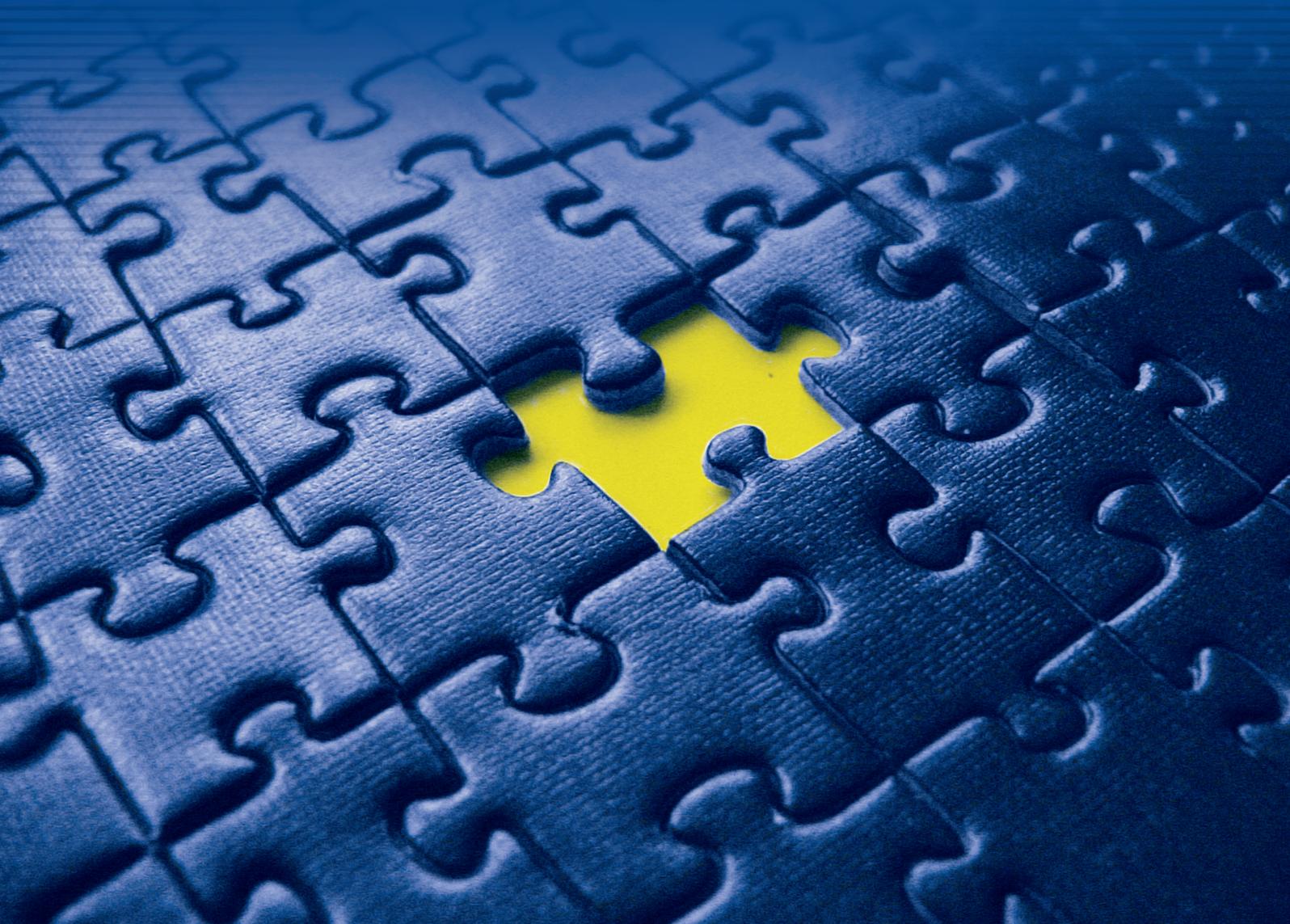


SEMINÁRIO NACIONAL DO CONTROLE DE CONTAS DA UNIÃO E OS MUNICÍPIOS

FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E
ORIENTAÇÕES DE FINAL DE MANDATO



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



Seminário Nacional do Controle de Contas da União e os Municípios

**FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E
ORIENTAÇÕES DE FINAL DE MANDATO**



Brasília, julho de 2012

Responsáveis pelo conteúdo:

Ari Marcelo Liotto
Mauro Rogério Oliveira Matias

Responsáveis pela revisão do conteúdo:

Ana Patrícia Kajiura
Antônio Alves de Carvalho Neto
Bruna Raniero Fonseca Naoum
Cíntia Zaira Messias de Lima
Eduardo Favero
Flávio Takashi Sato
Geovani Ferreira de Oliveira
Idenilson Lima da Silva
Rafael Encinas
Tatiana Simbalista Teixeira Soares

Revisão ortográfica:

Keila Mariana de A. Oliveira

Diagramação:

Themaz Comunicação

Ficha Catalográfica

Tribunal de Contas da União – TCU.
Seminário Nacional do Controle de Contas da União e os Municípios: Fiscalização, Controle e Orientações de Final de Mandato.
Brasília: TCU, 2012.

[128 p]

1. TCU. 2. Controle de Contas. 3. Fiscalização. 4. Final de Mandato.

APRESENTAÇÃO

Senhor(a) prefeito(a):

A proximidade do final do mandato motivou a Confederação Nacional de Municípios – CNM a publicar, em parceria com os técnicos do Tribunal de Contas da União – TCU, esta obra, a qual pretende levar ao gestor público municipal orientações básicas e indispensáveis para o fechamento do exercício financeiro de 2012 e para a passagem do comando do Município com tranquilidade e segurança.

Nossa expectativa é que as informações transcritas nesta obra e os ensinamentos verbalizados pelos técnicos do Tribunal de Contas da União, que nos seminários desempenham o papel de orientadores, sejam suficientes para sanar as dúvidas que o(a) prefeito(a) e seus assessores têm para as práticas formais de último ano de mandato.

Por diversas oportunidades, a CNM tem procurado oferecer aos gestores as necessárias orientações e os cuidados mínimos que são necessários. Acreditamos que com mais esta obra estamos alcançando o que de melhor poderia ser editado com esse objetivo.

Boa leitura a todos e boas práticas de encerramento de mandato com o coroamento da excelente gestão que cada um certamente realizou no seu Município.

Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM

SUMÁRIO

- 09** **TEMA 1** O TCU E SUAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE
- 12** **TEMA 2** CUIDADOS A SEREM TOMADOS PELOS GESTORES MUNICIPAIS NA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS
- 25** **TEMA 3** A FIXAÇÃO DOS COEFICIENTES DO FPM – COMO OCORRE
- 37** **TEMA 4** A FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS NOS MUNICÍPIOS
- 61** **TEMA 5** A FISCALIZAÇÃO ESPECÍFICA NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA
- 84** **TEMA 6** PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: PRAZOS, SÚMULAS E ESPECIFICIDADES
- 107** **TEMA 7** A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL
- 118** **TEMA 8** PRECAUÇÕES NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO

TEMA 1

O TCU E SUAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE¹

O Tribunal de Contas da União – TCU é órgão criado pela Constituição Federal – CF para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas (art. 70, *caput* da CF).

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 tem o dever de prestar contas ao TCU (art. 70, parágrafo único da CF).

O TCU é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal competência administrativa-judicante, entre outras, está prevista no art. 71 da Constituição brasileira. Conhecido também como Corte de Contas, o TCU é órgão colegiado. Compõe-se de nove ministros. Seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, e três pelo presidente da República, sendo um de livre escolha e dois selecionados alternadamente entre ministros-substitutos e membros do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal. Os ministros-substitutos, em número de quatro, e os membros do Ministério Público junto ao Tribunal, em número de sete, são escolhidos mediante concurso público de provas e títulos. As deliberações do TCU são tomadas, em regra, pelo Plenário – instância máxima – ou, nas hipóteses cabíveis, por uma das duas Câmaras.

Para desempenho da missão institucional, o Tribunal dispõe de três secretarias-gerais, que têm a finalidade de prestar o apoio técnico necessário para o exercício de suas competências constitucionais

¹ Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_competencias>. <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_funcionamento>. Acesso em: 15 abr. de 2012.

e legais. São elas: a Secretaria-Geral da Presidência, a Secretaria-Geral de Administração e a Secretaria-Geral de Controle Externo. A gerência da área técnico-executiva do controle externo, ou seja, das atividades de fiscalização do TCU, está entregue à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), à qual estão subordinadas as unidades técnico-executivas sediadas em Brasília e nos 26 Estados da Federação. A estas últimas cabe, entre outras atividades, fiscalizar a aplicação de recursos federais repassados para Estados e Municípios, geralmente mediante convênio ou outro instrumento congênere.

As funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem, ainda, o caráter educativo.

A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral. Inclui-se, nessa função, a atuação do Tribunal junto a Estados, Municípios e Distrito Federal para averiguar a boa e regular gestão de recursos federais repassados.

A fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo consiste, basicamente, em coletar dados e informações, analisá-los e produzir um diagnóstico para a formação de um juízo de valor sobre a gestão dos recursos públicos.

A função consultiva é exercida mediante a elaboração de parecer prévio, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelo presidente da República, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional. Inclui, também, o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por quaisquer das respectivas Comissões a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal. Compreende, ainda, representação ao poder competente a respeito de irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal.

Os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das entidades da administração federal direta e indireta têm de submeter suas contas a julgamento pelo TCU anualmente, sob a forma de tomada ou prestação de contas. Da mesma maneira, tomadas de contas especiais são instituídas em relação àqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário

federal. Assim, no julgamento das tomadas e das prestações de contas anuais e das eventuais tomadas de contas especiais, o TCU exerce a função judicante.

As prestações e as tomadas de contas, as fiscalizações e os demais assuntos submetidos à deliberação do Tribunal organizam-se em processos. Cabe a cada ministro ou ministro-substituto do Tribunal a missão de relatar esses processos, apresentar voto e submeter aos pares proposta de acórdão, após análise e instrução preliminar realizadas pelos órgãos técnicos da Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal.

A função sancionadora manifesta-se na aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/1992) em razão de ilegalidade na execução de despesa ou de irregularidade identificada na prestação de contas.

Ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o TCU fixa prazo para o gestor adotar as medidas corretivas. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Nesses casos, o TCU exerce função corretiva.

A função normativa decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que permite a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

Por sua vez, a função de ouvidoria reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essa função tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração com o controle formal da administração pública.

O Tribunal de Contas da União atua de forma educativa, quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências em seus trabalhos de fiscalização.

Por fim, outra atribuição constitucional do TCU é o cálculo das quotas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Fundos de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Esse cálculo obedece a critérios fixados em legislação complementar e ordinária.

TEMA 2

CUIDADOS A SEREM TOMADOS PELOS GESTORES MUNICIPAIS NA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS



Os gestores municipais devem zelar pela boa e regular aplicação de recursos federais recebidos mediante convênios, contratos de repasse e outros instrumentos de cooperação celebrados entre os Municípios e a União para execução de ações de interesse recíproco, pois, além de um elenco de leis e normas, a gestão pública em seus níveis federal, distrital, estadual e municipal é orientada por diversos princípios e fundamentos, cabendo citar os seguintes: legalidade, supremacia do interesse público, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade, licitação, economicidade, prestação de contas, indisponibilidade do patrimônio público.

Desse modo, o gestor público não pode atuar livremente de acordo com sua própria vontade e ideais. É necessário obedecer aos princípios e aos parâmetros legais e normativos, visando a atender aos interesses da coletividade e, com isso, resguardar que sua administração não seja responsabilizada por ilegalidades ou irregularidades praticadas na aplicação de dinheiros federais.

Com base nesses parâmetros, a seguir são demonstrados alguns cuidados que devem ser observados pelos gestores públicos responsáveis pela aplicação de recursos federais transferidos aos Municípios em razão de convênios, contratos de repasses e outros instrumentos, com vistas à execução descentralizada de programas de governo.



2.1 Conhecimento das normas e dos instrumentos sobre as transferências federais

As transferências federais são realizadas pelos órgãos e pelas entidades concedentes com fundamentos em leis e normas. Trata-se de uma atividade estritamente vinculada. Atualmente, a principal delas é a **Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011 (PI 507/2011)**, que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

A referida norma foi publicada recentemente, em substituição à Portaria Interministerial nº

127/2008, para disciplinar as fases das transferências federais, quais sejam: orçamentação e publicização dos programas passíveis de serem executados de forma descentralizada; credenciamento e cadastramento do proponente; apresentação do plano de trabalho; celebração do instrumento de repasse; transferências dos recursos pelo concedente; execução do objeto; acompanhamento e controle; prestação de contas; e tomada de contas especial (quando couber).

Contudo, nem todos os repasses federais são regidos por essa norma. O próprio art. 2º da PI 507/2011 dispõe sobre os convênios e as transferências que, em razão de suas especificidades, não são por ela regidas, logo não fazendo uso do Sistema de Convênios da Administração Pública Federal – Siconv, e informa as transferências e as respectivas leis de regência.

Além das leis e das normas que regem as transferências federais, é fundamental que o gestor municipal (signatário e executor da transferência) conheça seus direitos e obrigações ante o repasse recebido. Isso pode se dar por meio da leitura do instrumento de transferência assinado pelos partícipes (conveniente, concedente e intervenientes, quando couber). Nesse instrumento (que é um termo jurídico, uma espécie de “certidão de nascimento” da transferência), estão registrados cláusulas de direitos, obrigações, vedações, valores do concedente e da contrapartida do conveniente, prazos e conteúdos da prestação de contas e sanções para os casos de descumprimento da avença.



Antes da PI 507/2011, vigorou a PI 127/2008 e a Instrução Normativa STN 1/1997. Cada transferência deve observar a norma vigente ao tempo em que foi celebrada.

2.2 Verificação da adimplência/inadimplência do conveniente



Como condição para celebrar e receber transferências de recursos federais, o conveniente ou proponente deve comprovar a sua regularidade fiscal e estar adimplente com suas obrigações. Para facilitar a consulta da situação do Município perante os órgãos federais concedentes, foi instituído pela Secretaria do Tesouro Nacional o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – Cauc.

Por meio desse serviço, é possível obter, em consulta à internet (<https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br>), a situação de regularidade de determinado ente da Federação, bastando para isso informar, por exemplo, o número do principal CNPJ do Município. O resultado da pesquisa é a emissão de um extrato, uma espécie de certidão, que substituiu a apresentação de uma série de documentos exigidos para comprovar a regularidade, idoneidade e adimplência do Município ante os órgãos federais.

O referido serviço foi regulamentado pela Instrução Normativa STN nº 2, de 2 de fevereiro de 2012, cuja vigência inicia-se em 8 de março de 2012.

2.3 Liberação e aplicação financeira dos recursos federais recebidos



Os recursos aprovados no instrumento de transferência serão liberados pelo concedente de acordo com o cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e em conformidade com as metas e as fases ou etapas de execução do objeto pactuado.

As verbas federais serão depositadas e geridas na **conta bancária específica do convênio**, exclusivamente abertas em instituições financeiras (bancos) controladas pela União, e somente poderão ser utilizadas para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou, enquanto não forem empregadas na sua finalidade, deverão ser aplicadas no mercado financeiro da seguinte forma:

- em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e
- em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores.



ATENÇÃO

- os rendimentos das aplicações financeiras somente poderão ser aplicados no objeto do convênio, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos;
- as receitas oriundas dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro não poderão ser computadas como contrapartida devida pelo convenente.

2.4 Disponibilização e aplicação da contrapartida, quando prevista



O total do repasse financeiro (convênio) é definido pelos valores acordados pelo concedente e pelo convenente no instrumento de transferência. A parte do convenente é denominada de contrapartida. A seguir, são elencadas algumas regras sobre a integralização e a aplicação da contrapartida:

- o proponente (participante que ainda não assinou o convênio) deverá comprovar que os recursos, bens ou serviços referentes à contrapartida proposta estão devidamente assegurados;
- a contrapartida a ser aportada pelos entes públicos, quando financeira, deverá ser comprovada por meio de previsão orçamentária;
- a contrapartida, quando houver, será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, desde que possam ser quantificáveis monetariamente;
- a contrapartida, quando financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso;

- a contrapartida por meio de bens e serviços, quando aceita, deverá ser fundamentada pelo concedente e ser economicamente mensurável, devendo constar do instrumento cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente em conformidade com os valores praticados no mercado ou, em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos;
- para recebimento de cada parcela dos recursos, o convenente deverá comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada;
- a não integralização na conta da transferência ou a não utilização da contrapartida é motivo para a não aprovação da prestação de contas e a instauração de tomada de contas especial contra o responsável.



Os percentuais mínimos e máximos para a contrapartida financeira do convenente são definidos a cada ano no capítulo das transferências voluntárias das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

2.5 Contabilização e inclusão no orçamento municipal e conta bancária específica



Uma vez recebidos os recursos federais por meio dos diversos instrumentos de transferências (repasso automático, convênio, contrato de repasse, fundo a fundo, termo de compromisso, termo de parceria etc.), **as verbas recebidas devem ser contabilizadas e incluídas no orçamento municipal e mantidas nas respectivas contas bancárias específicas abertas pelos bancos oficiais** (Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste – BNB, Banco da Amazônia – Basa etc.) para cada transferência. Apesar da obrigatoriedade de contabilização nos orçamentos locais, os repasses federais não devem ser confundidos com recursos próprios do Município. Portanto, não podem ingressar na conta tesouro ou movimento do Município, visto que possuem destinação própria e vinculada aos objetivos e objetos da transferência.

2.6 Execução do convênio – contratação de terceiros

Os entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios) e seus respectivos órgãos ou entidades que receberem recursos federais voluntários ou legais, mediante convênios ou instrumentos similares, estão obrigados a observar as disposições contidas na Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos (**Lei nº 8.666/1993**) e demais normas federais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros para a execução dos planos de trabalho conveniados.

Sobre o assunto, é importante, ainda, observar que:

- Para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o uso da modalidade pregão, nos termos da **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**, e do regulamento previsto no **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**, sendo utilizada preferencialmente a forma eletrônica;

- A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente do convenente;
- As atas e as informações sobre os participantes e as respectivas propostas das licitações realizadas, bem como as informações referentes às dispensas e às inexigibilidades, deverão ser registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – Siconv.

2.7 Execução do convênio – pagamentos à conta do convênio



Após a liberação dos recursos, inicia-se a fase de execução do instrumento, isto é, contratam-se os fornecedores de bens e serviços a fim de executar o plano de trabalho avençado. Nessa fase, é fundamental que o gestor público observe a correspondência entre os desembolsos/pagamentos debitados da conta específica do convênio e as realizações físicas do objeto – o chamado **nexo de causalidade entre os desembolsos financeiros e a execução das metas e das etapas do plano de trabalho**.

Assim, os pagamentos realizados à conta do convênio serão realizados por meio de crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e dos prestadores de serviços, facultada a dispensa deste procedimento nos seguintes casos, em que o crédito poderá ser realizado em conta bancária de titularidade do próprio convenente, devendo ser registrado no Siconv o beneficiário final da despesa:

- por ato da autoridade máxima do concedente;
- na execução do objeto pelo convenente por regime direto; e
- no ressarcimento ao convenente por pagamentos realizados às próprias custas decorrentes de atrasos na liberação de recursos pelo concedente e em valores além da contrapartida pactuada.

Antes da realização de cada pagamento, o convenente deve incluir no Siconv, no mínimo, as seguintes informações:

- a destinação do recurso;
- o nome e o CNPJ ou o CPF do fornecedor, quando for o caso;
- o contrato a que se refere o pagamento realizado;
- a meta, a etapa ou a fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e
- a comprovação do recebimento definitivo do objeto do convênio, mediante inclusão no Sistema das notas fiscais ou documentos contábeis.



ATENÇÃO

- Em nenhuma hipótese é permitido o saque dos recursos da conta específica do convênio para pagamento de despesas em espécie.
- Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação pelo banco, poderá ser realizado uma única vez, no decorrer da vigência do instrumento, o **pagamento à pessoa física** que não possua conta bancária, observado o limite de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por fornecedor ou prestador de serviço.
- Não será permitido o **pagamento antecipado** de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, a antecipação de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.



Os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios ou contratos de repasse deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e das entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

2.8 Proibições durante a execução do objeto



É sempre bom lembrar que o convênio ou qualquer outro instrumento de transferência deve ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas aplicadas ao repasse.

Durante a execução do plano de trabalho pactuado, são proibidas as seguintes situações:

- realizar despesas a título de **taxa de administração**, de gerência ou similar;
- pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por **serviços de consultoria ou assistência técnica**, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para **finalidade diversa** da estabelecida no instrumento, ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho;
- realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;
- efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado;

- realizar 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;
- transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres; e
- realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no Plano de Trabalho.

2.9 Alteração ou readequação no plano de trabalho ou na execução do objeto

O plano de trabalho e o objeto pactuado devem ser executados rigorosamente como previsto no instrumento de transferência, contudo, é possível, mesmo após a celebração do instrumento de repasse e o início de execução do plano de trabalho que o convênio seja alterado. Porém, para que isso ocorra é necessário que o conveniente apresente ao concedente proposta nesse sentido, devidamente formalizada e justificada, **no prazo mínimo de 30 (trinta) dias antes do término de vigência ou no prazo estipulado no instrumento.**



ATENÇÃO

É proibido alterar o objeto do convênio, mas é possível modificar para mais ou para menos as suas metas, sem prejuízo da funcionalidade do objeto avençado.

2.10 Identificação e guarda dos documentos relativos às transferências federais



Importante também lembrar que todos os documentos relativos às transferências federais, tais como orçamentos, propostas, licitações, comprovantes fiscais, relação de pagamentos e de agentes beneficiários sejam identificados com o número do convênio ou da transferência à qual se relacionam, bem como sejam organizados em arquivos localizados nos órgãos municipais. Essa providência facilita a organização da prestação de contas, a comprovação dos gastos e a vinculação dos gastos com os recursos federais geridos.



ATENÇÃO

O conveniente deverá manter, em boa ordem, junto à prefeitura, os documentos relacionados ao convênio pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data em que foi aprovada a prestação de contas pelo concedente (art. 3º, § 3º, Portaria Interministerial nº 507/2011).

2.11 Apresentação da prestação de contas tempestivamente

A prestação de contas da aplicação de verbas públicas federais aos seus legítimos proprietários – o povo – é um princípio republicano e um dever do gestor, previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal:

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

Antes dessa previsão constitucional, a obrigação de prestar contas dos recursos federais repassados já estava presente no Decreto-Lei nº 200/1967 (Reforma Administrativa):

Art. 93. 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.

A finalidade da prestação de contas é comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos. Isto é, no caso de convênios e outros repasses, atestar se foram empregados nos objetos e finalidades previstos no plano de trabalho e aprovados pelo órgão/entidade concedente. Mas, para isso, a prestação de contas não deve ser vista isoladamente, pois ela não exclui o acompanhamento do conveniente e do concedente no decorrer da execução da avença.

A omissão no dever de prestar contas e, por conseguinte, a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos é conduta grave, que afronta à Constituição e é motivo suficiente para a instauração de tomada de contas especial contra o responsável. Significa que o gestor não cumpriu com seu dever de prestar à sociedade satisfação do uso dos recursos por ele administrados, presumindo-se, então, sua não aplicação.



ATENÇÃO

A Prestação de Contas da aplicação dos recursos públicos é um dever do gestor municipal e um direito da sociedade.



O ideal é que os elementos integrantes de uma prestação de contas possibilitem ao seu examinador opinar, mesmo a distância e sem visualização do local das execuções, sobre a efetiva realização de tudo aquilo que foi aprovado para o convênio, notadamente sobre a execução de seu objeto.

2.11.1 Prazos para apresentação pelo conveniente e análise do concedente

Atualmente, segundo o art. 72, da PI nº 507/2011, o prazo para apresentar a prestação de contas de convênios e contratos de repasse ao órgão concedente é de 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou da conclusão do objeto, o que ocorrer primeiro. Esse prazo é fixado no próprio instrumento de transferência.

Por sua vez, o órgão concedente dos recursos tem o prazo de 90 (noventa) dias, contados da data do recebimento, para analisar a prestação de contas da aplicação dos recursos, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.



ATENÇÃO

- Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo regulamentar, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos repassados, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei. Para os convênios em que não tenha havido qualquer execução física, nem utilização dos recursos, o recolhimento à conta única do Tesouro deverá ocorrer sem a incidência dos juros de mora.
- Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos, o concedente registrará a inadimplência do conveniente por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica para fins de instauração de tomada de contas especial (§§ 1º, 2º e 3º, art. 72, Portaria Interministerial nº 507/2011).

2.11.2 Responsabilidade por apresentar a prestação de contas

Em vista dos princípios da impessoalidade e da continuidade da Administração Pública, o **dever de organizar e de prestar contas é do gestor/representante da entidade beneficiária dos recursos na data definida para a apresentação da prestação de contas**, sendo este signatário ou não do instrumento de repasse.

Desse modo, uma vez recaindo sobre a gestão sucessora o prazo para prestar contas, o gestor sucessor é obrigado a apresentá-la sob pena de incorrer pessoalmente em omissão no dever de prestar contas.

Todavia, há de se fazer uma importante distinção entre a responsabilidade pela gestão e execução dos recursos e a da apresentação da prestação de contas, simplesmente, tendo em vista seus diferentes reflexos perante os órgãos concedentes e de controle interno e externo, relativamente à tomada de contas especial – TCE. Esse assunto pode ser mais bem compreendido no tema 6, relativo às tomadas de contas especiais (TCE), em que se faz menção ao Enunciado da Súmula TCU 230.

2.12 Registros dos convênios no Siconv



O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv tem o objetivo de dar maior transparência e publicidade às ações desenvolvidas por meio desses instrumentos. O sistema abrange as Transferências Voluntárias da União destinadas à administração estadual, distrital, municipal e entidades sem fins lucrativos.

O Siconv fundamenta-se nas seguintes diretrizes:

- ênfase na transparência à sociedade;
- redução do custo operacional;
- automação de todo o ciclo de vida das transferências;
- facilidades para fiscalização e controle;
- simplificação/agilização de procedimentos;
- suporte à padronização;
- interoperabilidade com os demais sistemas estruturadores da Administração Pública Federal.

Tem-se falado que a implantação do referido sistema significará um novo modelo na gestão das transferências voluntárias e mudança cultural de seus participantes. Nesse contexto, cabe ao conveniente realizar (registrar) no Siconv todos os atos, procedimentos e informações relacionados ao convênio, tais como documentos relativos à proposta de trabalho, formalização do instrumento de transferência, licitação, contratação, execução, pagamentos, acompanhamento e prestação de contas vinculados à transferência federal recebida.



Estão dispensados da exigência de registro no Siconv os convênios, as transferências e os programas elencados no art. 2º da Portaria Interministerial nº 507/2011, visto que se regem por normas próprias. São elas:

► **Convênios:**

- destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de assistência social, médica e educacional, ressalvados os convênios em que for prevista a antecipação de recursos;
- que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada; e
- homologados pelo Congresso Nacional ou autorizados pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, dos acordos e das convenções internacionais, específicas, conflitarem com esta Portaria, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento.

► **Transferências celebradas no âmbito:**

- do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentado pelos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007;
- do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001;
- do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001;

- do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004;
 - do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004;
 - do Programa Brasil Alfabetizado, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; e
 - do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, instituído pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.
- ▶ **Contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais – OS, na forma estabelecida pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.**
- ▶ **Transferências a que se referem:**
- a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;
 - o art. 3º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990;
 - os arts. 29 e 30 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
 - a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.
- ▶ **Outros casos em que lei específica discipline de forma diversa a transferência de recursos para execução de programas em parceria entre o governo federal e os governos estaduais, municipais e o Distrito Federal ou entidade privada sem fins lucrativos.**
- ▶ **Relativos às transferências formalizadas sob a abrangência da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007.**
- ▶ **Transferências para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, regulamentadas pela Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, exceto o disposto no Capítulo I do Título I desta Portaria.**

2.13 Organização dos controles internos administrativos



No elenco das precauções que devem ser adotadas pelo gestor do Município, quanto à aplicação das verbas federais recebidas, há a de organização dos controles internos administrativos, que, a depender do tamanho e orçamento do Município, pode exigir a instituição de uma unidade organicamente estruturada ou a designação de um assessor ou assessores para auxiliar no exercício dessa função.

De acordo com o art. 75 e o 76 da Lei nº 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o controle da execução orçamentária deve compreender:

- I – a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II – a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Segundo o *Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal*, aprovado pela IN SFC 1/2001, o Controle Interno Administrativo é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo poder público.

Ainda de acordo com o referido manual, o objetivo geral dos controles internos administrativos **é evitar a ocorrência de impropriedades e irregularidades, por meio dos princípios e instrumentos próprios**, destacando-se entre os objetivos específicos, a serem atingidos, os seguintes:

- observar as normas legais, as instruções normativas, os estatutos e os regimentos;
- assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade;
- evitar o cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes;
- propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;
- salvaguardar os ativos financeiros e físicos quanto à sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo;
- permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando à eficácia, à eficiência e à economicidade na utilização dos recursos; e
- assegurar a aderência das atividades às diretrizes, aos planos, às normas e aos procedimentos da unidade/entidade.

Os controles internos administrativos devem:

- prioritariamente, ter caráter preventivo;
- permanentemente, estar voltados para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos;
- prevalecer como instrumentos auxiliares de gestão; e
- estar direcionados para o atendimento a todos os níveis hierárquicos da administração.



A respeito da importância do controle interno na administração municipal, não deixe de ler os comentários do tema 7.

2.14 Publicidade das transferências – fortalecimento do controle social

Como forma de incentivar o controle da sociedade e por força do art. 2º da Lei nº 9.452/1997 e do art. 6º, inc. XI, da PI 507/2011, quando ocorrer a liberação dos recursos federais pelo concedente, caberá aos Municípios-convenientes, no prazo de dois dias úteis contados do recebimento, notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no Município a respeito da transferência, podendo tal comunicação ser efetuada por meio eletrônico.

Os convenientes deverão dar ciência da celebração da transferência ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, quando houver (art. 49, PI 507/2011).

Além dessa divulgação, os convenientes deverão disponibilizar, por meio da internet ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, o objeto, a finalidade, os valores e as datas de liberação e o detalhamento da aplicação dos recursos, bem como as contratações realizadas para a execução do objeto pactuado. A disponibilização do extrato na internet poderá ser suprida com a inserção de *link* na página oficial do órgão ou entidade conveniente que possibilite acesso direto ao Portal de Convênios.



Jurisprudência aplicada

Ementa: alerta a uma prefeitura municipal quanto à obrigatoriedade da expedição de comunicações específicas de notificação de recebimento de recursos federais pelo Município, endereçadas aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais locais, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.452/1997 (item 1.6.1, TC-029.539/2009-4, Acórdão nº 7.382/2011-1ª Câmara).

TEMA 3

A FIXAÇÃO DOS COEFICIENTES DO FPM – COMO OCORRE²

O Fundo de Participação dos Municípios – FPM é uma das modalidades de transferências de recursos financeiros da União para os Municípios, estando previsto no art. 159, inc. I, alíneas *b* e *d* (esta última em decorrência da Emenda Constitucional nº 55, de 20 de agosto de 2007), da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e oito por cento na seguinte forma:

- a) [...];
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) [...];
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

O montante do FPM é constituído de 23,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, sendo que um por cento será entregue dentro dos primeiros dez dias do mês de dezembro de cada ano (Emenda Constitucional nº 55/2007), conforme demonstrado a seguir:

- Arrecadação Bruta = IR + IPI
- Arrecadação Líquida = Arrecadação Bruta – Deduções (Restituições, Incentivos Fiscais)
- FPM Total = 23,5 % da Arrecadação Líquida (Receita Líquida Arrecadada)

² Extraído dos seguintes documentos do TCU:

Cartilha Transferências Governamentais Constitucionais. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056838.PDF>>. relatório e voto condutor do Acórdão AC-3058/2011-TCU-Plenário, que aprovou a Decisão Normativa TCU 118, de 23/11/2011, que fixa, para o exercício de 2012, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para distribuição dos recursos dos Fundos de Participação previstos no art. 159, inc. I, alíneas *a*, *b* e *d*, da Constituição Federal, da reserva instituída pelo Decreto-Lei 1.881, de 27/8/1981, elaborado de acordo com o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966) e com a legislação pertinente. O citado documento está disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fpm>.

A arrecadação bruta do IR e do IPI é apurada decencionalmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, que deduz as restituições e os incentivos fiscais (Finor, Finam, Funres, PIN e Proterra) ocorridos no mesmo período e comunica o montante da arrecadação líquida resultante à Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Esta Secretaria, por sua vez, procede à contabilização dessas arrecadações líquidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, informando, em seguida, ao Banco do Brasil o montante financeiro a ser transferido, que corresponde a 22,5% da arrecadação líquida contabilizada mais 1,0% no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano. Esses valores são transferidos aos Municípios observados os coeficientes individuais de participação no FPM fixados em Decisão Normativa específica do TCU.

Ao Tribunal de Contas da União compete efetuar o cálculo das quotas e fixar os coeficientes de participação de cada Município na distribuição de recursos do FPM, fiscalizar a entrega dos recursos que devam ser efetivamente creditados aos beneficiários e acompanhar, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem ao Fundo.

A fixação dos coeficientes individuais de participação dos Municípios no FPM é efetuada com base nas populações de cada Município brasileiro enviadas ao Tribunal pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE até o dia 31 de outubro de cada exercício e na renda *per capita* de cada Estado, que também é informada pelo IBGE.



A Fundação IBGE publica no *Diário Oficial da União*, até o dia 31 de agosto de cada ano, a relação das populações por Estados e por Municípios para fins do cálculo das quotas referentes aos fundos de participação. **Os interessados dispõem do prazo de vinte dias da publicação para apresentar, à própria Fundação IBGE, reclamações fundamentadas.** O IBGE decide de maneira definitiva acerca dos recursos apresentados. A relação final com o número de habitantes, após a apreciação dos recursos apresentados pelos Municípios, é enviada ao TCU até 31 de outubro pela Fundação IBGE. Essa relação final constitui a principal informação para o cálculo dos coeficientes do FPM e já contempla as alterações de população em virtude das reclamações apresentadas pelos Municípios junto à Fundação IBGE.

Destaque-se que somente os dados populacionais enviados até 31 de outubro de cada exercício ao TCU pela Fundação IBGE podem ser utilizados no cálculo dos coeficientes do FPM, conforme o que dispõe o art. 102 da Lei nº 8.443/1992, visto que reside competência legal a essa Fundação para se pronunciar conclusivamente a respeito de quaisquer reclamações fundamentadas apresentadas pelos Municípios. Dessa forma, os Municípios têm garantido os seus direitos de revisar, anualmente, os levantamentos populacionais realizados.

3.1 Distribuição do FPM aos Municípios

Conforme estabelece a Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN), do total do FPM, 10% pertencem às capitais; 86,4% pertencem aos Municípios do interior; e o restante, 3,6%, constituem o Fundo de Reserva, para distribuição entre os Municípios do interior com 142.633 habitantes ou mais, na forma do Decreto-Lei nº 1.881/1981 e da Lei Complementar nº 91/1997, art. 3º.

3.1.1 Cálculo dos coeficientes das capitais

Os 10% do FPM destinados às capitais estaduais são distribuídos proporcionalmente a um coeficiente que é atribuído a cada capital, de acordo com sua população e com o inverso da renda *per capita* do Estado a que pertence. A Lei Complementar nº 91/1997, art. 4º, ratificou tais critérios definidos no CTN.

O Coeficiente Individual do FPM Capital – CIFPM Capital é calculado pelo produto do “fator população” e o “fator renda *per capita*”:



$$\text{CIFPM Capital} = \text{“fator população”} \times \text{“fator renda per capita”}$$

A Fundação IBGE fornece ao TCU as populações para as capitais, conforme dispõe a Lei 8.443/1992, e os valores de renda *per capita* para os respectivos Estados. A partir dessas informações, o TCU calcula o coeficiente.

O “fator população” de cada capital de Estado é obtido calculando-se a relação entre a população de cada capital e o somatório das populações das capitais. Com esse valor, extrai-se o fator correspondente a partir da tabela FPM – Fator População:

FPM – FATOR POPULAÇÃO	
Porcentagem que a população da capital representa do somatório das populações das capitais	Fator
Até 2%	2,00
Acima de 2% até 2,5%	2,50
Acima de 2,5% até 3,0%	3,00
Acima de 3,0% até 3,5%	3,50
Acima de 3,5% até 4,0%	4,00
Acima de 4,0% até 4,5%	4,50
Acima de 4,5%	5,00

Fonte: Lei nº 5.172, de 25/10/1966.

O “fator renda *per capita*” de cada Estado é obtido calculando-se a relação entre a renda *per capita* de cada Estado e a renda *per capita* média do País e, com o inverso desse valor (expresso em porcentual), extrai-se o fator correspondente a partir da Tabela “FPM – Fator renda *per capita*”, conforme o CTN, art. 90.

FPM – FATOR RENDA *PER CAPITA*

Inverso do índice relativo à renda <i>per capita</i> da entidade participante (em %)	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

Fonte: Lei nº 5.172, de 25/10/1966.

Para o exercício de 2012, a Decisão Normativa TCU 118, de 23 de novembro de 2011, que aprova os coeficientes a serem utilizados no cálculo das cotas para distribuição dos recursos do FPE e FPM, apresenta, no Anexo V, tabela com o cálculo dos coeficientes do FPM – Capitais:

FPM – CAPITAIS – CÁLCULO DOS COEFICIENTES
EXERCÍCIO 2012

Seq.	Código IBGE	UF	Capital	População (fonte: IBGE, ref. 1/7/2011)	Fator população	Renda per capita 2009 (RS) (*)	Fator renda per capita	CIFPM – Capital	Participação Relativa no Total das Capitais
				A	B	C	D	E	F
								(B x D)	(E / tot.E) x 100
1	120040	AC	Rio Branco	342.299	2,0	10.687	1,6	3,20	2,698145%
2	270430	AL	Maceió	943.110	2,5	6.728	2,5	6,25	5,269815%
3	130260	AM	Manaus	1.832.424	4,0	14.621	1,2	4,80	4,047218%
4	160030	AP	Macapá	407.023	2,0	11.817	1,4	2,80	2,360877%
5	292740	BA	Salvador	2.693.606	5,0	9.365	1,8	9,00	7,588532%
6	230440	CE	Fortaleza	2.476.589	5,0	7.687	2,5	12,50	10,539628%
7	530010	DF	Brasília	2.609.998	5,0	50.438	0,4	2,00	1,686341%
8	320530	ES	Vitória	330.526	2,0	19.145	0,9	1,80	1,517707%
9	520870	GO	Goiânia	1.318.149	3,0	14.447	1,2	3,60	3,035413%
10	211130	MA	São Luís	1.027.430	2,5	6.259	2,5	6,25	5,269815%
11	310620	MG	Belo Horizonte	2.385.640	5,0	14.329	1,2	6,00	5,059021%
12	500270	MS	Campo Grande	796.252	2,0	15.407	1,0	2,00	1,686341%
13	510340	MT	Cuiabá	556.299	2,0	19.087	0,9	1,80	1,517707%
14	150140	PA	Belém	1.402.056	3,5	7.859	2,0	7,00	5,902192%
15	250750	PB	João Pessoa	733.155	2,0	7.618	2,5	5,00	4,215851%
16	261160	PE	Recife	1.549.191	3,5	8.902	2,0	7,00	5,902192%
17	221100	PI	Teresina (1)	822.364	2,0	6.051	2,5	6,25	5,269815%
18	410690	PR	Curitiba	1.764.541	4,0	17.779	1,0	4,00	3,372681%
19	330455	RJ	Rio de Janeiro	6.355.949	5,0	22.103	0,8	4,00	3,372681%
20	240810	RN	Natal	810.780	2,0	8.894	2,0	4,00	3,372681%
21	110020	RO	Porto Velho	435.732	2,0	13.456	1,2	2,40	2,023609%
22	140010	RR	Boa Vista	290.741	2,0	13.270	1,2	2,40	2,023609%
23	431490	RS	Porto Alegre	1.413.094	3,5	19.778	0,9	3,15	2,655987%
24	420540	SC	Florianópolis	427.298	2,0	21.215	0,8	1,60	1,349073%
25	280030	SE	Aracaju	579.563	2,0	9.787	1,8	3,60	3,035413%
26	355030	SP	São Paulo	11.316.119	5,0	26.202	0,6	3,00	2,529511%
27	172100	TO	Palmas	235.316	2,0	11.278	1,6	3,20	2,698145%
TOTAL				45.855.244		16.918 (**)		118,60	100,000000%

Legenda:

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

CIFPM – Coeficiente Individual do FPM

(*) Renda per capita da UF (**) Renda per capita média do Brasil

(1) Decisão Judicial: Processo nº 461, Supremo Tribunal Federal (TC-016.562/2009-5)



ATENÇÃO

Exemplificando, reproduz-se o cálculo para o Município de Rio Branco, capital do Acre. Os dados disponibilizados pelo IBGE ao TCU são: população: 342.299 (coluna A da tabela acima) e renda *per capita* do Estado do Acre: R\$10.687 (coluna C da tabela acima):

Fator população:

população da capital/somatória das populações das capitais (última linha da coluna A da tabela)
 $342.299/45.855.244 = 0,00747 = 0,747\%$

Consultando a tabela FPM – FATOR POPULAÇÃO com o valor 0,747%, obtém-se o fator população de 2,00 (1ª linha da tabela).

Fator renda *per capita*:

renda *per capita* do Estado/renda *per capita* média do País
 $10.687/16.918 = 0,631694$

Inverso do valor obtido = $1/0,631694 = 1,58304$. Dividindo-se por 100, para se obter o valor percentual = 0,01583

Consultando a tabela FPM – FATOR RENDA *PER CAPITA* com o valor 0,01583, obtém-se o fator renda *per capita* de 1,6 (10ª linha da tabela).

Assim, o CIFPM Capital = “fator população” X “fator renda *per capita*” é

CIFPM Capital = $2,00 \times 1,6 = 3,2$ (linha 1 coluna E da tabela FPM – CAPITAIS – CÁLCULO DOS COEFICIENTES).

A participação relativa (coluna F da tabela FPM – CAPITAIS – CÁLCULO DOS COEFICIENTES), isto é, o percentual a que faz jus cada Município no montante financeiro destinado ao grupo “Capitais” é dado pela relação entre o coeficiente final da capital e a soma de todos os coeficientes finais (última linha da coluna E da tabela). É a participação relativa (percentual de participação) que mostra a forma pela qual serão distribuídos os recursos financeiros do FPM destinados às capitais.

Nesse sentido, uma síntese do cálculo de distribuição financeira de recursos do FPM para as capitais seria:



$$V = (C/S) \times \text{FPM-C}$$

onde:

- V = valor da cota da capital;
- C = coeficiente da capital;
- S = somatório dos coeficientes de todas as capitais;
- FPM-C = valor financeiro do FPM destinado às capitais (10% do montante do FPM total).

No exemplo citado, o valor da cota de Rio Branco é obtido da seguinte forma:

$V = (C/S) \times \text{FPM-C} = (3,2/118,6) \times \text{FPM-C} = 0,02698145 \times \text{FPM-C} = 2,698145\%$ do FPM-C, isto é, o Município de Rio Branco deve receber 2,698145% do valor dos recursos do FPM destinados às capitais (10% do FPM total).

Portanto, o valor da cota da capital, ou seja, o valor financeiro recebido pela capital depende não só do seu coeficiente, mas também dos coeficientes dos outros Municípios do grupo “Capitais”. Isso vale também para os Municípios do interior (cada Estado constitui um grupo) e para os integrantes da Reserva (grupo “Reserva”), como será visto a seguir.

3.1.2 Cálculo dos coeficientes dos Municípios do interior

De posse dos dados populacionais divulgados pela Fundação IBGE e observando a legislação em vigor, o TCU atribui a cada Município do interior um coeficiente individual de participação determinado, de acordo com as faixas de habitantes previstas no Decreto-Lei nº 1881/1981. Esses coeficientes variam de 0,6 a 4,0, conforme a tabela a seguir:

FPM – INTERIOR – TABELA PARA O CÁLCULO DE COEFICIENTES

Faixa de Habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto-Lei nº 1.881, de 27/8/1981.

3.1.2.1 Participação relativa

Cada Município do interior de um Estado receberá uma parte do valor total do FPM do grupo “Interior” (86,4% do FPM total) destinado ao seu Estado. A participação relativa, isto é, o percentual a que faz jus cada Município no montante financeiro destinado ao grupo “Interior” de seu Estado, é dada pela relação entre o coeficiente individual de participação do Município e a soma de todos os coeficientes dos Municípios do interior do Estado.

Para o exercício de 2012, a Decisão Normativa TCU 118, de 23 de novembro de 2011, apresenta, no Anexo X, 26 tabelas com o cálculo dos coeficientes do FPM – Interior de cada Estado da Federação. O Distrito Federal (Brasília) é contemplado somente com recursos do FPM – Capitais. A título de exemplo, reproduz-se, a seguir, a tabela do Estado do Acre:

FPM – INTERIOR – CÁLCULO DOS COEFICIENTES EXERCÍCIO 2012

Estado: AC – ACRE

Seq.	Código IBGE	UF	Município	População (fonte: IBGE, ref. 01/07/2011)	CIFPM – Interior	Participação Relativa no Total do Estado
				A	B	C (B / tot.B) x 100
1	120001	AC	Acrelândia	12.779	0,8	3,603603%
2	120005	AC	Assis Brasil	6.192	0,6	2,702703%
3	120010	AC	Brasiléia	21.837	1,2	5,405405%
4	120013	AC	Bujari	8.629	0,6	2,702703%
5	120017	AC	Capixaba	9.088	0,6	2,702703%
6	120020	AC	Cruzeiro do Sul	79.174	2,6	11,711710%
7	120025	AC	Epitaciolândia	15.394	1,0	4,504505%
8	120030	AC	Feijó	32.487	1,6	7,207207%
9	120032	AC	Jordão	6.740	0,6	2,702703%
10	120033	AC	Mâncio Lima	15.554	1,0	4,504505%
11	120034	AC	Manoel Urbano	8.105	0,6	2,702703%
12	120035	AC	Marechal Thaumaturgo	14.683	1,0	4,504505%
13	120038	AC	Plácido de Castro	17.401	1,2	5,405405%
14	120080	AC	Porto Acre	15.213	1,0	4,504505%
15	120039	AC	Porto Walter	9.448	0,6	2,702703%
16	120042	AC	Rodrigues Alves	14.832	1,0	4,504505%
17	120043	AC	Santa Rosa do Purus	4.879	0,6	2,702703%
18	120050	AC	Sena Madureira	38.709	1,8	8,108107%
19	120045	AC	Senador Guiomard	20.387	1,2	5,405405%
20	120060	AC	Tarauacá	36.186	1,6	7,207207%
21	120070	AC	Xapuri	16.370	1,0	4,504505%
TOTAL				404.087	22,2	100,000000%

Legenda:

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

CIFPM – Coeficiente Individual do FPM



ATENÇÃO

Assim, utilizando como exemplo o Município de Acrelândia (1ª linha da tabela), têm-se:

- população fornecida pelo IBGE: 12.779;
- o coeficiente individual de participação populacional é obtido na tabela FPM – INTERIOR – TABELA PARA O CÁLCULO DE COEFICIENTES – população 12.779 – coeficiente 0,8 (2ª linha da tabela);
- a participação relativa do Município no total do Estado é dada pela divisão do coeficiente do Município pela somatória de todos os coeficientes, multiplicada por 100 para se obter a forma porcentual:
 $0,8 \text{ (linha 1, coluna B)} / 22,2 \text{ (última linha, coluna B)} = 0,03603603 = 3,603603\% \text{ (linha 1, coluna C)}.$

3.1.2.2 Participação de cada Estado na distribuição do FPM – Interior

Questão relevante envolve a participação de cada Estado na distribuição do FPM – Interior, pois, de acordo com o art. 5º da Lei Complementar nº 62/1989, implementado pela Resolução TCU nº 242/1990, cada Estado tem direito a uma participação diferenciada na distribuição dos recursos do FPM. Assim, pode ocorrer de dois ou mais Municípios de Estados distintos situados na mesma faixa populacional (possuindo, então, o mesmo coeficiente individual de participação populacional), receberem valores financeiros diferentes, pois seus Estados possuem participação percentual diferente no FPM.

A distribuição de recursos do FPM para os Estados observa a tabela a seguir:

FPM – INTERIOR – PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO TOTAL A DISTRIBUIR

Ordem	Unidade da Federação	Participação Porcentual
1	Acre	0,2630%
2	Alagoas	2,0883%
3	Amapá	0,1392%
4	Amazonas	1,2452%
5	Bahia	9,2695%
6	Ceará	4,5864%
7	Espírito Santo	1,7595%
8	Goiás	3,7318%
9	Maranhão	3,9715%
10	Mato Grosso	1,8949%
11	Mato Grosso do Sul	1,5004%
12	Minas Gerais	14,1846%
13	Pará	3,2948%
14	Paraíba	3,1942%
15	Paraná	7,2857%
16	Pernambuco	4,7952%
17	Piauí	2,4015%
18	Rio de Janeiro	2,7379%
19	Rio Grande do Norte	2,4324%
20	Rio Grande do Sul	7,3011%
21	Rondônia	0,7464%
22	Roraima	0,0851%
23	Santa Catarina	4,1997%
24	São Paulo	14,2620%
25	Sergipe	1,3342%
26	Tocantins	1,2955%
	TOTAL	100,0000%

Fonte: Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989.

Nesse sentido, uma síntese do cálculo de distribuição financeira de recursos do FPM para os Municípios do interior é:



$$V = (C/S) \times PE \times \text{FPM-Int}$$

onde:

- V = valor da cota do Município;
- C = coeficiente individual do Município;
- S = somatório dos coeficientes de todos os Municípios do interior do Estado;
- PE = percentual de participação do Estado de origem no FPM – Interior;
- FPM-Int = valor financeiro do FPM destinado aos Municípios do interior (86,4% do montante do FPM total).

Continuando o exemplo anterior, o Município de Acrelândia faz jus, no exercício de 2012, ao seguinte valor de cota do FPM – Interior:

$$V = (C/S) \times PE \times \text{FPM-Int} = 0,8/22,2 \times 0,2630\% \text{ (1ª linha da tabela FPM – INTERIOR – PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO TOTAL A DISTRIBUIR)} \times \text{FPM-Int} = 0,03603603 \times 0,2630\% \times \text{FPM-Int}$$
$$V = 0,009478\% \text{ do FPM-Int}$$

3.1.3 Cálculo dos coeficientes dos Municípios da Reserva

Os Municípios participantes dos recursos da Reserva são aqueles com população igual ou superior a 142.633 habitantes, ou seja, os Municípios enquadrados nos coeficientes 3,8 e 4,0 da tabela de faixas de habitantes do Decreto-Lei nº 1.881/1981 (FPM – INTERIOR – TABELA PARA O CÁLCULO DE COEFICIENTES).

A Reserva foi instituída pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 1.881/1981 e corresponde a 3,6% do valor do FPM. Destaque-se que os Municípios participantes dos recursos da Reserva também são participantes da distribuição do Interior.

A distribuição dos recursos da Reserva baseia-se em coeficientes calculados a partir da população de cada Município participante e da renda *per capita* do respectivo Estado, as quais são informadas pelo IBGE (Lei nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional e Decreto-Lei nº 1.881/1981).

O cálculo dos coeficientes e a participação relativa para os Municípios integrantes do grupo “Reserva” seguem a mesma metodologia empregada para o grupo “Capitais”, visto que o coeficiente apurado, da mesma forma que o grupo “Capitais”, também provém do produto dos fatores “população” e “renda *per capita*”.

Os demais cálculos para obtenção da “Participação relativa no total da Reserva” são os mesmos já descritos para o grupo “Capitais”.

Nesse sentido, uma síntese do cálculo de distribuição financeira de recursos do FPM para os Municípios beneficiários do Fundo de Reserva seria:



$$V = (C/S) \times \text{FPM-R}$$

onde:

- V = valor da cota do Município participante do FPM-Reserva;
- C = coeficiente individual do Município;
- S = somatório dos coeficientes de todos os Municípios participantes da Reserva;
- FPM-R = FPM dos Municípios da Reserva (3,6 % do FPM total).

3.1.4 Divulgação dos coeficientes individuais de participação

Até o último dia útil de cada exercício, o TCU publica no *Diário Oficial da União* e comunica ao Banco do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN os coeficientes individuais de participação dos Municípios, no FPM, que terão vigência durante todo o exercício seguinte.

Esses coeficientes de participação são fixados por meio de Decisão Normativa do TCU que, além de publicada no *Diário Oficial da União*, é divulgada no sítio eletrônico do TCU (<<http://www.tcu.gov.br>>) no final de cada ano, estabelecendo os valores dos coeficientes a vigorar durante o próximo exercício.

Em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão nº 196/2003-TCU-Plenário, devem ser publicadas informações adicionais relativas ao cálculo dos coeficientes do FPM nas Decisões Normativas do TCU que tratam da matéria, segundo o modelo apresentado na Decisão Normativa TCU nº 87/2007, que fixou os coeficientes do FPM para o exercício de 2008, a fim de conferir maior transparência ao processo de cálculo dos coeficientes. Essas informações são as seguintes:

a) Para os Municípios do interior: nome do Município, população, coeficiente populacional calculado de acordo com o Decreto-Lei nº 1.881/1981 e participação relativa porcentual do montante a que faz jus o Estado;

b) Para os Municípios integrantes da Reserva e as capitais: nome do Município, população, fator população, renda *per capita*, fator renda *per capita*, coeficiente individual calculado de acordo com o Decreto-Lei nº 1.881/1981 e participação relativa porcentual do total dos Municípios integrantes da Reserva e do total das capitais, conforme for o caso;

c) nota explicativa sobre a metodologia de cálculo empregada.



ATENÇÃO

Contestação dos coeficientes fixados pelo TCU

Os Municípios podem contestar os cálculos efetuados pelos TCU, ocorrendo preclusão (perda) desse direito após um mês da publicação dos coeficientes no *Diário Oficial da União*. Podem denunciar ao Tribunal quando os recursos recebidos não corresponderem aos seus respectivos coeficientes, observando-se os percentuais dos montantes calculados para o FPM que são destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de acordo com o art. 60, § 5º, inc.s I e II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Emenda Constitucional nº 53/2006). Também podem denunciar quando houver atraso no repasse dos valores devidos, exceto nos casos de bloqueio das quotas dos fundos de participação.

Cálculo do valor da cota de cada Município

O Banco do Brasil calcula o valor da cota de cada Município, ou seja, o valor financeiro devido a cada Município, de acordo com os coeficientes definidos pelo TCU e com o valor total do FPM fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

TEMA 4

A FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS NOS MUNICÍPIOS

4.1 Competência do TCU

Cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo poder público e pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal, a Município e a qualquer outra pessoa, física ou jurídica, pública ou privada.

Essa fiscalização é realizada por meio de auditorias, inspeções e outros instrumentos de fiscalização do TCU, diretamente sobre o Município ou a instituição recebedora dos recursos, bem como por ocasião do exame dos processos de contas do órgão ou da entidade federal que repassar os recursos.



Essas competências do TCU não excluem a atuação de outros órgãos de controle, a exemplo das fiscalizações promovidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) mediante sorteios públicos de Estados e Municípios.

4.2 Julgamentos do TCU

O Tribunal de Contas da União – TCU, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, compete julgar as contas de 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, assumam obrigações de natureza pecuniária, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

As irregularidades constatadas na aplicação dos recursos federais transferidos por convênios e instrumentos congêneres são geralmente apreciadas pelo Tribunal nos processos de tomadas de contas especiais (TCE) ou de outros processos de fiscalização que venham a ser convertidos em TCE.

Ao julgar as contas (TCE), o Tribunal decidirá, até o término do exercício seguinte àquele em que lhe tiverem sido apresentadas se são regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

As contas serão 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, oportunidade em que o Tribunal lhe dará plena quitação.

As contas serão julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. O acórdão de julgamento indicará, resumidamente, os motivos que ensejam a ressalva das contas. Nesse caso, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará ou a quem lhe haja sucedido, se cabível, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

O TCU julgará irregulares as contas quando demonstrada qualquer das seguintes ocorrências:

- I. omissão no dever de prestar contas;
- II. prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- III. dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- IV. desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Os processos de contas que **não consigam demonstrar por outros meios a boa e regular aplicação dos recursos poderão ser julgados irregulares**, inclusive com imputação de débito ao responsável.

4.2.1 Consequências do julgamento pela irregularidade das contas, com débito ou multa

A decisão definitiva do Tribunal, publicada nos órgãos oficiais, constituirá, no caso de contas irregulares:

- a) obrigação de o responsável, no prazo de quinze dias (15), provar, perante o Tribunal, o pagamento da quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou da multa imposta;
- b) título executivo suficiente para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;
- c) fundamento para que a autoridade competente proceda à efetivação da sanção e da medida cautelar.



ATENÇÃO

- A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou aplicação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo.

- O pagamento integral do débito ou da multa não resulta na modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas.



ATENÇÃO

Expirado o prazo de quinze (15) dias para que o responsável por contas julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa, comprove o pagamento da quantia correspondente, o Tribunal:

- I. determinará o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, subsídio, salário ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente;
- II. autorizará, alternativamente, a cobrança judicial da dívida, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal;
- III. providenciará a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – Cadin, na forma estabelecida em ato normativo.



ATENÇÃO

- **São inelegíveis todos aqueles que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.**

Para essa finalidade, o Tribunal, com a devida antecedência ou quando solicitado, enviará ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à época em que forem realizadas eleições no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



Em qualquer fase do processo, o Tribunal ou o relator poderá autorizar o pagamento parcelado da importância devida em até trinta e seis parcelas (36), desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial.

4.2.2 Responsabilidade solidária

Responsabilidade solidária por dívida ocorre quando há vários devedores. Nesse caso, o credor (União) poderá cobrar o total da dívida de um ou de todos os responsáveis solidários. Trata-se, pois, de uma obrigação múltipla.

Dessa forma, pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; por dano ao erário ou por desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, o TCU, no julgamento das contas, fixará a responsabilidade solidária:

I – do agente público que praticou o ato irregular; e

II – do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

A responsabilidade do terceiro derivará:

I – do cometimento de irregularidade que não se limite ao simples descumprimento de obrigações contratuais ou ao não pagamento de títulos de crédito ou;

II – da irregularidade no recebimento de benefício indevido ou pagamento superfaturado.

4.2.3 Contas iliquidáveis



As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, **comprovadamente** não provocado pelo responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito. Nesse caso, o TCU ordenará o trancamento das contas e o consequente arquivamento do processo.

Dentro do prazo de cinco (5) anos contados da publicação, nos órgãos oficiais, da decisão terminativa, o Tribunal poderá, à vista de novos elementos considerados suficientes, autorizar o desarquivamento do processo e determinar que se conclua respectiva tomada ou prestação de contas.



Mas se transcorrido esse prazo sem que tenha havido nova decisão do Tribunal a respeito, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador.



Embora o Código Civil trate caso fortuito e força maior como, praticamente, sinônimos, a doutrina os difere. O primeiro seria todo aquele fato imprevisível e, por isso, inevitável de ocorrer; por exemplo: acidentes, incêndios, greves, motins. Já o segundo é aquele fato que pode até ser previsível, porém é inevitável; por exemplo, os fenômenos da natureza, tais como tempestades, furacões etc.

4.3 Principais motivos que ensejam condenações

Como visto no tópico anterior, diante de irregularidades de que resultem dano ao erário, o TCU julgará irregulares as contas do responsável, imputando-lhe débito e aplicando-lhe multa.

A seguir, vamos demonstrar as principais irregularidades que ensejam condenações aos prefeitos e ex-prefeitos, gestores de recursos federais transferidos por convênios e outros repasses.

Ressalte-se que essas irregularidades também são motivos para a instauração da tomada de contas especial contra os gestores públicos.

4.3.1 Omissão no dever de prestar contas

4.3.1.1 Contextualização e caracterização da irregularidade

Os gestores públicos de recursos decorrentes de transferências federais voluntárias ou legais-vinculadas a uma finalidade pública têm o dever de prestar contas da aplicação desses recursos ao órgão ou entidade concedente. A omissão desse dever tem por consequência a irregularidade das contas, conforme dispõe o art. 16, inc. III, alínea *a*, da Lei nº 8.443/1992.

Esse dever é um princípio inerente ao sistema democrático e republicano, pois se a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo, nada mais natural que os governantes, eleitos livremente, justifiquem as ações empreendidas em benefício da sociedade, dando explicações sobre sua atuação, sobre o funcionamento da máquina administrativa, sobre a aplicação dos recursos públicos colocados sob sua gerência e seus resultados em favor do interesse público.

No âmbito das transferências federais de recursos, observam-se duas dimensões do dever de prestar contas em razão da execução dos objetos das avenças: a econômico-financeira, relativa à demonstração da regular gestão dos recursos financeiros; e a finalística, relacionada aos resultados alcançados. Essas duas dimensões devem estar demonstradas na prestação de contas apresentada pelos recebedores e aplicadores de recursos federais e por elas deve se preocupar o repassador desses recursos.

A omissão no dever de prestar contas caracteriza-se, em vista do universo das transferências federais, pela não apresentação da prestação de contas dos recursos federais transferidos dentro do prazo regulamentar (geralmente estabelecido no instrumento formal/jurídico utilizado para o repasse das verbas).

Se, mesmo após a regular notificação do responsável para apresentar a prestação de contas com vistas a comprovar a aplicação dos recursos, ele permanecer omissivo e não for possível obter a prestação de contas ou documentos que comprovem, ainda que parcialmente, a boa e regular aplicação dos recursos por meio da entidade beneficiária, restará caracterizada a omissão no dever de prestar contas, a qual leva à instauração da tomada de contas especial.

4.3.1.2 Fundamentação legal/normativa

Mas onde está o fundamento legal do dever de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos públicos? No Decreto nº 6.170/2007, na Portaria Interministerial nº 507/2011? Nas cláusulas dos termos de convênio? Também, mas não apenas nessas normas e dispositivos.

Já em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão declarava que “a sociedade tem direito de pedir contas de sua gestão a todo agente público” (art. 15).

No regime jurídico aplicado à Administração Pública Brasileira, os deveres e as obrigações constam sempre de normas (sentido amplo), incluindo a própria Constituição Federal, e isso não é diferente para o dever de prestar contas. Nesse sentido, apresenta-se a seguir a fundamentação legal/normativa para essa obrigação que, se não cumprida, constitui motivo para instauração de TCE (omissão no dever de prestar contas):

- Art. 70, parágrafo único, Constituição/1988;
- Art. 84 – Decreto-Lei nº 200/1967;
- Art. 148 – Decreto nº 93.872/1986;
- Art. 8º – Lei nº 8.443/1992;
- Art. 72, Portaria Interministerial nº 507/2011.

Além desses dispositivos, os quais deverão constar das notificações de cobranças administrativas, de cunho administrativo, vale acrescentar que a ausência da prestação de contas também resulta em condutas delitivas previstas no art. 1º, inc. VII, do Decreto-Lei nº 201/1967 (responsabilidade de prefeitos e vereadores) e no art. 11, inc. VI, da Lei nº 8.429/1992 (improbidade administrativa), a seguir transcritas:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I – [...]

[...]

VI – deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

VII – Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – [...]

[...]

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

4.3.1.3 Responsabilização pela omissão no dever de prestar contas

A rigor, o dever de prestar contas recai sobre o agente que tomou os recursos e geriu a sua aplicação, devendo, ao final do prazo fixado para sua utilização, demonstrar ao órgão ou entidade concedente a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados. Isso quando o signatário, o executor do objeto e o prestador de contas da avença for o mesmo gestor responsável, isto é, abranger uma mesma gestão. Mas existem exceções a essa regra, em razão de circunstâncias diferentes à apresentada, conforme demonstrada no tópico da Súmula TCU 230 (Tema 6).

4.3.1.4 Apresentação da prestação de contas incompleta ou inepta

Conforme visto, a finalidade da prestação de contas é comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos. Em outras palavras, visa a atestar se as verbas foram empregadas regularmente nos objetos e objetivos pactuados entre os partícipes.

Nesse contexto, caso a prestação de contas seja encaminhada faltando elemento essencial que prejudique o atendimento de sua finalidade de comprovar a correta aplicação dos gastos, significa dizer que o responsável elide a omissão do envio da prestação de contas, mas recai em outra irregularidade, qual seja: não comprovação da aplicação dos recursos repassados e, em consequência, a não aprovação das contas apresentadas, ensejando a instauração da TCE por esse motivo, caso não seja possível a correção do problema pelo responsável.

Ressalte-se que, de acordo com o Regimento Interno do TCU (art. 209, §§ 2º e 3º), a prestação de contas apresentada em desacordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria ou que não consiga demonstrar por outros meios a boa e regular aplicação dos recursos ensejará a irregularidade das contas, sem prejuízo da imputação de débito ao responsável.



A ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos enseja sua não aprovação e a instauração da tomada de contas especial (art. 82, inc. II, alínea *h*, Portaria Interministerial nº 507/2011).

4.3.1.5 Apresentação da prestação de contas no TCU

A obrigação de demonstrar que os recursos federais foram utilizados na finalidade pactuada recai sobre o responsável arrolado no processo.

Nesse sentido, autuada uma TCE no TCU, é fundamental saber se o responsável apresentou, juntamente com a prestação de contas reclamada, **justificativas para o atraso no seu envio, bem como se os documentos encaminhados são capazes de comprovar a boa e regular aplicação integral dos recursos e se existem outras irregularidades além da inicial, ou seja, da omissão da prestação de contas.**

Para entendermos a diferença entre as duas situações, é importante destacarmos que, diante do fato ensejador da TCE por omissão no dever de prestar contas, o responsável deve ser citado, no âmbito do TCU, por duas irregularidades complementares entre si: **omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos**, cabendo constar no expediente citatório a informação para que o responsável apresente justificativas para o descumprimento do prazo originalmente previsto no instrumento de repasse para a prestação de contas.

Assim, apresentada a prestação de contas fora do tempo, em resposta à citação efetivada, cabe avaliar se os documentos encaminhados são hábeis para comprovar a regularidade na utilização dos recursos e excluir o débito (dano). Então, restaria a irregularidade pela intempestividade na apresentação da prestação de contas (infração à norma legal), que, sendo justificada, pode também ser excluída, resultando no julgamento das contas regulares com a ressalva, por serem intempestivas. Vale dizer, o responsável não seria apenado.

Por outro lado, a irregularidade pela ausência de justificativa para a omissão inicial das contas é suficiente para o julgamento irregular do processo de TCE, sem débito, mas com multa ao responsável. Nesse sentido, é o art. 209, § 4º, do RI/TCU: citado o responsável pela omissão no dever de prestar contas, bem como chamado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não saneia a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação da multa ao gestor.

Dessa forma, no âmbito do TCU, após a devida citação válida do responsável, caso este não apresente a prestação de contas reclamada, tampouco justifique a omissão no dever de prestar contas, resta configurada a não comprovação da correta aplicação dos recursos e a existência de débito pelo valor total repassado e enseja o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa, tendo em vista tratar-se de falta gravíssima e insanável, com fundamento no art. 16, inc. III, alínea *a* (ou alíneas *a* e *c*), c/c art. 19, parágrafo único e art. 57, todos da Lei nº 8.443/1992.

É com base nesta visão (omissão = não apresentação da prestação de contas + não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos) que o TCU tem dividido a responsabilidade entre gestor sucessor e antecessor, nos casos em que o prazo de prestação de contas recai sobre a gestão seguinte àquela que geriu os recursos (Súmula TCU 230, Tema 6).



Jurisprudência aplicada

1. Julgam-se irregulares as contas, imputando-se débito aos responsáveis e multa ao gestor dos recursos, quando comprovada a ausência de nexo de causalidade entre os valores avançados e a execução do respectivo objeto.
2. A apresentação intempestiva de documentos essenciais da prestação de contas, sem justificativa plausível, não sana a irregularidade atinente à omissão no dever de prestar contas (Ementa do Acórdão nº 3697/2010 – TCU – 2ª Câmara).

4.3.1.6 Omissão na prestação de contas com execução total do objeto conveniado

A ausência da prestação de contas é uma grave infração à norma legal que resulta na presunção de débito total pelo valor repassado. Assim, em um processo de TCE, o gestor omissor seria multado e condenado em débito pelo TCU.

Como antes comentado, a obrigação de provar a boa e regular aplicação dos recursos é do gestor, porém, considerando o princípio da busca da verdade real, caso de forma superveniente, por meio de uma fiscalização ou acompanhamento do concedente, se se verificar que o objeto foi executado de acordo com a forma pactuada e que há nexos de causalidade entre as realizações físicas e os pagamentos, tem-se aí uma hipótese de exclusão do débito. Entretanto, permanece a irregularidade, visto que a omissão na apresentação da prestação de contas persiste.

Nessa situação, caberia apenas a comunicação ou a representação, dependendo do caso e da instância que verificou o ocorrido, em razão da irregularidade pela omissão no dever de prestar contas. A TCE, se ainda não instaurada pelo motivo da omissão, não mais caberia, pois, não havendo débito, não há TCE.



Jurisprudência aplicada

- TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. COMPROVADA A EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO. REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. NÃO DESCARACTERIZADA A OMISSÃO. CONTAS IRREGULARES. MULTA (Sumário Acórdão nº 1.225/2010 – TCU – 2ª Câmara).
- [...] a constatação física das obras realizadas, desacompanhada da prestação de contas, não é suficiente a se formar juízo acerca do nexo de causalidade, qual seja demonstrar que dita obra de fato tenha sido construída com a utilização dos valores repassados [...] (Acórdão nº 1.573/2007-TCU – 1ª Câmara).

4.3.2 Desvio de objeto e de finalidade

O que é desvio de objeto e desvio de finalidade?

4.3.2.1 Conceitos e diferenças

O desvio de objeto e o desvio de finalidade são irregularidades distintas relacionadas com a execução física de obras e/ou serviços ou aquisição de bens previstos no plano de trabalho pactuado entre o órgão/entidade repassador dos recursos e o convenente/executor do convênio, que podem ocorrer de maneira isolada ou cumulativamente.

Segundo o ministro Ubiratan Aguiar,³ o desvio de objeto se encontra caracterizado quando o

³ AGUIAR, Ubiratan et al. *Convênios e tomadas de contas especiais*: manual prático, 3ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

conveniente executa ações outras que não aquelas previstas no termo de convênio, respeitando, contudo, a área para a qual os recursos se destinavam. Assim, por exemplo, ao invés de construir uma nova escola (prevista no termo de convênio), o gestor realiza a reforma de outra, já existente. Ainda no campo dos exemplos, ao invés de asfaltar a rua indicada no convênio, o gestor asfalta outra.

O mesmo doutrinador e ministro do TCU caracteriza desvio de finalidade quando, na execução das ações, o gestor, além de não cumprir o objeto pactuado, modifica a destinação das áreas de governo para as quais os recursos haviam sido transferidos.

Como se vê, o desvio de finalidade é uma irregularidade mais grave do que desvio de objeto, visto que, além da execução de objeto diferente daquele inicialmente aprovado no plano de trabalho do convênio, também distorce, altera ou simplesmente não concretiza os objetivos sociais pretendidos – aqueles mesmos que justificaram a celebração do instrumento de repasse. Ademais, desviar a finalidade representa alterar a destinação dos recursos orçamentários sem a devida autorização (art. 167, inc. VI, CF/1988), impactando negativamente a alocação das verbas federais segundo sua classificação funcional e programática.

No desvio de objeto (escola, posto de saúde, asfalto, quadro de esportes, equipamentos de informática, treinamento de pessoas), embora a obra, o bem ou o serviço executado, em seus aspectos qualitativos, quantitativos e de localização, não tenham conformidade com o plano de trabalho aprovado, tal fato não resulta em prejuízo no alcance das finalidades pretendidas com a execução da avença (saúde, educação, segurança, saneamento básico, infraestrutura). Assim, embora constitua irregularidade, é possível relevar o desvio unilateral de objeto, dependendo do benefício auferido pela coletividade.

Em outras palavras, no julgamento da TCE, o TCU leva em conta que a alteração do objeto sem mudança na finalidade pode elidir o débito, desde que o objeto **executado seja compatível com a destinação programática dos recursos e com o interesse público, bem como haja nexos de causalidade entre a execução efetiva do objeto e os recursos despendidos.**

4.3.2.2 Fundamentação legal/normativa

Do ponto de vista do órgão concedente e do tomador de contas especial, desvio de objeto e de finalidade são irregularidades ensejadoras da instauração de TCE, consoante, dispõe a norma específica de transferências voluntárias – Portaria Interministerial nº 507/2011 (art. 82, inc. II, alíneas *a* e *b*: “***inexecução total ou parcial do objeto pactuado***” e “***desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos***”).

Acrescente-se que o art. 52, incs. III e IV, da Portaria Interministerial nº 507/2011, dispõe que o convênio ou contrato de repasse deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, sendo vedado alterar o objeto do convênio ou contrato de repasse, exceto no caso de ampliação da execução do objeto pactuado ou para redução ou exclusão de meta, sem prejuízo

da funcionalidade do objeto contratado; bem como utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para **finalidade diversa** da estabelecida no instrumento, ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho.

Ressalte-se, nesse ponto, que toda a alteração que ocorrer no plano de trabalho original da avença deve ser precedida da devida autorização do partícipe concedente, conforme prescreve o art. 52, da **Portaria Interministerial nº 507/2011**: “o convênio poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado”.

4.3.2.3 Entendimentos jurisprudenciais do TCU



A jurisprudência do TCU preceitua que “o desvio de finalidade só se caracteriza quando recebido o recurso pelo administrador para aplicação em determinado objetivo, e ele, sem uma razão plausível, aplica em outro objeto totalmente diverso daquele inicialmente pactuado” (Voto condutor do Acórdão nº 349/1999 – TCU – 1ª Câmara, Ministro-Relator Humberto Souto).

Nesse sentido, há entendimento na jurisprudência do TCU de que a alteração no plano de trabalho que não caracteriza desvio de finalidade não constitui irregularidade insanável, passível de imputação de débito ao responsável. O desvio de objeto, sem enriquecimento por parte do gestor dos recursos, é entendido como mera impropriedade ou irregularidade formal, que não acarreta sanções aos responsáveis (julgamento das contas regulares com ressalva com determinação de natureza preventiva), conforme Acórdãos nºs 1.518/2008 – TCU – 1ª Câmara e 360/2009 – TCU – 2ª Câmara.

Já o desvio de finalidade, mesmo com benefício à municipalidade, é entendido como uma infração grave à legislação e como ato antieconômico, que enseja sanções aos responsáveis (julgamento irregular das contas com a obrigação do ressarcimento do dano pelo Município e aplicação de multa ao gestor responsável), como ocorreu nos seguintes julgados: Acórdãos nºs 3.340/2006 e 732/2007 – TCU – 1ª Câmara; e nº 305/2009 – TCU – 2ª Câmara.

4.3.2.4 Responsabilização

A jurisprudência do TCU fixou entendimento de que a irregularidade por desvio de objeto e de finalidade, quando há benefício à municipalidade (interesse público atendido), determina a responsabilidade não apenas do gestor executor do plano de trabalho sem a devida conformidade, mas também da pessoa jurídica conveniente em solidariedade com o primeiro (DN TCU nº 57/2004).

Em regra, no âmbito da apreciação da TCE pelo TCU, nos casos em que se configura desvio de objeto em benefício da comunidade têm se excluído o débito e julgado as contas especiais regulares com ressalva, fazendo-se determinações corretivas.

Por outro lado, caso não se configure qualquer benefício à coletividade em razão da execução desviada do plano de trabalho do convênio, significa dizer que nenhum interesse público foi atendido. Assim, tal irregularidade equivale ao desvio total de recursos ou apropriação indevida de valores públicos **de responsabilidade individual ao gestor executor**, não se aplicando, portanto, a responsabilização solidária do Município.



Mas é importante destacar que esse entendimento quanto à responsabilização é aplicado no âmbito do órgão julgador da TCE. Desse modo, considerando que desvio de objeto e desvio de finalidade são fatos ensejadores de TCE, o gestor concedente dos recursos, constatando essas irregularidades sem que haja seu saneamento, deverá instaurar e dar continuidade ao processo de TCE.

4.3.3 Não aplicação da contrapartida pelo convenente

4.3.3.1 Contextualização da irregularidade

Esclareça-se de início que não vamos aqui discutir se deve ou não haver contrapartida no instrumento de transferência. Isso é uma questão preliminar à própria assinatura da avença, levando-se em consideração situações legais em que se exige ou não coparticipação financeira do convenente.

Adentrando à análise dessa irregularidade, a princípio, soa estranho falar em devolução ao concedente de recursos da contrapartida local, quando na verdade tais recursos são originários do convenente. Ocorre que há situações em que a execução do objeto da avença é realizada exclusivamente com recursos federais, não sendo alocados os aportes prometidos pela entidade convenente quando da celebração do instrumento.

Nesse contexto, a irregularidade reside no fato de os recursos locais não serem creditados ao convênio (não há depósito na conta específica, nem comprovação de pagamento de despesas previstas com recursos do convenente), valendo-se integralmente dos recursos federais (usados em substituição à contrapartida), que a rigor deveriam sobrar ao final da avença e serem restituídos ao concedente.

Assim, há uma má aplicação dos recursos, fazendo-se necessário ocorrer a devolução proporcional ao órgão/entidade concedente da parcela da contrapartida não aplicada. Vale dizer que há apropriação indevidamente de parte dos recursos federais que deveriam sobrar ao final da avença, caso a contrapartida tivesse sido aplicada.

Isso vale também para os casos em que a contrapartida é prometida em bens e serviços, quantificado monetariamente, sendo que esses não foram efetivamente ofertados pelo convenente.

4.3.3.2 Fato ensejador de TCE – fundamentação legal/normativa

Para os convênios celebrados sob a égide da IN STN 01/1997, a exigência e a consequência do não cumprimento da contrapartida encontram fundamento nos art. 7º, inc. II e XIII, e art. 38, inc. II, alínea *e*. Já para as novas avenças, além da previsão em cláusulas do instrumento de repasse, prescreve o art. 82, inc. II, alínea *d*, *c/c* parágrafo único do art. 73, da Portaria Interministerial nº 507/2011, que a tomada de contas especial deverá ser instaurada no caso da não utilização, total ou parcial, da contrapartida pactuada, na hipótese de não haver sido recolhida proporcionalmente aos recursos transferidos.

4.3.3.3 Responsabilização

Na prática, a não aplicação da contrapartida prometida para a execução da avença resulta em uma retenção (economia ao tesouro local) dos valores correspondentes por parte do conveniente em decorrência de uma conduta omissa do gestor público que representa a entidade conveniente. Assim, há um benefício financeiro ao tesouro municipal.

Dessa forma, por essa irregularidade, devem responder (solidariamente) a entidade que se beneficiou da não aplicação da contribuição financeira local (deixou de aportar recursos próprios), como também o agente público/político que lhe deu causa, com fundamento na DN TCU nº 57/2004.

No âmbito do TCU, os gestores terão suas contas julgadas irregulares, com imputação de multa. O Município poderá ser condenado em débito no valor da contrapartida não aplicada, calculado proporcionalmente ao montante de recursos prometidos para a avença. Nesse sentido, são os Acórdãos nº 3097/2007 e 372/2009 – TCU – 2ª Câmara.

4.3.4 Execução parcial ou inexecução total do objeto conveniado

4.3.4.1 Constatação

Geralmente, essas irregularidades são constatadas por meio de verificação *in loco* ou, eventualmente, no caso de inexecução total do objeto, poderão ser detectadas na prestação de contas em decorrência de devolução integral dos recursos repassados após longo período sem movimentação na conta específica da avença.

Algumas situações são de intuitiva e fácil identificação, como nos casos em que estão previstas aquisições de 30 computadores e são comprados 20; ou em que o plano de trabalho prevê a construção de um prédio com salas de aula e de uma quadra esportiva para a escola, mas apenas a meta relativa ao prédio construído foi alcançada.

E o que acontece quando o plano prevê um prédio com 5 salas de aulas, áreas de circulação,

banheiros e uma secretaria, com um total de 220 m² de área construída, mas se verifica que a construção contém apenas 4 salas de aulas, com uma área total igual à prevista inicialmente?

Houve inexecução parcial? Desvio de objeto? Descumprimento do plano de trabalho? Pode-se dizer que os objetivos do convênio foram atendidos? Houve dano?

Talvez possamos responder SIM para todas as questões, mas somente a análise da situação concreta pode oferecer a resposta correta e justa.

No primeiro exemplo, a escola com 4 salas pode atender perfeitamente à necessidade local e estar em pleno funcionamento, mas não ter sido comprovada a utilização na obra da parcela dos recursos que estava prevista para a construção da quinta sala. Nesse caso, pode-se dizer que não houve desvio de objeto e que os objetivos foram atendidos, mas restou caracterizada a inexecução parcial e o descumprimento do plano de trabalho, com débito correspondente aos valores cuja utilização não foi comprovada.

4.3.4.2 Fundamentação legal/normativa

Não executar total ou parcialmente as metas e as etapas previstas no plano de trabalho do convênio resulta em não aprovação da prestação de contas do repasse e enseja a instauração de tomada de contas especial, se não houver a devolução dos recursos correspondentes à inexecução (art. 82, inc. II, alínea *a*, Portaria Interministerial nº 507/2011).

4.3.4.3 Responsabilização

A responsabilidade pela inexecução total ou parcial do objeto conveniado recai, em regra, sobre o gestor-conveniente com poder de decisão sobre o cumprimento do plano de trabalho pactuado, bem como sobre a empresa contratada para a realização das obras e dos serviços ou a entrega dos bens, caso fique evidenciado inadimplemento contratual. No entanto, algumas situações devem ser consideradas para a correta e completa definição de responsabilidades:

- inexecução em decorrência da paralisação da execução – a princípio, a responsabilidade é única e exclusiva do gestor do convênio. Alerta-se que nem sempre o gestor executor é o prefeito municipal, sendo necessário avaliar se houve delegação de competências para o secretário municipal, o que não é incomum em Municípios de grande porte;
- inexecução com pagamento antecipado à pessoa física ou jurídica contratada para execução do objeto ajustado – a inexecução somada ao pagamento antecipado ao contratado leva à responsabilização solidária do gestor que efetuou o pagamento e da pessoa ou empresa contratada que recebeu os valores, mas não executou as obras e serviços ou não efetivou a entrega dos bens correspondentes. Destaque-se que é importante verificar se o contrato firmado entre conveniente e contratado contempla todo o objeto do convênio ou apenas parte deste.

- Em qualquer caso, o contratado responde pelo objeto contratado, e não pelo conveniado; e
- inexecução parcial ou total do objeto e declaração de cumprimento do objeto (liquidação) por fiscal do contrato – nessas situações, a conduta do servidor ou fiscal que declarou falsamente a entrega de material ou a execução de obra ou de parte dela contribui para a ocorrência do dano, eis que conduz a pagamento indevido, não fundamentado na efetiva execução. Deve o fiscal ou liquidante ser responsabilizado solidariamente com a contratada e o gestor.



4.3.5 Irregularidade por sobrepreço e superfaturamento na contratação e na execução do objeto conveniado

4.3.5.1 Conceito e contextualização da irregularidade

Um dos princípios que regem a contratação de bens e serviços para a Administração Pública é a seleção da proposta mais vantajosa (art. 3º, Lei nº 8.666/1993). Assim, mesmo diante da realização de procedimento licitatório para contratação de fornecedor, mas havendo superfaturamento nos preços ou nas quantidades cobradas, restará caracterizada grave irregularidade com prejuízo ao erário.

O sobrepreço é identificado no orçamento estimativo do órgão licitante e nas propostas de preços apresentadas pelas empresas interessadas no certame, resultando em superestimativa de valores, seja por se encontrarem acima dos preços referenciais adotados como parâmetro de mercado (tais como Sinapi e Sicro para obras públicas), seja pela previsão, na planilha orçamentária, de quantitativos de serviços flagrantemente identificados como desnecessários/injustificáveis ou com previsão acima do estimado em projeto ou plano de trabalho avençado.

O superfaturamento, por sua vez, revela-se como uma irregularidade decorrente do efetivo pagamento da fatura, nota fiscal ou de outro documento equivalente, do qual conste a cobrança por execução de obras, a prestação de serviços ou fornecimento de bens, com preços acima do seu valor de mercado ou em quantidade superior (superfaturamento quantitativo) ou com qualidade inferior (superfaturamento qualitativo) à efetivamente executada, prestada ou fornecida.

Assim, até mesmo para identificação da responsabilidade por cada uma dessas irregularidades, é importante distinguir que, enquanto o sobrepreço ocorre no momento da licitação e contratação, o superfaturamento ocorre no momento da execução, quando do pagamento da fatura.

É possível constatar, em determinada situação, a existência concomitante de sobrepreço e de superfaturamento. Por exemplo: durante a execução do contrato, os serviços, as obras ou o fornecimento de bens, cujos valores são considerados como excessivos frente ao mercado, encontram-se parcialmente faturados, de modo que os itens ainda não pagos estão na condição de sobrepreço e aqueles com cobrança já executada classificam-se como superfaturados.

O ônus (obrigação) de provar a ausência de superfaturamento é do gestor responsável pela aplicação dos recursos públicos repassados. Já quem alega a sua existência deve realizar mensurações, contagens, comparação de preços cobrados excessivamente de determinados itens constantes das faturas, notas fiscais, recibos ou documentos equivalentes, com os parâmetros utilizados (pesquisas oficiais de preço de mercado, revistas especializadas, sistema de registro de preços praticados na Administração Pública e até mesmo propostas de preços apresentadas na licitação que antecedeu o contrato ou em outras licitações) e aferição de qualidade, de modo a embasar objetiva e tecnicamente a sua conclusão pela identificação dessa irregularidade.

O dano ao erário se constata pela diferença a maior entre o preço cobrado e o pago e o preço real de mercado para o mesmo bem ou serviço, ou ainda no faturamento de itens não contratados/ não executados ou pela divergência da qualidade do que foi executado em relação ao que estava previsto.

Vale ressaltar que o superfaturamento é também um crime previsto no Código Penal, no art. 172, com a seguinte tipificação: “emitir fatura, duplicata ou nota de venda que não corresponda à mercadoria vendida, em quantidade ou qualidade, ou ao serviço prestado” (superfaturamento de quantidade e qualidade).

Outra prática enquadrada no âmbito do sobrepreço/superfaturamento é o chamado “jogo de planilha”, em que, sem justificativas técnicas e fora dos limites previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, são realizadas alterações substanciais na planilha de quantidades e preços licitada, com a exclusão ou a diminuição expressiva de serviços e/ou itens que poderiam ser benéficos à administração (cotados a preços de mercado) ao mesmo tempo em que se inclui ou aumenta a quantidade de serviços e/ou itens com sobrepreço, beneficiando, de modo indevido, a contratada, em detrimento do erário (item 9.10.3, TC-009.566/1999-6, Acórdão nº 1.263/2011 – Plenário).

Essa irregularidade, afeta ao sobrepreço/superfaturamento, também é conceituada no voto condutor da Decisão TCU nº 1.090/2001 – Plenário:

[...] Pode ocorrer na contratação de obras públicas, em regime de empreitada por preço unitário, que haja determinados itens com preços superfaturados, embora o preço global da obra seja compatível com o de mercado. Esses itens superfaturados, no decorrer da execução da obra, podem ter os seus quantitativos aumentados mediante aditivos contratuais – é o chamado jogo de planilha. Assim, o custo global da obra fica em desacordo com o de mercado, arcando a União com o prejuízo.

A observação presente na deliberação acima é basicamente uma das finalidades que justifica a prática do “jogo de planilha”, que tem os seguintes objetivos: tornar um orçamento que possui itens com significativo sobrepreço em uma cotação com valor global aceitável e permitir ganhos irregulares em posterior manipulação dos quantitativos dos serviços, renegociando-os de acordo com as possibilidades advindas da retirada ou diminuição daqueles com preços baixos e aumento dos que se apresentam com sobrepreço.

Sendo assim, além de mascarar a existência de custos excessivos, permitem à executora do empreendimento auferir lucros indevidos, já que ela acaba recebendo pela realização dos serviços com preços elevados, pois os que não se enquadram nessa categoria são implementados em parte ou simplesmente desconsiderados.



A prática do superfaturamento pela contratada pode ser dificultada pelo concedente dos recursos, quando, no exame da proposta de trabalho, para fins de celebração do instrumento de transferência voluntária, são examinados os custos dos objetos a serem executados.

Nesse sentido, é comum o Tribunal se manifestar da seguinte forma: “determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que, na fase de análise e aprovação de convênios a serem firmados com estados e Municípios, proceda a criterioso exame do orçamento constante do plano de trabalho, a fim de coibir a ocorrência de preços excessivos” (subitem 9.5, do Acórdão nº 1084/2006 – TCU – Plenário).



Jurisprudência aplicada

9.1. alertar ao [...] que, durante a execução do contrato, observe que o pagamento decorrente de aditivos contratuais incidentes sobre itens com preços unitários superiores aos de mercado, sem justificativa plausível, caracteriza a ocorrência de superfaturamento e enseja a instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, quantificação do débito e identificação dos responsáveis, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443/1992; (Acórdão nº 2.233/2009 – TCU – Plenário)

4.3.5.2 Fraude ao processo licitatório

Não é incomum constatar-se superfaturamento/sobrepço atrelado à fraude ao processo licitatório. A propósito, superfaturamento/sobrepço, por si só, caracteriza crime de fraude à licitação, como dispõe o art. 96, incs. I e V, da Lei nº 8.666/1993: fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, **licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias**, ou contrato dela decorrente, elevando arbitrariamente os preços ou tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato (pena – detenção, de três a seis anos e multa).

Ressalte-se que verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, com ou sem superfaturamento/sobrepço, o TCU declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, com base no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, sem prejuízo do envio dos documentos que fundamentaram tal decisão ao Ministério Público Federal para as providências cabíveis na esfera penal. Sanção semelhante encontra-se disposta no art. 87, inc. IV, Lei nº 8.666/1993, aplicada ao contrato pela Administração contratante.

4.3.5.3 Fundamentação legal/normativa

Como fundamento legal e normativo para a irregularidade, pode-se mencionar que o sobrepreço, assim como o superfaturamento, é um ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que resulta em dano ao erário (art. 8º, Lei nº 8.443/1992 e art. 1º, IN TCU nº 56/2007).

Vale ressaltar que o art. 25, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, prescreve que nos casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, se comprovado o superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.



Jurisprudência aplicada

Em casos de preços contratados com desvantagem para a Administração Pública, haja vista sua notória exorbitância em relação àqueles regularmente praticados, à época, no mercado, fere os arts. 3º, 15, incs. III e V, 40, § 2º, inc. II, 43, inc. IV, e 48, inc. II, todos da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão nº 189/2001 – TCU – Plenário).

4.3.5.4 Ônus da prova em caso de irregularidade superfaturamento

Na hipótese de o fato ensejador (débito) da TCE ser decorrente de superfaturamento na execução de obras ou serviços ou no fornecimento de bens, cabe ao gestor responsável pela aplicação dos recursos públicos repassados provar a inexistência dessa irregularidade.



Jurisprudência aplicada

Eventuais débitos decorrentes de superfaturamento devem ser apurados pela diferença entre o preço global efetivamente pago pelo objeto contratado, tomado em sua plenitude, e o preço do mesmo objeto normalmente praticado no mercado, e não em função de parcelas específicas do objeto – itens de serviço tomados isoladamente (Decisão nº 469/1999 – Plenário).

Preços contratados em valores superiores ao da tabela SICRO não importam necessariamente sobrepreço ou prejuízo ao Erário, impondo-se, para o afastamento da presunção de dano, a comprovação da pertinência dos preços contratados com os praticados no mercado, ou da apresentação de motivos justos para legitimar eventuais discrepâncias (Parte da Ementa do Acórdão nº 2002/2006 – TCU – Plenário).

4.3.5.5 Responsabilização

Ressalte-se que, para evidenciar a responsabilidade pela irregularidade do superfaturamento, é necessário demonstrar o nexo de causalidade entre a conduta (ação por ação ou omissão, dolosa ou culposa) do agente (pessoa física ou jurídica) e o resultado (superfaturamento).

O superfaturamento é uma irregularidade praticada diretamente pelas empresas e fornecedores contratados, com a aquiescência ou participação ativa do gestor público (sentido amplo). **Assim, constatada essa irregularidade, responde em solidariedade o gestor contratante e a firma contratada.** A solidariedade pode alcançar, inclusive, outros agentes, como veremos mais à frente.

A responsabilização em processo de TCE é bom exemplo para demonstrar a responsabilização solidária de agentes públicos e empresas contratadas, visto que somente é possível arrolar em TCE um terceiro estranho à Administração Pública (pessoa física ou jurídica) caso se demonstre a ligação e a participação direta ou indireta de um agente público, sendo tal exigência um pressuposto de constituição da TCE.

No âmbito do TCU, uma vez caracterizada na tomada de contas especial a ausência de responsabilidade do agente público pela prática do ato, afasta-se a responsabilidade de terceiro, cuja condenação dá-se, em regra, em solidariedade com aquele. Nesse sentido, são os Acórdãos nºs 1.798/2004 e 2.522/2005 – TCU – 2ª Câmara.

Dessa forma, a responsabilidade única e exclusiva do terceiro contratado deverá ser apurada por meio de outros meios que não a TCE, a exemplo de processo administrativo de rescisão contratual e ação judicial ordinária de ressarcimento.



4.3.5.5.1 Responsabilização dos membros da comissão de licitação

Segundo o art. 6º, inc. XVI, da Lei nº 8.666/1993, a comissão, permanente ou especial, de licitação é instituída pela Administração para receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

A comissão permanente ou especial de licitação conterà, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados e pertencentes ao quadro de pessoal permanente do licitante (art. 51, da Lei nº 8.666/1993). Todos os membros, inclusive os não efetivos, são considerados servidores públicos, nos termos do art. 84, da Lei de Licitações e Contratos: “aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público”. Nessa qualidade, respondem, cumulativamente, por condutas omissas ou comissivas, nas esferas civil (obrigação de o agente reparar o dano causado a alguém), penal (submete o agente a uma sanção criminal) e administrativamente (responde o agente pelo descumprimento de normas administrativas e se sujeita às sanções disciplinares) – *vide* art. 82, da referida lei.

De acordo com o art. 51, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, os membros das comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados por essa comissão, salvo se posição individual divergente, devidamente fundamentada, estiver registrada em ata da reunião em que a decisão foi tomada. Assim, poderão ser arrolados na TCE, em caso de fraude à licitação ou superfaturamento na contratação

do licitante, quando, por exemplo, aprovarem preços flagrantemente superiores aos de mercado, sem qualquer questionamento ou avaliação mais criteriosa; se omitirem no cumprimento de seu dever legal, relativamente à ampliação do universo de fornecedores e ao julgamento das propostas da licitação em desconformidade com as normas e os princípios aplicados às licitações e aos contratos públicos, sendo-lhe aplicados os impedimentos previstos no art. 9º da citada lei.

A jurisprudência do TCU tem consolidado entendimento no sentido de que os membros das comissões de licitação, especial ou permanente, são condenados em débito solidariamente com os demais responsáveis, **se a irregularidade por eles praticada tiver nexó de causalidade com o prejuízo causado ao erário**. Podendo, ainda, a critério do Tribunal, serem apenados com a multa prevista no art. 58, da Lei nº 8.443/1992. De outra maneira, caso a irregularidade cometida não tenha contribuído para o débito, mas constitua infração à norma legal ou regulamentar, ou ainda, aos princípios que regem a Administração Pública, os membros são apenados com a multa de que trata o art. 58 da referida Lei.



Jurisprudência aplicada

Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação de multa ao gestor, aos membros da comissão de licitação e à empresa contratada, solidariamente, em face de fraude à licitação (Ementa do Acórdão nº 516/2005 – TCU – 1ª Câmara).

Julgam-se irregulares as contas e em débito solidário os responsáveis, com aplicação de multa, em razão de contratação antieconômica pela desnecessidade do equipamento, pagamentos indevidos e adjudicação de licitação com proposta de preço com valor superior ao custo estimado em orçamento prévio.

Aplica-se multa aos membros da comissão de licitação, em razão da aceitação de proposta de preço com valor superior ao custo estimado em orçamento prévio e adjudicação da referida licitação (Ementa do Acórdão nº 918/2005 – TCU – 2ª Câmara).

4.3.5.5.2 Responsabilidade do pregoeiro e da equipe de apoio

A exemplo do que ocorre com os membros da comissão de licitação, o TCU tem responsabilizado o pregoeiro, condenando-o em débito com os demais responsáveis, caso a irregularidade praticada tenha nexó de causalidade com o eventual dano causado aos cofres públicos.

O pregoeiro pode, ainda, a critério do Tribunal, ser sancionado com a multa prevista no art. 57, da Lei nº 8.443/1992. Caso a irregularidade cometida não resulte em débito, mas constitua infração à norma legal ou regulamentar ou ato contrário aos princípios que regem a Administração Pública, poderá ser imposta a multa prevista no art. 58 da referida lei. Ressalte-se que o pregoeiro não poderá ser responsabilizado por irregularidade contida no edital da licitação (pregão), já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas (Ementa do Acórdão nº 2.389/2006 – TCU – Plenário).

A equipe de apoio não tem poder de decisão sobre o certame, pois compete ao pregoeiro conduzir os procedimentos, coordenar os trabalhos do pregão e decidir sobre seu vencedor (art. 9º, incs. I ao IX, Decreto nº 3.555/2000), cabendo à equipe de apoio, como seu nome sugere, auxiliar nos expedientes necessários à condução dos procedimentos do pregão. Desse modo, os integrantes da equipe de apoio, na condição de servidores públicos, responderão, tão somente, por eventual cumprimento de ordem manifestamente ilegal ou, sabendo desta, por não representar à autoridade competente.

4.3.5.5.3 Responsabilidade da empresa contratada

Por tudo que já foi apresentado neste tópico, enfatizamos que as firmas contratadas são consideradas responsáveis na TCE juntamente com os gestores públicos e respondem solidariamente pelo débito apurado na tomada de contas especial, ante o superfaturamento constatado. Além disso, sujeitam-se à multa individual prevista no art. 57, da Lei nº 8.443/1992, e dependendo da gravidade da irregularidade à pena, prevista no art. 46 da retrocitada lei, de inidoneidade para participar de licitações no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo de outros encaminhamentos.



Jurisprudência aplicada

[...]

8. Restou caracterizada, portanto, a desídia do ex-Prefeito, que agiu com culpa, com negligência, ao não adotar providências imediatas, a partir da ciência do agravamento da situação, de modo a realizar o pertinente procedimento licitatório, que possivelmente estaria encerrado muito antes do começo da execução do primeiro contrato celebrado, propiciando o adiantamento no início e, por óbvio, na conclusão das obras e a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração.

9. O recorrente, como chefe do Executivo Municipal, atuou, ainda, de forma negligente e omissa ao não exigir a averiguação da adequação dos preços oferecidos pelas firmas contatadas para cotar os serviços que se pretendia contratar (em fase anterior às contratações por dispensa) aos valores praticados no mercado, tendo-se eximido do dever de verificar se fontes confiáveis e reconhecidas tinham sido utilizadas para aferir tal compatibilidade, de modo a bem caracterizar a justificativa do preço, conforme exigido no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

[...]

13. Constatado o superfaturamento e a ausência de zelo por parte do recorrente, não há que se falar em afastamento de sua responsabilidade ou em eximi-lo da obrigação de restituir os recursos pagos a maior.

14. Saliento que a responsabilidade originária é do ex-gestor municipal, a quem cabia promover a correta aplicação dos recursos federais recebidos, cuja conduta propiciou a ocorrência do dano ao Erário ora reexaminado. Importa esclarecer também que a responsabilidade solidária da empresa contratada adveio da previsão contida no § 2º do art. 16 da Lei nº 8.443/92.

(Excerto do Relatório que precedeu ao Acórdão nº 3518/2010 – TCU – 2ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler).

A ocorrência de conluio entre empresas licitantes é motivo para a declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal.

(Ementa do Acórdão nº 1.084/2006 – TCU – Plenário)



Jurisprudência aplicada

Em face da ocorrência de superfaturamento em obra custeada com recursos federais, devem ser condenados em débito os responsáveis, solidariamente com a empresa beneficiada dos respectivos pagamentos, e julgadas irregulares as respectivas contas (Ementa do Acórdão nº 2.480/2009 – TCU – Plenário).

4.4 Penalidades aplicáveis aos prefeitos municipais



No exercício de suas funções constitucionais e legais, o TCU poderá aplicar, por meio do acórdãos, aos responsáveis (prefeitos municipais) penalidades pecuniárias e restritivas de direito previstas em sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/1992).

4.4.1 Penalidades pecuniárias

Multa

Quando o responsável tiver suas contas julgadas irregulares com débito, o Tribunal poderá aplicarlhe multa de até cem por cento (100%) do valor atualizado do dano causado ao erário, conforme estabelecido no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.

O Tribunal também poderá aplicar multa aos responsáveis de até **R\$ 41.528,52**, nos termos do *caput* do art. 58 da Lei nº 8.443/1992, combinado com a Portaria TCU nº 34/2012, aos responsáveis por contas e atos, observada a seguinte gradação:

- I. contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos itens I, II e III do subtema 4.2, no valor compreendido entre cinco (5%) e cem por cento (100%) do montante informado anteriormente;
- II. ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, no valor compreendido entre cinco (5%) e cem por cento (100) do montante informado anteriormente;
- III. ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário, no valor compreendido entre cinco (5%) e cem por cento (100%) do montante informado anteriormente;
- IV. descumprimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo relator, no valor compreendido entre cinco (5%) e cinquenta (50) por cento do montante informado anteriormente;
- V. obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções determinadas, no valor compreendido entre cinco (5%) e oitenta por cento (80%) do montante informado anteriormente;

- VI. sonegação de processo, documento ou informação, em auditoria ou inspeção, no valor compreendido entre cinco (5%) e oitenta por cento (80%) do montante informado anteriormente;
- VII. descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, no valor compreendido entre cinco (5%) e cinquenta (50%) por cento do montante informado anteriormente;
- VIII. reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, no valor compreendido entre cinquenta (50%) e cem por cento (10%) do montante informado anteriormente.



O valor da multa aplicada pelo Tribunal, quando pago após o seu vencimento, será atualizado monetariamente desde a data do acórdão condenatório até a data do efetivo pagamento.

Condenação em débito

Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, atualizada monetariamente a partir da data da irregularidade, acrescida dos juros de mora devidos.

4.4.2 Outras penalidades (restritivas de direito)

Independentemente das multas e das condenações em débito, o TCU poderá aplicar outras sanções administrativas.

Inabilitação para o exercício de cargo ou função pública

Sempre que o TCU, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco (5) a oito (8) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992.

Inidoneidade do licitante

Verificada a ocorrência de fraude comprovada a licitação, o Plenário declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992.

4.4.3 Medidas de urgência (cautelares)

Medida cautelar é um procedimento (decisão) de urgência adotado pelo Tribunal, antes de examinar o mérito da matéria, que visa evitar prejuízo imediato ou futuro em relação ao julgamento definitivo do processo.

Afastamento temporário

Desse modo, no início ou no curso de qualquer apuração, o TCU (Plenário), de ofício, por sugestão de unidade técnica ou de equipe de fiscalização ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, nos termos do art. 44 da Lei nº 8.443, de 1992, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

Indisponibilidade dos bens

Da mesma forma, poderá o Plenário, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável suficientes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração, nos termos do § 2º do art. 44 da Lei nº 8.443, de 1992.

Arresto dos bens (apreensão)

O Plenário do TCU também poderá solicitar, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, à Advocacia Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias à apreensão dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição, nos termos do art. 61 da Lei nº 8.443, de 1992.

Suspensão do ato ou procedimento impugnado

Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Plenário do TCU ou o relator do processo, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.

TEMA 5

A FISCALIZAÇÃO ESPECÍFICA NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA

5.1 Educação⁴

Introdução

A educação constitui direito social assegurado pela Constituição Federal, sendo fundamental na redução das desigualdades sociais e da violência, bem como na promoção do desenvolvimento e do crescimento econômico. Conforme dispõe a Constituição Federal, os sistemas de ensino são organizados em regime de colaboração pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, a União é responsável pelo sistema federal de ensino, que abrange as instituições de ensino superior, e exerce função redistributiva e supletiva, prestando assistência técnica e financeira aos demais entes da Federação. Os Estados atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio, enquanto os Municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. O Distrito Federal, a teor da Carta Constitucional, acumula as atribuições de Estado e Município.

De acordo com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei 9.394/1996 –, a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) tem como principais objetivos promover a educação de qualidade para todos, elevando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); expandir a educação profissional por meio dos institutos federais de educação profissional, científica e tecnológica; e dotar as universidades federais das condições necessárias para o aumento do acesso e permanência dos estudantes na educação superior. A principal ferramenta de implementação do PDE é o Plano de Ações Articuladas – PAR.

4 Extraído do sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (<<http://www.fnde.gov.br/>>) e dos seguintes documentos do TCU:

- relatório e voto condutor do Acórdão AC-2576-47/09-P, referente à auditoria no FNDE e em 22 Municípios de 16 Estados para verificar a regularidade na aplicação dos recursos transferidos na área de Educação e o controle exercido pela autarquia sobre os valores concedidos (TC- 019.162/2008-9);
- estudo sobre a transferência de recursos federais para Municípios realizado na Dinpla/Adplan/Segecex.

5.1.1 Plano de Ações Articuladas – PAR

O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE condicionou o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação – MEC, via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e secretarias finalísticas do próprio MEC, à assinatura, por Estados, Distrito Federal e Municípios, do plano de metas Compromisso Todos pela Educação. Depois da adesão ao Compromisso, os entes federativos devem elaborar o Plano de Ações Articuladas – PAR. Todos os 5.563 Municípios, os 26 Estados e o Distrito Federal aderiram ao Compromisso.

O PAR é o planejamento multidimensional da política de educação que os Municípios, os Estados e o DF deveriam fazer para um período de quatro anos – 2008 a 2011. Atualmente, já se encontra em andamento a revisão para o período 2011-2014. O PAR é coordenado pela secretaria municipal/estadual de educação, mas deve ser elaborado com a participação de gestores, de professores e da comunidade local.

A dinâmica do PAR tem três etapas: o diagnóstico da realidade da educação, para o qual o MEC deve prestar assistência técnica (Decreto nº 6.094/2007, art. 9º, § 1º), e a elaboração do plano são as primeiras etapas e estão na esfera do Município/Estado. A terceira etapa é a análise técnica, feita pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e pelo FNDE. Depois da análise técnica, o Município assina um termo de cooperação com o MEC, do qual constam as ações aprovadas e classificadas segundo a prioridade municipal. O termo de cooperação detalha a participação do MEC – que pode ser com assistência técnica por um período ou pelos quatro anos do PAR e assistência financeira. No caso da transferência de recursos, o Município precisa assinar um convênio, que é analisado para aprovação a cada ano.



ATENÇÃO

Com a elaboração do PAR, o Município se candidata a participar de programas federais relativos à educação, com transferência direta de recursos mediante o depósito em conta corrente, ou via assinatura de convênios com o FNDE, além de entrega direta pelo MEC/FNDE de produtos e/ou serviços.

Por se tratarem de recursos federais repassados aos Municípios, o Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar e julgar a boa e regular aplicação desses recursos por parte dos gestores municipais. A fiscalização pode ser realizada por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias ou representações. O julgamento ocorre em tomadas de contas especiais instauradas pelo próprio Tribunal como resultado das fiscalizações, ou encaminhadas pelo sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, após instauração do próprio sistema de controle interno ou de órgãos fiscalizadores como o MEC ou o FNDE.

A seguir, são apresentados diversos programas da área de educação passíveis de serem objeto de fiscalização e/ou julgamento pelo TCU por apresentarem recursos federais repassados aos Municípios.

5.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

A Constituição de 1988 reservou ao menos 18% das receitas dos impostos e das transferências, no caso da União, e 25% no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a educação. Parte desses recursos (60%) foi destinada ao ensino fundamental pela Emenda Constitucional 14/1996 (no caso dos Municípios, 60% de 25% = 15%). Tais 15% evidenciados entravam na composição de um fundo chamado de Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Em 2007, o Fundef foi transformado em Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, por meio da Emenda Constitucional 53/2006, e os seus percentuais também sofreram alterações a partir de primeiro de março de 2007, conforme descrito na tabela a seguir.

O Fundeb, criado no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, visa permitir a repartição dos recursos e das responsabilidades na área de educação básica entre os Estados, o DF e os Municípios. Seus recursos são distribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial. O cálculo da proporcionalidade é efetuado com base na atuação prioritária de cada ente, definida no art. 211 da CF, sendo, então, os ensinos fundamental e médio responsabilidade dos Estados, e o ensino fundamental e a educação infantil, dos Municípios. No caso particular do Distrito Federal, toda a educação básica é abrangida, em razão do parágrafo único do art. 10 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

RESUMO DAS ORIGENS DOS RECURSOS DO FUNDEB COM OS RESPECTIVOS PORCENTUAIS AO LONGO DO TEMPO

Origem dos Recursos	Porcentual do Volume de Recursos			
	jan.-fev. 2007	mar.-dez. 2007	2008	2009- 2020
Recursos que já integravam o Fundef: <ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Participação dos Estados – FPE • Fundo de Participação dos Municípios – FPM • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS • Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – Ipiexp • Desoneração de Exportações (LC nº 87/1996) 	15%	16,66%	18,33%	20%

Recursos novos do Fundeb:				
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doações – ITCMD • Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA • Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR • Parcela de 20% do Imposto que a União vier a instituir em razão de sua competência residual 	—	6,66%	13,33%	20%

Além dos recursos relacionados, compõe ainda o Fundeb – conforme art. 60, inc. V, do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais (ADCT) – parcela não inferior a 10% do total dos recursos apresentados acima, a título de complementação, repassada pela União sempre que o valor por aluno no Distrito Federal e em cada Estado não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Também essa complementação foi escalonada de modo a fazer transição gradual, devendo a parcela não ser inferior aos valores: R\$ 2 bilhões em 2007; R\$ 3 bilhões em 2008; R\$ 4,5 bilhões em 2009; e ao percentual de 10% do total de recursos a partir de 2010.



ATENÇÃO

Dessa forma, o Fundeb é composto por parcelas de recursos já pertencentes aos Estados, DF e Municípios e por parcela devida pela União, que é calculada segundo as seguintes diretrizes:

- 1) ordenação decrescente dos valores anuais por aluno obtidos nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal;
- 2) complementação do último Fundo até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior;
- 3) uma vez equalizados os valores anuais por aluno dos Fundos, conforme operação 2, a complementação da União será distribuída a esses 2 (dois) Fundos até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior;
- 4) as operações 2 e 3 são repetidas tantas vezes quantas forem necessárias até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída, de forma que o valor anual mínimo por aluno resulte definido nacionalmente em função dessa complementação.

Exemplificando a distribuição da parcela devida pela União, suponha-se que o Fundo estadual ou distrital com o menor valor (Fundo A) seja de 10 unidades. O segundo de menor valor (Fundo B) tem 11 unidades. A União destina uma unidade ao Fundo A, que passa a ter 11, assim como o Fundo B. Compara-se o valor dos dois fundos A e B, ambos agora com 11 unidades, com o de valor mais próximo dos dois. Esse fundo, o C, tem 15 unidades, por exemplo. Destina-se, então, 4 unidades ao fundo A (que recebeu, até agora, 5 unidades) e 4 unidades ao Fundo B. Os fundos A, B e C, todos com 15 unidades, são, então, comparados ao quarto fundo em ordem decrescente com menos recursos (Fundo D) e cedidos recursos a

cada um deles de forma a igualar o valor do Fundo D. Essa operação é repetida até se alcançar o fundo de maior valor, que indica o valor anual mínimo por aluno daquele exercício.



ATENÇÃO

Os recursos do Fundeb devem ser aplicados exclusivamente na manutenção e no desenvolvimento da educação pública e na valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, de acordo com o art. 2º, da Lei nº 11.494/2007.

A fiscalização e o controle da aplicação dos recursos do Fundeb serão exercidos:

I – pelo órgão de controle interno no âmbito da União (Controladoria-Geral da União) e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III – pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável. Ressalte-se que as prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até trinta dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas.

O citado conselho é instituído, nos termos do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os conselhos deverão ser criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, com composição adequada a cada nível.

No âmbito do TCU, a fiscalização dos recursos do Fundeb é regulamentada pela Instrução Normativa – TCU 60, de 4 de novembro de 2009, reproduzida em parte:

Art. 9º A fiscalização da aplicação, no âmbito de cada Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de recursos federais oriundos da complementação da União, será realizada mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes.

§ 1º A fiscalização a cargo do Tribunal será exercida inclusive junto aos órgãos estaduais e municipais incumbidos da aplicação dos recursos do Fundo, em conformidade com a programação prevista em seus Planos de Auditoria ou por determinação dos Colegiados ou Relatores.

§ 2º Compete à Unidade Técnica em cuja clientela esteja incluído o Ministério da Educação, bem como às Secretarias de Controle Externo nos Estados, no âmbito de suas respectivas atribuições, a execução dos trabalhos de fiscalização referidos no parágrafo anterior.

Art. 10. O Tribunal, ao apreciar processos decorrentes de fiscalização em órgãos estaduais ou municipais gestores do FUNDEB, cujos Estados e Municípios tenham recebido a complementação da União, poderá, em caso de irregularidade ou ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Fundo, aplicar a multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992.

§ 1º Configurada a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, o Tribunal examinará em cada caso a relevância das irregularidades identificadas e a materialidade dos prejuízos causados ao FUNDEB, para decidir se determina a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial.

§ 2º Ao decidir, o Tribunal remeterá cópia da documentação pertinente ao respectivo Tribunal de Contas Estadual ou Municipal para conhecimento e providências de sua alçada, bem como aos Ministérios Públicos da União e dos Estados para as medidas que entenderem necessárias quanto ao ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

Conforme exposto, o TCU poderá realizar a fiscalização dos recursos do Fundeb nos Municípios quando houver a parcela de complementação da União. Nesse caso, poderá agir mediante ações de fiscalização, decorrentes de iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional, ou para apuração de denúncias ou representações. Verificada a ocorrência de desfalque ou desvio dos recursos, o Tribunal poderá determinar a abertura de tomada de contas especial para recuperação do débito.



Ainda, de acordo com entendimentos do Tribunal (AC-302/2004 – Plenário, AC-725/2005 – 1ª Câmara, AC-1312/2009 – 1ª Câmara, AC-1299/2011 – 2ª Câmara), a fiscalização ocorrerá na totalidade dos recursos do Fundeb recebidos pelo Município, e não apenas na parcela de complementação da União.

5.3 Alimentação escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae consiste na transferência de recursos financeiros do Orçamento da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais são as entidades executoras dessas dotações orçamentárias. Tal programa tem como objetivo acrescentar recursos federais aos recursos dos Estados e dos Municípios, que são os responsáveis pela alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica das escolas públicas e filantrópicas.

O caráter complementar do Pnae está circunstanciado no inc. VII do art. 208 da CF. Cumpre destacar que o artigo citado faz referência a Estado em sentido *lato*, ou seja, o dever de garantir a alimentação dos alunos no ensino é das três esferas de governo (União, Estados e Municípios).

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Conforme disposto no artigo 7º da Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre a alimentação escolar, e no art. 7º da Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE 38/2009, que regulamenta alguns itens da lei, os Estados poderão transferir a seus Municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas respectivas áreas de jurisdição e, nesse caso, autorizar o repasse de recursos do FNDE referentes a esses estudantes diretamente ao Município. Ou seja, os Municípios não são obrigados a fornecer alimentação escolar para os alunos da rede estadual e somente com um acordo entre as duas partes pode ser realizada a delegação do atendimento dos estudantes da rede estadual aos Municípios.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE abre contas-correntes específicas e repassa os valores para as entidades executoras, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento.

O montante devido à União, repassado para os Estados e os Municípios, é calculado com base na cobertura de 200 dias letivos, por meio da seguinte fórmula:

$$\text{Total de Recursos} = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$$

A partir de 2010, o valor *per capita* foi reajustado para R\$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. As creches e as escolas indígenas e quilombolas passam a receber R\$ 0,60. Por fim, as escolas que oferecem ensino integral por meio do programa Mais Educação terão R\$ 0,90 por dia. Do total transferido, 30% devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, conforme prevê a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.



ATENÇÃO

As compras realizadas com os recursos do Pnae devem respeitar as determinações da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993 e suas alterações), podendo ser dispensada a licitação para aquisição de produtos da agricultura familiar, desde que os preços estejam compatíveis com os praticados no mercado local e os alimentos atendam a exigências de controle de qualidade.

A prestação de contas é realizada por meio do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira. A Secretaria de Educação do Estado ou Município deve enviar a prestação de contas ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE até 15 de fevereiro do ano subsequente ao do recebimento. Depois de avaliar a documentação, o CAE elabora parecer e o remete, junto com a prestação de contas e todos os comprovantes de despesas, para o FNDE, até 31 de março.

Caso o CAE não aprove as contas, o FNDE avalia os documentos apresentados e, se concordar com o parecer do Conselho, inicia uma Tomada de Contas Especial e o repasse é suspenso. Estas duas últimas medidas também são adotadas no caso de não apresentação da prestação de contas.

5.4 Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE

É um programa de transferência de recursos financeiros da União para Estados e Municípios, o qual contribui para elevar os índices de desempenho da educação básica, por meio da melhoria da gestão escolar e do aprimoramento da infraestrutura física e pedagógica. Essa transferência ocorre independente da celebração de convênio ou instrumento similar.

O programa presta assistência financeira a escolas públicas estaduais e municipais e a escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. Vale destacar que, até 2008, o PDDE contemplava somente o ensino fundamental, em 2009, a Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), ampliou tal assistência para toda educação básica (ensino fundamental, médio e educação infantil).

O recurso é repassado uma vez por ano e seu valor é calculado com base no número de alunos matriculados na escola, segundo o Censo Escolar do ano anterior. Além desse repasse, existe uma suplementação de 50% para todas as escolas públicas rurais de educação básica, como também para as escolas urbanas de ensino fundamental que cumpriram as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para 2007.

As escolas públicas de ensino fundamental que não tiveram desempenho satisfatório no Ideb também recebem recursos suplementares do PDDE para melhorar a gestão, por meio da ação Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE.

O Ideb, criado pelo Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, mede o fluxo escolar por meio da aprovação dos alunos e da evasão ocorrida na rede de ensino em conjunto com o desempenho em avaliações específicas. As avaliações utilizadas pelo Inep para calcular o Ideb são o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb e o Prova Brasil.



ATENÇÃO

A prestação de contas dos recursos do PDDE segue os seguintes passos:

- 1) As unidades executoras das escolas públicas municipais – UEx, estaduais e do Distrito Federal encaminham a prestação de contas dos recursos recebidos às prefeituras ou secretarias de educação até 31 de dezembro do ano do repasse.
- 2) De posse das prestações de contas das UEx, as prefeituras e as secretarias de Educação devem:
 - a) analisar as prestações de contas e arquivar toda essa documentação;
 - b) consolidar e emitir parecer conclusivo sobre as prestações de contas encaminhadas pelas unidades executoras das escolas de sua rede de ensino;

- c) prestar contas ao FNDE dos recursos transferidos para atendimento às escolas que não possuem unidades executoras;
 - d) encaminhar a documentação até 28 de fevereiro do ano subsequente ao ano do repasse ao FNDE.
- 3) as mantenedoras de escolas privadas de educação especial devem apresentar sua prestação de contas diretamente ao FNDE até o dia 28 de fevereiro do ano seguinte ao do recebimento do recurso.

5.5 ProInfância

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – ProInfância se destina à construção e à restauração de creches e escolas de educação infantil bem como à aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional. O programa foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, e é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE do Ministério da Educação. Seu principal objetivo é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos Municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas – PAR.

A transferência de recursos é feita mediante assinatura de convênios entre o Município e o FNDE. A prestação de contas deve seguir o disposto no *Manual de Execução Financeira 2009 do FNDE*.

Conforme exposto, o TCU possui competência para fiscalizar e/ou julgar a boa e regular aplicação desses recursos por se tratar de recursos federais transferidos mediante convênio.

5.6 Transporte escolar

O Ministério da Educação atua de maneira suplementar no transporte escolar, pois, segundo prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os Estados e os Municípios é que possuem a responsabilidade de garantir o transporte escolar, conforme a competência de cada rede de ensino. Essa atuação do Ministério se dá por meio de dois programas que atendem aos alunos moradores da zona rural, quais sejam: o **Caminho da Escola** e o **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate**.

O programa Caminho da Escola, criado pela Resolução nº 3/2007, tem a finalidade de facilitar a aquisição de ônibus, miniônibus e micro-ônibus zero quilômetro e de embarcações novas. As fontes de recursos desse programa são as seguintes: recursos próprios dos Estados e dos Municípios, linha de crédito especial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e transferências voluntárias (convênio e contrato de repasse).

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate, instituído pela Lei nº 10.880/2004, é uma assistência financeira fornecida aos Estados e aos Municípios, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênera, para garantir o acesso e a permanência nas escolas de ensino fundamental dos alunos residentes em área rural. Com a publicação da Medida Provisória nº 455/2009 – transformada na Lei nº 11.947/2009, a finalidade do programa foi ampliada, ou seja, toda educação básica de alunos residentes em áreas rurais passou a ser contemplada por esses recursos. O termo educação básica é a definição do conjunto do ensino fundamental, da educação infantil e do ensino médio.



Os recursos do Pnate são calculados com base no quantitativo de alunos da zona rural transportados e informados no censo escolar do ano anterior. Podem ser utilizados para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

Os Estados podem autorizar o FNDE a efetuar o repasse do valor correspondente aos alunos da rede estadual diretamente aos respectivos Municípios. Para isso, é necessário formalizar a autorização por meio de ofício ao órgão. Caso não o façam, terão de executar diretamente os recursos recebidos, ficando impedidos de fazer transferências futuras aos entes municipais.

As secretarias de educação de Estados e Municípios têm até o dia 28 de fevereiro de cada ano para enviar ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-Fundeb) a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos do Pnate no exercício anterior, acompanhada de toda a documentação constante da Resolução do FNDE que regulamenta o programa.



O CACS-Fundeb deve analisar os documentos e a prestação de contas, podendo solicitar às secretarias estaduais e municipais outros documentos que julgar conveniente para subsidiar a análise da prestação de contas do Pnate. Depois da análise, O CACS-Fundeb deve emitir parecer sobre a prestação de contas e remetê-la ao FNDE até o dia 15 de abril do mesmo ano, acompanhado da documentação.

5.7 Transferências para Educação – principais problemas nos Municípios

No ano de 2008, o TCU realizou auditoria (TC 019.162/2008-9) no FNDE e em 22 Municípios de 16 Estados para verificar a regularidade na aplicação dos recursos transferidos na área de Educação e o controle exercido pela autarquia sobre os valores concedidos. Com relação às ocorrências relacionadas à aplicação dos recursos pelos Municípios, destacam-se:

- ocorrências em licitações:
 - descumprimento da obrigatoriedade do uso da modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns;
 - indícios de conluio entre os licitantes;
 - indícios de restrição à competitividade;
 - indícios na condução do processo licitatório que indicam possível ocorrência de licitação forjada;
 - indícios de contratação/aquisição com preços acima dos praticados no mercado;
 - não utilização da modalidade de licitação adequada ao volume total de aquisições previsíveis; e
 - impropriedades em contratações diretas.
- desvio de recursos para conta bancária do Município;
- saques sem comprovação da despesa;
- indícios de fraude em pagamentos ou documentos comprobatórios;
- realização de despesas em finalidade diversa da do programa;
- atuação deficiente dos conselhos sociais:
 - os membros do conselho não são atuantes;
 - membros do conselho não têm legitimidade ou representatividade (a exemplo de vínculo com a administração local); e
 - membros do conselho não receberam treinamento para atuar como conselheiros ou para analisar a prestação de contas;
- ausência de controle de bens no almoxarifado;
- ausência de identificação do convênio/programa nas notas fiscais;
- veículos/condutores do transporte escolar em desacordo com as exigências do código nacional de trânsito (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate);
- ausência de comprovação de que as refeições custeadas com recursos federais para alimentação escolar atendam aos requisitos nutricionais mínimos exigidos no regulamento do programa (Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae); e
- ausência de identificação do programa em etiquetas de tombamento dos bens adquiridos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Para consultar o relatório, o voto e o Acórdão (AC-2576-47/09-P), pode-se acessar o sítio do TCU na internet, seguindo os seguintes passos:

- www.tcu.gov.br;
- digitar **019.162/2008-9** na área de pesquisa da página (quadro na parte superior central, abaixo do texto “Todos| Acórdãos e Decisões| Normativos| Processos| Atos de Pessoal”); teclar enter;
- na página resultante, clicar em “Acórdão 2576/09 ATA 47/2009 – PLENÁRIO (ver HTML)”;
- será aberta nova página da internet com a íntegra do relatório, voto e Acórdão.

5.8 Plano Nacional da Educação – PNE, 2011-2020

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035/2010, que institui o Plano Nacional de Educação – PNE para o período 2011-2020, e que apresenta as diretrizes para os investimentos na Função Educação no período mencionado:

- I- erradicação do analfabetismo;
- II- universalização do atendimento escolar;
- III- superação das desigualdades educacionais;
- IV- melhoria da qualidade do ensino;
- V- formação para o trabalho;
- VI- promoção da sustentabilidade socioambiental;
- VII- promoção humanística, científica e tecnológica do país;
- VIII- estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB;
- IX- valorização dos profissionais da educação; e
- X- difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação.

O Anexo I do projeto traz vinte metas e respectivas estratégias delineadas para se atingir cada uma delas, levando-se em consideração: as principais demandas da sociedade; os indicadores relativos ao patamar atual e as tendências de crescimento das diversas etapas e modalidades da educação; e projeções de investimentos públicos em educação para os próximos anos. As metas apresentadas são as seguintes:

- Meta 1: universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos.
- Meta 2: universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de 6 a 14 anos.
- Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária.
- Meta 4: universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.
- Meta 5: alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os 8 anos de idade.

– Meta 6: oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica.

– Meta 7: atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

Ideb	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

– Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de doze anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos vinte e cinco por cento mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.

– Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.

– Meta 10: oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

– Meta 11: duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.

– Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento, e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.

– Meta 13: elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para setenta e cinco por cento, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, trinta e cinco por cento doutores.

– Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.

– Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

- Meta 16: formar cinquenta por cento dos professores da educação básica em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu* e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.
- Meta 17: valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de 11 anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.
- Meta 18: assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.
- Meta 19: garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.
- Meta 20: ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País.

5.9 Saúde⁵

Os recursos federais destinados à área de saúde são repassados a Estados, Distrito Federal e Municípios por meio dos seguintes instrumentos: transferências regulares e automáticas (por meio de Fundos); remuneração de serviços produzidos; e convênios, contratos de repasse e similares.



As transferências regulares e automáticas de recursos financeiros na área da saúde são realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal. Essas movimentações de valores ocorrem de acordo com as condições de gestão do beneficiá-

⁵ Extraído do sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde (<<http://www.fns.saude.gov.br/>>) e dos seguintes documentos do TCU:

- relatório e voto condutor do Acórdão nº 2.788/2009 – Plenário, referente à levantamento de auditoria realizado nos programas, ações, órgãos e entidades relacionadas com a Função Saúde (TC-002.088/2009-2);
- relatório e voto condutor do Acórdão nº 1.677/2011 – Plenário, referente à Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Subcomissão Especial Destinada a Tratar do Financiamento, Reestruturação da Organização e Funcionamento do Sistema Único de Saúde – SUS, da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, requisitando informações sobre: os procedimentos utilizados para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e aferir a eficácia do Sistema Único de Saúde – SUS; os trabalhos de auditoria mais relevantes na área; as prestações de contas de entidades privadas que recebem recursos federais do SUS; as irregularidades verificadas; as multas aplicadas; os valores desviados; e os ilícitos penais (TC-011.766/2011-5);
- estudo sobre a transferência de recursos federais para Municípios realizado na Dinpla/Adplan/Segecex.

rio local, mas independentemente de convênio ou instrumento similar e são chamadas de transferência fundo a fundo.

Para o repasse dos recursos do FNS de forma regular e automática para Municípios, Estados e Distrito Federal, foram estabelecidas as seguintes condições necessárias: a) Fundo de Saúde; b) Conselho de Saúde; c) Plano de Saúde; d) Relatório de Gestão; e) Contrapartida de recursos para saúde de respectivo orçamento; f) Comissão de elaboração de Carreira, Cargos e Salários (PCCS). No caso de não atendimento a esses requisitos pelos Municípios, ou pelos Estados ou Distrito Federal, os recursos deverão ser administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União (parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.142/1990). Todo repasse de recursos na modalidade fundo a fundo é notificado às respectivas Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Conselhos de Saúde pelo FNS.



Os Estados e os Municípios podem receber os recursos federais por meio de seis blocos de financiamento: 1 – Atenção Básica; 2 – Atenção de Média e Alta Complexidade; 3 – Vigilância em Saúde; 4 – Assistência Farmacêutica; 5 – Gestão do SUS; 6 – Investimentos na Rede de Serviços de Saúde.

Vale destacar que todos os Municípios recebem recursos do FNS, a título de Piso de Atenção Básica (PAB – Fixo), para realizarem ações de assistência básica de saúde tipicamente municipais.

Além do PAB – Fixo, os Municípios que são habilitados à execução de ações previstas em programas e incentivos do Ministério da Saúde, dentre eles o Programa de Saúde da Família – PSF, recebem valores destinados ao Piso de Atenção Básica Ampliado (PAB – Variável).

O FNS, observando a sistemática dos seis blocos, faz avaliação dos Municípios e verifica a qualidade da gestão nas ações de saúde de sua competência. Caso seja identificada Gestão Plena do Sistema Municipal – GPSM, os governos municipais recebem os recursos do limite financeiro de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar diretamente do FNS para operacionalizar a saúde no próprio território municipal e nas regiões referenciadas (Municípios vizinhos que não receberam a classificação GPSM). Outra hipótese para o Município receber tais valores é ter assinado o “Pacto pela Saúde”.

Outro recurso financeiro que todos os Municípios recebem do SUS, a exemplo do PAB – Fixo, é a transferência financeira chamada de “Assistência Farmacêutica Básica”. Tais numerários são destinados para a aquisição de medicamentos básicos de saúde (farmácia básica).

O bloco de financiamento classificado como “Gestão do SUS” tem a finalidade de apoiar a implementação de ações e serviços que contribuem para a organização e eficiência do sistema e é concedido apenas aos Municípios que aderiram ao termo de compromisso no âmbito do “Pacto pela Saúde”.

O bloco de financiamento classificado como “Vigilância em Saúde” é repassado somente aos Municípios certificados pela Comissão de Intergestores Bipartite – CIB, considerando o perfil epidemiológico, as características demográficas e o Teto Financeiro de Vigilância em Saúde – TFVS, nos termos dos arts. 10 e 17 da Portaria do Ministério da Saúde nº 1.172, de 15 de junho de 2004.



Na modalidade de financiamento por serviços produzidos, é feito o pagamento de forma direta aos prestadores de serviços hospitalares e ambulatoriais realizados em instituições cadastradas no SUS. É preciso lembrar que as instituições em que os serviços são prestados não precisam ser necessariamente públicas; podem ser privadas, mas precisam estar cadastradas e credenciadas para realizar procedimentos pelo SUS.

Para que haja o pagamento aos prestadores de serviços, é necessária a apresentação de uma fatura, calculada com base nas tabelas de serviços do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) e do Sistema de Informações Hospitalares (SIH), ambas do Ministério da Saúde. Essas tabelas mostram, de forma bem específica, quanto custa cada procedimento.

Por sua vez, os convênios são um tipo de acordo realizado entre o Ministério da Saúde e os órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais. Podem ser celebrados convênios também com entidades filantrópicas, organizações não governamentais e outros. Os convênios têm o objetivo de financiar projetos específicos na área de saúde.

No convênio, há responsabilidade tanto de quem recebe o dinheiro (conveniente) quanto de quem repassa o dinheiro (concedente) na realização das ações e dos programas que fazem parte dos objetivos do convênio. A transferência do dinheiro por meio de convênios acontece de forma voluntária, em virtude de ser um acordo, ao contrário das transferências fundo a fundo, que são obrigatórias.

Todo convênio deve apresentar um plano de trabalho que informe quando e como devem ser executadas as ações. O repasse do dinheiro, ao longo do convênio, é feito com base no cronograma físico-financeiro que faz parte do plano de trabalho e, também, com base na disponibilidade financeira de quem transfere o dinheiro (concedente). O dinheiro repassado por meio de convênio não pode ser utilizado para finalidade diferente daquela que foi prevista no convênio.



As ações e os serviços públicos de saúde são acompanhados e fiscalizados pelos Conselhos de

Saúde, conforme determina em linhas gerais o art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 29/2000). Essa previsão constitucional é confirmada pelo art. 6º do Decreto nº 1.651/1995, o qual prevê que o Relatório de Gestão, emitido por Estados e Municípios, é o documento utilizado para o acompanhamento dos recursos fundo a fundo.

Mediante Decisão nº 506/1997-P, o Plenário do TCU firmou entendimento que os recursos repassados pelo SUS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios constituem recursos federais e, portanto, o Tribunal tem competência para fiscalizar e julgar a boa e regular aplicação desses recursos por parte dos gestores municipais. A fiscalização pode ser realizada por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias ou representações, por meio de auditorias de conformidade, condenando os responsáveis por irregularidades e coibindo a ocorrência de fraudes e desvios, ou de auditorias operacionais, contribuindo para a melhoria da gestão e do desempenho das ações de saúde.

A seguir, destacam-se alguns trabalhos mais recentes efetuados pelo Tribunal referentes à transferência de recursos do SUS:

Atenção Básica em Saúde

(TC 014.485/2009-5, Acórdão nº 1.188/2010-Plenário)

Auditoria realizada com o objetivo de avaliar os recursos do Ministério da Saúde repassados ao custeio dos programas da Saúde da Família – SF, Saúde Bucal – SB e Agentes Comunitários da Saúde – ACS.

O foco da auditoria consistiu em identificar em que medida o conjunto de ações (SF, SB e ACS) tem sido efetivamente utilizado como estratégia para organizar os sistemas municipais de saúde. Entre as constatações destacam-se:

- a) problemas relacionados à organização e à estruturação dos sistemas municipais de saúde;
- b) ausência, em diversos Municípios, do Plano Municipal de Saúde e da Programação Anual da Saúde, ou, quando existentes, constatação de diversas falhas na sua elaboração;
- c) ausência de critérios objetivos que estabelecessem a distribuição dos recursos estaduais, comprometendo a manutenção da infraestrutura, a aquisição de insumos e a contratação de recursos humanos.

O Acórdão nº 1.188/2010-Plenário emitiu recomendações ao MS, às Secretarias Estaduais de Saúde, ao Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), ao Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e ao Departamento de Informática do SUS (Datasus).

Regulação Assistencial do SUS

(TC 014.541/2009-6, Acórdão nº 1.189/2010-Plenário)

Trata-se de auditoria operacional na regulação assistencial do SUS, realizada em oito Estados, que abordou quatro assuntos: Programação Pactuada e Integrada – PPI; contratação de prestadores de serviço para o SUS; implantação e operacionalização dos Complexos Reguladores; e fluxo de informações da regulação.

A regulação assistencial tem como objetivo concretizar o ditame constitucional de que as ações e os serviços de saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada. Para que a organização das redes e o planejamento das ações não ocorram de forma fragmentada, repercutindo na dificuldade de acesso da população aos serviços, foi instituída a PPI. Apesar da importância do instrumento, foi constatado que Estados e Municípios a estabelecem como uma mera formalidade, sem vinculação com o que é praticado. Ela não é atualizada física e financeiramente e também não é feito o seu monitoramento, de forma a acompanhar o que foi produzido em comparação com o planejado.

Outra constatação importante foi a verificação do precário planejamento da contratação de instituições privadas para complementação do Sistema Único de Saúde. Muitos Municípios sequer conhecem as reais necessidades da população ou a capacidade de atendimento da rede pública, agravado pelo fato de muitas secretarias de saúde não realizarem o acompanhamento e a fiscalização dos contratos.

Por meio do Acórdão nº 1.189/2010-Plenário, o TCU emitiu recomendações e determinações à Secretaria Executiva do MS (SE/MS) e à Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS).

Farmácia Básica

(TC 011.290/2010-2, Acórdão nº 1.459/2011-Plenário)

Trata-se de auditoria operacional no Programa Assistência Farmacêutica Básica executada em dez Estados e no DF. Teve como objetivo analisar a implantação e a operacionalização da assistência farmacêutica básica pelos três níveis da Federação, avaliando a eficiência na gestão dos recursos pelos entes estaduais e municipais e os controles realizados pelo MS.

Dentre as constatações registradas, consta que tanto o governo estadual quanto os municipais carecem de planejamento sistematizado para a assistência farmacêutica. Os planos de saúde não contemplam parte específica relativa à assistência farmacêutica, e a seleção dos medicamentos não leva em consideração as necessidades da população. O governo estadual não desempenha suas atribuições definidas na Política Nacional de Medicamentos – PNM, ausentando-se de seu papel de auxiliar e coordenar os Municípios. Estes, por sua vez, não instituem os controles necessários para garantir a segurança no estoque dos medicamentos, havendo graves riscos de desvios. A programação carece de sistematização, sendo recorrente a falta de alguns medicamentos, assim como a sobra de outros, que são desperdiçados em função do vencimento do prazo de validade.

Na esfera federal, constataram-se graves deficiências e lacunas na fiscalização realizada pelo MS sobre a aplicação dos recursos repassados fundo a fundo a Estados e Municípios. O único instrumento de monitoramento e avaliação do programa é o Relatório Anual de Gestão (RAG), que não desempenha esse papel efetivamente.

Constatou-se, ainda, que o MS também não coordena a atuação dos governos estaduais, que se afastaram da assistência farmacêutica básica e não desempenham as competências definidas na PNM. Por fim, não existe uma política de monitoramento e avaliação no SUS, o que contribui para a fragmentação dessas atividades nos departamentos do Ministério.

O processo foi apreciado pelo TCU por meio do Acórdão nº 1.459/2011-Plenário, tendo sido emitidas determinações e recomendações ao Ministério da Saúde, à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (SE/MS), à Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP/MS), à Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS), Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE/MS) e ao Conselho Nacional de Saúde (CNS/MS).

Recursos fundo a fundo para pagamento de procedimentos ambulatoriais e hospitalares

(TC 022.619/2010-0, Acórdão nº 1.377/2011-Plenário)

Auditoria realizada nos recursos federais repassados do Fundo Nacional de Saúde – FNS para os Fundos Municipais e Estaduais de Saúde, utilizados para remunerar serviços de saúde a estabelecimentos privados cuja produção apresentou dados com indícios de irregularidades.

A auditoria teve por objetivo verificar se os procedimentos ambulatoriais e hospitalares selecionados foram realmente executados, pois representavam risco elevado em função de estarem relacionados a pessoas supostamente já falecidas. Foram auditadas secretarias municipais de saúde de quatro Municípios e uma secretaria estadual de saúde.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estavam sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, foi verificado se, nos casos identificados como de risco elevado, os registros do prontuário do paciente confirmavam a realização do procedimento cobrado na Autorização de Procedimentos Ambulatoriais de Alta Complexidade/Custo (Apac) ou na Autorização de Internação Hospitalar (AIH). As principais constatações deste trabalho foram relacionadas à alteração das datas de início e final de internação nas AIH e cobrança indevida de Apac.

O processo foi julgado pelo Acórdão nº 1.377/2011-Plenário e foram emitidas determinações, recomendações e alertas ao Ministério da Saúde, à Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS), ao Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, bem como a várias secretarias municipais de saúde, em conjunto com as respectivas secretarias estaduais, nos casos em que a responsabilidade sobre o estabelecimento de saúde é dupla.

5.10 Assistência social⁶

Os serviços, os programas e os projetos de assistência social executados nos Estados, no DF e nos Municípios são apoiados com recursos do Orçamento da União. A transferência financeira da União para os demais entes é efetuada pelo Fundo Nacional de Assistência Social – Fnas, gerido pela Secretaria Nacional de Assistência Social – Snas, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.



De acordo com a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas), que dispõe sobre a organização da assistência social, para que sejam efetuados os repasses dos recursos financeiros do Fnas aos Municípios, é necessário que efetivamente estejam em funcionamento o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social e que tenha sido elaborado o Plano de Assistência Social. Constituem também condições para as transferências: a comprovação orçamentária dos recursos próprios do Município destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos de assistência social; o cumprimento, pelo Município, das obrigações assumidas; a regularidade na aplicação dos recursos; e a aprovação das contas do exercício anterior pelo citado conselho.

Consoante o art. 4º do Decreto nº 2.529, de 25 de março de 1998, os recursos do cofinanciamento federal devem ser depositados em conta vinculada ao fundo destinatário, sendo vedada a sua utilização de forma ou para fim diverso do estabelecido no plano de assistência social. Dessa forma, o MDS abre contas-correntes no Banco do Brasil em nome da prefeitura municipal/Fmas, correspondente a cada Piso (ex.: Piso Básico Fixo, para serviços relativos ao Paif).



Os repasses regulares e automáticos de recursos financeiros são liberados mensalmente pelo Fnas e creditados diretamente nas contas-correntes dos respectivos fundos. Esses repasses devem ser incluídos nos respectivos orçamentos dos fundos municipais, estaduais e distrital. Os recursos financeiros são transferidos mediante validação de Planos de Ação, no Suas Web (Sistema de Informação do Sistema Único

6 Extraído do sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (<<http://www.mds.gov.br/suas/>>) e dos seguintes documentos do TCU:

- relatório e voto condutor do Acórdão 2.809/2009 – Plenário, referente à auditoria operacional no MDS, no Conselho Nacional de Assistência Social – Cnas e nas secretarias, fundos, conselhos, centros de referência e outras entidades e organizações de assistência social de Brasília/DF e de quarenta Municípios selecionados em nove Estados, objetivando avaliar a aplicação dos recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – Fnas aos fundos municipais de assistência social, entre outras questões (TC-024.821/2008-5);
- estudo sobre a transferência de recursos federais para Municípios realizado na Dinpla/Adplan/Segexex.

de Assistência Social), coerentes com os planos municipais e/ou com os planos estaduais de assistência social aprovados pelo correspondente conselho. Condicionam-se os repasses à aprovação, pelos respectivos conselhos de assistência social, das contas do exercício anterior apresentadas pelos órgãos gestores.

O Suas Web é o sistema informatizado que o MDS utiliza para ordenar e garantir o repasse dos valores de cofinanciamento federal das ações continuadas da assistência social pelo Fnas aos fundos municipais, do Distrito Federal e estaduais. Ações continuadas de assistência social são aquelas financiadas pelo Fnas que visem ao atendimento periódico e sucessivo à família, à criança, ao adolescente, à pessoa idosa e à portadora de deficiência, bem como às relacionadas com os programas de Erradicação do Trabalho Infantil, da Juventude e de Combate à Violência contra Crianças e Adolescentes.

Os recursos financeiros oriundos do Fnas poderão ser repassados automaticamente para o fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, devendo ser aplicados nas ações continuadas de assistência social, segundo as prioridades estabelecidas nos Planos de Assistência Social aprovados pelos respectivos conselhos. Tais recursos deverão ser aplicados exclusivamente em programas e serviços na área de assistência social, sendo proibida sua utilização em atividades operacionais.

Entre os anos de 2005 e 2008, a prestação de contas dos recursos do Fnas foi feita mediante Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do SUAS, elaborado pelos gestores e submetido à avaliação do Conselho Municipal de Assistência Social, que devia verificar o cumprimento das metas físicas e financeiras do Plano de Ação. O demonstrativo era lançado no sistema Suas Web (por meio da internet), com a avaliação do conselho, para aprovação do MDS (Portaria MDS 459, de 9 de setembro de 2005).



A partir de 2009, a Portaria MDS/GM nº 96/2009 alterou a sistemática de prestação de contas do Suas, constituindo-se no Relatório Anual de Execução Técnico-Físico-Financeira do Sistema de Informações Gerenciais do SUAS – SigSUAS. O preenchimento do SigSUAS pelos Estados, DF e Municípios deverá ocorrer de modo concomitante à execução dos serviços e refere-se ao detalhamento do público atendido, dos recursos executados, da rede socioassistencial e das atividades realizadas para a prestação de cada serviço. Ao final de cada exercício, o gestor dos recursos recebidos deve finalizar o preenchimento do SigSUAS e submeter as informações do sistema à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social para pronunciamento no prazo de até trinta dias.

O pronunciamento do Conselho de Assistência Social deve conter avaliação: da documentação recebida do órgão gestor da assistência social, bem como de sua capacidade de gestão; da execução e da aplicação dos recursos financeiros recebidos na conta do respectivo fundo de assistência social; e da qualidade dos serviços prestados.

Os documentos comprobatórios (notas fiscais, recibos, faturas, entre outros legalmente aceitos) das despesas realizadas na execução do objeto da transferência devem ser mantidos em arquivo, na sede do Município, em boa ordem e conservação, identificados e à disposição da Secretaria Nacional da Assistência Social e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de cinco anos ou pelo prazo determinado em legislações específicas.

Os recursos de cofinanciamento das ações continuadas da assistência social pelo Fundo Nacional de Assistência Social são federais e, portanto, o TCU tem competência para fiscalizar e julgar a boa e regular aplicação desses recursos por parte dos gestores municipais. A fiscalização pode ser realizada por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias ou representações. O julgamento ocorre em tomadas de contas especiais instauradas pelo próprio Tribunal como resultado das fiscalizações, ou encaminhadas pelo sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, após instauração do próprio sistema de controle interno ou de órgãos fiscalizadores como o MDS ou a Snas.

Entre o período de setembro de 2008 a março de 2009, o TCU realizou auditoria operacional no MDS, no Conselho Nacional de Assistência Social – Cnas e nas secretarias, nos fundos, nos conselhos, nos centros de referência e em outras entidades e organizações de assistência social de Brasília/DF e de quarenta Municípios selecionados em nove Estados, objetivando avaliar a aplicação dos recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – Fnas aos fundos municipais de assistência social, entre outras questões. Em síntese, a equipe de auditoria apurou as seguintes ocorrências:

- achado I: imprecisão dos normativos que disciplinam a aplicação, pelos Municípios, dos recursos transferidos do Fnas aos fundos municipais de assistência social, possibilitando a realização de despesas incompatíveis com as ações às quais são destinados os recursos do cofinanciamento federal;
- achado II: identificação de falhas de controle de acesso ao sistema Suas Web, decorrentes da inexistência de procedimentos de verificação da validade das senhas dos usuários do sistema, bem como de alteração e revisão periódica dessas senhas, dentre outras causas;
- achado III: não exigência da prestação de contas da parcela não aplicada e reprogramada para o exercício seguinte dos recursos repassados pelo Fnas aos fundos municipais de assistência social;
- achado IV: inobservância ao princípio da segregação de funções na alimentação do sistema Suas Web, decorrente da possibilidade de inserção, pelo mesmo usuário, tanto da prestação de contas, a cargo do gestor municipal, dos recursos transferidos pelo Fnas, quanto do parecer de avaliação do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, a cargo do conselho municipal de assistência social competente;
- achado V: efetivação de repasses de recursos do Fnas a Municípios sem o efetivo funcionamento dos fundos municipais de assistência social e a prévia elaboração do respectivo plano de assistência social, em inobservância ao disposto no art. 30, parágrafo único, da Lei nº 8.742/1993;

- achado VI: falta de clareza nos orçamentos municipais quanto aos recursos próprios destinados às ações de assistência social, dificultando a individualização das despesas financiadas com recursos federais, estaduais e municipais, em inobservância ao disposto no art. 30, parágrafo único, da Lei nº 8.742/1993;
- achado VII: intempestividade na análise, pelo Fnas, das prestações de contas apresentadas pelos Municípios;
- achado VIII: insuficiência de infraestrutura de funcionamento dos conselhos municipais de assistência social;
- achado IX: insuficiência de capacitação dos conselheiros municipais de assistência social para o exercício de suas funções;
- achado X: existência de fragilidade no processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos municipais de assistência social, decorrente de não realização de processo eleitoral, de ausência de atuação do promotor público no referido processo e de inobservância da composição paritária exigida pelo art. 16 da Lei nº 8.742/1993;
- achado XI: insuficiência de fiscalização, pelos conselhos municipais, das entidades e das organizações de assistência social;
- achado XII: contratação de profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social – Cras e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – Creas sem a realização de concurso público;
- achado XIII: inadequação da estrutura física e de recursos humanos dos Cras e dos Creas;
- achado XIV: insuficiência de capacitação dos profissionais que prestam serviços nos Cras e nos Creas;
- achado XV: existência de dificuldade, pelos Municípios, na obtenção de informações junto ao MDS; e
- achado XVI: ausência de identificação, nos comprovantes das despesas realizadas com recursos repassados pelo Fnas, da origem desses recursos.

Na apreciação do trabalho de fiscalização, o TCU decidiu (Acórdão nº 2.809/2009 – Plenário) realizar várias recomendações e determinações, visando à correção dos problemas identificados e à melhoria da gestão dos recursos financeiros repassados pelo Fnas aos fundos municipais de assistência social, em especial com relação à observância das condições legalmente estabelecidas para a transferência dos recursos do cofinanciamento federal, à correta aplicação desses recursos em ações de assistência social, ao aprimoramento do acompanhamento da aplicação dos recursos e à melhoria do funcionamento dos centros de referência e dos conselhos municipais de assistência social.

Para consultar o relatório, o voto e o Acórdão, pode-se acessar o sítio do TCU na internet, seguindo os seguintes passos:

- www.tcu.gov.br;
- digitar **024.821/2008-5** na área de pesquisa da página (quadro na parte superior central, abaixo do texto “Todos| Acórdãos e Decisões| Normativos| Processos| Atos de Pessoal?”; teclar enter;
- na página resultante, clicar em “Acórdão nº 2.809/09 ATA 50/2009 – PLENÁRIO (ver HTML)”;
- será aberta nova página da internet com a íntegra do relatório, voto e Acórdão.

TEMA 6

PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: PRAZOS, SÚMULAS E ESPECIFICIDADES

6.1 Especificidades

É muito comum na Administração Pública Federal nos depararmos com frase como essa: “não houve prestação de contas do convênio, então, tem-se que instaurar um processo de tomada de contas especial – TCE”. Ou ainda: “os recursos transferidos ao Município não foram aplicados no objeto conveniado, e a prestação de contas não foi aprovada pelo ministério repassador dos recursos, fato que motivou a instauração da TCE contra o ex-prefeito convenente”.



Mas, afinal, o que é uma TCE e quais são seus objetivos?

Vamos, então, apresentar as características desse tipo de processo administrativo:

Características:

- é um processo administrativo autônomo devidamente formalizado e com rito próprio;
- possui natureza jurídica de reparação civil indenizatória (ressarcimento do prejuízo).
- é instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas internas sem a obtenção da prestação de contas reclamada, nem o ressarcimento do prejuízo verificado; e
- é um instrumento de controle administrativo interno saneador e de controle externo sancionador (reparar as irregularidades e o prejuízo e imputar responsabilidade ao agente causador do dano);
- é deflagrado na ocorrência de irregularidade de que resulte dano efetivo à Fazenda Pública; por perda, desvio ou má aplicação dos recursos financeiros ou patrimoniais; ou prejuízo presumido, por omissão no dever de prestar contas;
- é instaurado e instruído, regularmente, pela autoridade competente do órgão ou entidade lesada contra agente público, pessoa jurídica ou terceiro em liame com aquele;
- é um processo auditado e certificado pelo controle interno, com ciência ao ministro supervisor do órgão ou entidade instauradora, e julgado pelo Tribunal de Contas da União – TCU;
- impede o recebimento, pelo Município, de novos repasses de recursos federais ante o registro da inadimplência do convenente no Siafi.

Finalidades:

- obter do agente público responsável o ressarcimento do prejuízo, na via administrativa ou por meio de execução judicial do acórdão condenatório do TCU decorrente do julgamento da TCE;
- responsabilizar, por meio do julgamento da contas especiais, e aplicar sanções administrativas aos responsáveis (individuais ou solidários) e seus representantes legais, previstas na Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU).



Com esses parâmetros, podemos assim conceituar a TCE:

A tomada de contas especial é um processo administrativo excepcional de natureza indenizatória e sancionatória, cuja finalidade é obter o ressarcimento do prejuízo causado à Fazenda Pública por agente público e seus solidários em decorrência de irregularidades na aplicação, guarda ou perda dos recursos públicos, financeiros ou patrimoniais ou por omissão no dever de prestar contas. É um processo formal, com rito próprio, instaurado em regra no órgão ou na entidade lesada e instruído inicialmente pelo tomador de contas para envio à certificação do órgão de controle interno e ao julgamento pelo Tribunal de Contas da União, o qual poderá condenar o responsável ao ressarcimento do débito e aplicá-lhe sanções, inclusive, pecuniária, por meio de acórdão com força de título executivo extrajudicial.



ATENÇÃO

Caso as contas constantes do processo de tomada de contas especial sejam julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União, o nome dos gestores públicos e dos eventuais responsáveis solidários constarão de uma lista que é encaminhada, a cada ano eleitoral, à Justiça Eleitoral até o dia 5 de julho do ano do pleito. Tal informação é considerada, para fins de inelegibilidade, nos processos de impugnação de candidatura.

6.1.1 Excepcionalidade na instauração do processo de TCE

Como antes comentado, a TCE é um processo excepcional. Significa dizer que, diante dos fatos (irregularidades) ensejadores, não é instaurado de imediato, é necessário que o órgão ou a entidade lesada com o dano esgote todas as medidas administrativas com vistas ao saneamento da irregularidade ou obtenção do ressarcimento por outros meios que não a instauração da TCE. Não sendo possível isso, aí sim se constitui a TCE contra o gestor responsável.

É, nesse sentido, que a Instrução Normativa TCU nº 56/2007 (norma base sobre TCE) dispõe:

Preâmbulo: considerando, finalmente, que o TCU, na condição de órgão julgador das contas de administradores públicos federais e de responsáveis por danos à administração pública federal, somente deve ser acionado após esgotamento das providências administrativas internas [...]

Art. 1º, § 3º Esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido, a autoridade administrativa federal competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, observado o disposto nesta Instrução Normativa.

Art. 3º, § 1º A tomada de contas especial só deve ser instaurada pela autoridade administrativa federal após esgotadas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido.

A excepcionalidade da TCE foi também utilizada na norma base de convênios e contratos de repasse, Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011 que, em seu art. 82, § 1º, dispõe que a TCE somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas internas em face das ocorrências que motivam a instauração de TCE.

6.1.2 Duração da fase de exceção, apuração e saneamento

Sendo a TCE uma medida de exceção da Administração, até quando poderia a autoridade competente do órgão ou da entidade lesada adotar providências no sentido de sanear a omissão no dever de prestar contas ou as irregularidades danosas ao erário ou mesmo tentar obter o ressarcimento do prejuízo?

A resposta encontra-se no art. 1º, § 1º, IN TCU nº 56/2007, que fixa, em 180 dias, o prazo para o gestor público competente adotar medidas com a finalidade de apurar as irregularidades com dano ao erário, identificar os agentes responsáveis, quantificar o prejuízo e buscar sua reparação. Essa deve ser considerada a **fase de apuração dos pressupostos da TCE e saneamento administrativo do dano ou, ainda, simplesmente período de exceção da TCE**, visto que somente no caso de insucesso daquelas medidas é que **deverá ser deflagrada imediatamente a TCE**.

Portanto, não obtidos, no prazo máximo de (até) 180 dias, pelas vias administrativas tradicionais, o saneamento da irregularidade ou a recomposição do dano, faz-se necessário continuar a busca do ressarcimento ao erário e a responsabilização do agente público, desta vez por meio de processo de tomada de contas especial, imediatamente e devidamente instaurado.

Esse prazo, segundo os incs. I e II, § 2º, art. 1º, da IN TCU nº 56/2007, deve ser contado nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação dos recursos repassados, a partir da data fixada para a apresentação da prestação de contas; e, nos demais casos, da data do evento (irregularidade), quando conhecida, ou da data da ciência do fato irregular pela Administração.



O período de apuração e saneamento é o momento mais adequado para o gestor municipal regularizar a situação dos convênios perante os concedentes federais e evitar problemas mais graves, como a

inadimplência do Município no Siafi e a dificuldade de, no futuro, levantar documentos que comprovem a regular aplicação dos recursos.

6.1.3 Exceção à instauração da TCE como medida excepcional

Conforme antes tratado, em seu modo ordinário de constituição, a TCE somente deve ser instaurada pelo repassador de recursos após esgotadas as medidas administrativas com vistas ao saneamento da irregularidade ou ressarcimento do dano. Todavia, há situações em que a deflagração da TCE independe das medidas administrativas já adotadas ou do resultado da análise da prestação de contas pelo concedente, no caso de malversação de transferências federais. São elas:

- determinação de colegiado do TCU para órgão ou entidade instaurar a TCE, independentemente das medidas administrativas adotadas, consoante o que dispõe o art. 8, § 1º, Lei nº 8.443/1992, c/c art. 3º, § 3º, IN TCU nº 56/2007);
- recomendação dos órgãos de controle interno para que o órgão ou a entidade lesada instaure o processo de TCE; e
- conversão pelo TCU de processo de fiscalização, denúncia ou representação em TCE, onde esteja configurado dano ao erário superior ao valor mínimo para instauração da TCE (art. 47, Lei nº 8.443/1992, c/c art. 252, RI/TCU e art. 11, IN TCU nº 56/2007).

Nessas hipóteses, a tomada de contas especial é instaurada ou convertida imediatamente, devendo, em regra, seguir seu curso sem passar pela fase de apuração e saneamento a cargo do órgão ou da entidade instauradora. **Isso porque a apuração dos fatos, a responsabilização e a quantificação do débito (pressupostos essenciais da TCE) já devem ter ocorrido de alguma forma no âmbito dos órgãos de controle**, e circunstanciados nos papéis de trabalho que fundamentam os respectivos relatórios de fiscalização e de auditoria.

6.2 Medidas administrativas saneadoras

Diante da excepcionalidade do processo de TCE, as medidas administrativas preliminares a cargo do gestor público federal ganham importância.

Medidas administrativas são providências internas (discricionárias ou vinculadas) ao alcance da Administração Pública lesada, tomadas junto ao agente responsável pela malversação dos recursos ou perante a entidade em que este atuou, a fim de apurar (fato, responsabilidade e dano) e sanear a irregularidade motivadora da TCE ou de obter o ressarcimento do prejuízo. Isso tudo, ressalte-se novamente, realizado antes da TCE, ou seja, na fase de exceção, apuração e saneamento.

A propósito, o ilustre doutrinador e mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2005, p. 37) bem demonstra o aspecto excepcional da TCE em face das medidas administrativas adotadas previamente à

instauração do processo, citando trecho do voto do Excelentíssimo ministro Benjamim Zymler manifestado na Decisão nº 521/2002 – TCU – Plenário (julgamento da TCE TC nº 005.451/2001-1): “[...] a luz da racionalidade administrativa, não há sentido em se instaurar uma Tomada de Contas Especial quando, por meio de providências administrativas outras, é possível sanear as irregularidades que nela seriam apuradas [...]”.

A principal e primeira medida administrativa é a notificação (cobrança) do responsável para apresentar justificativas dentro de certo prazo (geralmente 30 dias) em razão das irregularidades constatadas ou para ressarcir os valores devidos.

Outros exemplos de providências a cargo do órgão ou entidade lesada são: realização de diligências e circularizações (confirmações com terceiros), com vistas a obter a verdade material sobre os fatos; realização de inspeções físicas; aplicação das sanções previstas no instrumento de repasse, parcelamento administrativo da dívida, por solicitação do responsável; inscrição do débito na dívida ativa, registro da inadimplência do responsável no Siafi, Siconv e Cadin; instauração de procedimento administrativo, processo disciplinar, inquérito policial militar e/ou ingresso de ação de improbidade administrativa, com fundamento nos arts. 14 ao 17 da Lei nº 8.429/1992.

Neste contexto, pode-se dizer que as medidas administrativas objetivam:

- a) levantar e caracterizar os pressupostos que autorizam a imputação de responsabilidade por irregularidade danosa ao erário, com vistas à eventual instauração da TCE; e
- b) realizar cobranças ao agente responsável no sentido de sanear as irregularidades subsistentes ou de ressarcir o dano qualificado e quantificado.



A fase de medidas saneadoras, de responsabilidade do concedente, deve ser aproveitada pelo gestor municipal para a resolução das pendências relativas à prestação de contas e à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos. Sanear as impropriedades e atender às notificações do concedente evitam problemas sérios que surgirão no futuro, momento em que talvez já não seja possível ou simples levantar os documentos ou as informações imprescindíveis ao esclarecimento dos fatos.

6.3 Pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular da TCE

A tomada de contas especial, como o próprio nome sugere, decorre de situações fora da regularidade. Essas situações dizem respeito aos seus fatos geradores, os quais devem estar presentes e caracterizados juntamente com determinados requisitos necessários à constituição e ao desenvolvimento válido e regular da TCE, que são os pressupostos exigidos para o processo.

6.3.1 Classificação

Os pressupostos do processo de TCE classificam-se em dois grupos:

Pressupostos de constituição: são requisitos cumulativos necessários à existência do próprio processo. Vale dizer que devem ser verificados e estarem presentes antes da instauração da constituição da TCE, pois sua ausência impede a formação do processo. Enquadram-se nesses pressupostos: a existência de fato irregular (não acobertado por nenhuma excludente de ilicitude/irregularidade, nem por longo decurso de tempo – 10 anos, entre a data do fato e a notificação do devedor), prejuízo ao erário igual ou superior ao valor mínimo para instauração de uma TCE, responsabilização direta ou indireta de um agente público (inclusive o nexo de causalidade entre a conduta omissiva ou comissiva do agente e a irregularidade geradora de TCE). Todos eles devidamente apurados e seguidos das tentativas de saneamento da irregularidade danosa ao erário ou do ressarcimento do prejuízo, mediante a adoção das medidas administrativas necessárias, as quais também podem, a rigor, serem consideradas como pressuposto de constituição.

Pressupostos desenvolvimento: referem-se às circunstâncias indispensáveis para que a TCE, após sua constituição, prossiga de modo regular, ou seja, siga seu fluxo, passando pelas instâncias administrativas competentes, até o julgamento. São exemplos desses requisitos: correta identificação e fundamentação do fator gerador (tipificação da irregularidade); oferecimento de oportunidade de contraditório e ampla defesa ao responsável; quantificação do débito; presença dos documentos e informações necessárias ao processo (peças integrantes); ausência de impedimentos ou suspeição do tomador de contas e do ministro-relator no TCU.



No âmbito do órgão julgador (TCU), recebido o processo de tomada de contas especial formalizado sem as informações e as peças documentais que o compõe, ele será restituído, sem autuação, à origem (órgão/entidade instauradora) para regularização (art. 4º, § 2º, IN TCU nº 56/2007).

6.3.2 Resumo dos pressupostos (gênero e espécie)

Pressupostos (Gênero)	Pressupostos (Espécie)
Constituição <i>(Existência)</i>	<ul style="list-style-type: none">• Fato irregular (ato ilícito)• Dano ao erário (igual ou superior ao valor mínimo)• Responsabilidade direta ou indireta de agente público
Desenvolvimento <i>(Validade)</i>	<ul style="list-style-type: none">• Quantificação do dano• Prévia adoção das medidas administrativas saneadoras• Oportunizado/garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa• Possibilidade de o responsável exercer o contraditório e a ampla defesa• Correta identificação e fundamentação do fato gerador (tipificação da irregularidade)• Inclusão dos documentos e informações essenciais do processo• Ausência de impedimentos ou suspeições



Fatos ensejadores da tomada de contas especial são ocorrências (irregularidades) que representam prejuízo ao erário. Já os pressupostos da TCE são requisitos que devem estar presentes nas irregularidades motivadoras ou na formalização do processo para que a TCE seja constituída e dê seguimento, os quais se fazem presentes (são levantados), em regra, no período da adoção das medidas administrativas internas a cargo do repassador/instaurador da TCE.



Jurisprudência aplicada

Nos termos do art. 212, do RI TCU, o Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, sem julgamento do mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. (Acórdãos TCU nº 1.166/2004 – Plenário, nº 3.227/2009 – 1ª Câmara e nº 1.041/2009 – 2ª Câmara).

6.4 Dispensa da instauração do processo de tomada de contas especial

A exigência de instauração da TCE está vinculada à existência de dano ao erário acima do valor mínimo, ao responsável principal ser agente público e à possibilidade do exercício da ampla defesa e contraditório. Assim, o processo de tomada de contas especial não deve ser instaurado nas seguintes hipóteses:

- prejuízo causado por terceiros, por descumprimento de cláusula contratual legitimamente acordada, exceto quando verificado ato ilícito decorrente de ação ou omissão do agente público em liame com o particular;
- infrações administrativas disciplinares de servidores e empregados públicos;
- transcurso de 10 anos desde o fato gerador do dano, **sem notificação** do responsável (art. 5º, §§ 4º e 5º, IN TCU nº 56/2007);

- valor do dano, atualizado monetariamente (sem juros), igual ou inferior ao limite fixado pelo TCU para encaminhamento da TCE, atualmente R\$ 23.000,00 (art. 5º, c/c art. 11, IN TCU nº 56/2007); e
- ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade sem que caracterize má-fé de quem lhe deu causa, se o dano for imediatamente ressarcido (art. 12, § 2º, Lei nº 8.443/1992, c/c art. 197, § 3º, RI/TCU).



ATENÇÃO

A dispensa de instauração da TCE e de seu encaminhamento ao TCU, nas situações de débito abaixo do valor mínimo, tem por base os princípios da racionalização administrativa e economia processual, devendo ser observada a possibilidade de consolidação das dívidas de pequena monta de um mesmo responsável (art. 5º, § 3º, IN TCU nº 56/2007). Nessas situações, não há perdão da dívida e ficará a cargo do órgão lesado adotar outras medidas administrativas ou mesmo judiciais com vistas à recomposição do dano.



Jurisprudência aplicada

A permissão para a não instauração de TCE proporciona considerável economia processual, nos âmbitos administrativos e desta Corte, ao desobrigar a emissão de certificado de auditoria, o pronunciamento ministerial e a análise pelos órgãos técnicos, pelo Ministério Público e pelo Colegiado competente.

No entanto, não está a autoridade administrativa eximida de adotar medidas administrativas no intuito de buscar o ressarcimento pretendido, nem de providenciar, caso malogradas as medidas adotadas, a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin e em outros cadastros afins, a teor do disposto nos arts. 5º, § 1º, inc. III, e § 2º, c/c os arts. 1º, *caput* e § 3º, da Instrução Normativa TCU nº 56/2007.

(Excerto do Voto Condutor do Acórdão nº 1.722/2010 – TCU – 1ª Câmara, relator ministro Walton Alencar Rodrigues)

[...] a IN-TCU 56/2007 dispensa a instauração e envio de tomadas de contas especiais ao TCU, nos casos em que o valor do dano é inferior à quantia fixada, em observância aos princípios da racionalidade administrativa e economia processual. Isso não significa, no entanto, que o débito se extinga. Remanescendo débito, a Administração não possui margem de escolha para optar entre buscar ressarcimento ou nada fazer, por força do princípio da indisponibilidade do interesse público.

(Trecho do Voto Condutor do Acórdão nº 2326/2010 – TCU – 1ª Câmara, Relator Ministro Walton de Alencar Rodrigues)

6.5 Dispensa de encaminhamento e arquivamento da TCE em sua origem

O art. 5º, § 1º, incs. I ao IV, da IN TCU nº 56/2007, prevê as hipóteses de **dispensa do encaminhamento ao TCU** e autoriza o correspondente **arquivamento no órgão ou na entidade de origem** das TCE já constituídas, nos seguintes casos:

- I – recolhimento do débito no âmbito interno;
- II – apresentação e aprovação da prestação de contas;
- III – valor do dano, atualizado monetariamente, inferior ao valor mínimo da TCE; e
- IV – outra situação em que o débito seja descaracterizado.

Frise-se que, nesses casos, a TCE chegou a ser deflagrada. Entretanto, por ausência superveniente do débito, baixa materialidade da TCE ou longo decurso de prazo entre o fato gerador e a TCE, o TCU dispensou o seu encaminhamento.



Jurisprudência aplicada

[...] uma vez recolhido, no âmbito administrativo, o débito devidamente apurado e imputado, ainda que já esteja autuado o respectivo processo de tomada de contas especial, fica dispensado o encaminhamento dos autos ao TCU, nos termos do inciso I, § 1º, do art. 5º, da IN/TCU nº 56/2007 (item 1.5.1, Acórdão nº 2.546/2011 – TCU – 1ª Câmara).

6.6 Legislação aplicada à TCE



A legislação nacional há muito tempo já tratava da tomada de contas (especial) em caso de prejuízo à União. O Código de Contabilidade da União (Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922) já previa na redação original dos arts. 90, § 2º, e 97:

No caso de desfalque ou desvio de bens da União, a tomada de contas deverá ser iniciada imediatamente (sic), afim de se apurar a situação do responsável (sic).

Organizados os processos de tomada de contas, serão elles remetidos (sic) ao Tribunal de Contas para julgamento, afim de ser o responsável julgado quite, em crédito ou em débito com a Fazenda Nacional. Neste último caso, não acudindo o responsável ou seus herdeiros ou fiadores, proceder-se-á à alienação administrativa da caução, prosseguindo-se na execução da sentença.

Mais recentemente, diversos dispositivos vigentes presentes na Constituição Federal, em leis, nas instruções normativas, em portarias interministeriais e no Regimento Interno do TCU regulamentam e dão fundamento jurídico ao processo de tomada de contas especial. Para o estudo da TCE, em vista do princípio da legalidade, é importante conhecermos a legislação aplicada à tomada de contas especial, a seguir apresentada.

Iniciamos com a Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 71, inc. II, trata do julgamento

pelo TCU das contas daqueles gestores que derem causa a **perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário**. Eis aqui a competência do órgão julgador e alguns motivos para a instauração da TCE.

Mesmo antes da Constituição vigente, o Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa, já prescrevia, em seu art. 84, hipóteses de instauração da TCE pela autoridade administrativa competente.

O Decreto nº 93.872/1986, que versa sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualizou e consolidou a legislação pertinente, até então, e também contemplou, no art. 148, motivos ensejadores de TCE e responsabilização do agente que cometer qualquer irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Nacional e no art. 153, § 2º estabeleceu o prazo de 30 dias para a remessa da TCE ao TCU.

A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) disciplina em vários de seus dispositivos assuntos afetos à tomada de contas especial: fatos ensejadores, objetivos, responsabilidade ativa e passiva e encaminhamentos (art. 8, §§ 1º, 2º e 3º); elementos da TCE (art. 9º, incs. I ao IV); conversão de processo de fiscalização em TCE (art. 47); e responsabilidades do controle interno (art. 50, inc. III).

Por sua vez, o Regimento Interno do Tribunal replica dispositivos tratados na LOTCU (art. 197, § 1º, art. 199, § 1º, e art. 252, parágrafo único) e disciplina outros institutos da TCE: pressupostos de constituição e esgotamento das medidas administrativas do tomador de contas especial e do controle interno (art. 197, § 2º); dispensa da instauração diante de ausência de má-fé do agente e do pronto ressarcimento do dano (art. 197, § 3º); hipóteses de arquivamento da TCE sem cancelamento do débito e do julgamento em conjunto com as contas anuais do órgão ou da entidade instauradora (art. 199, §§ 2º, 3º e 4º); poder regulamentar do TCU, visando à simplificação, à formalização, ao trâmite e à celeridade do julgamento da TCE (art. 200); arquivamento da TCE, sem julgamento do mérito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento (art. 212); e irregularidades afetas às transferências federais passíveis de TCE (art. 254, § 3º).

Na Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei nº 8.666/1993), há um único dispositivo a respeito da TCE (§ 6º, art. 116), que trata do prazo para devolução ao concedente dos saldos financeiros em caso de conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio e congêneres, sob pena de imediata instauração da tomada de contas especial pelo órgão ou entidade titular dos recursos repassados.

Esse mesmo dispositivo foi expressamente recepcionado pelo Decreto nº 6.170/2007, que estabelece normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse (art. 12, parágrafo único).

A Lei nº 10.180/2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento

Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal estabeleceu, no art. 18, inc. V, a competência dos órgãos setoriais de contabilidade em relação às tomadas de contas especiais, sendo tal competência explicitada no Decreto nº 6.976/2009, que regulamentou a lei em questão.

Já o Decreto nº 3.591/2000, alterado pelo de nº 4.304/2002, estabelece, em seu art. 15, § 6º, que as unidades de auditorias internas dos órgãos e das entidades deverão emitir parecer sobre as tomadas de contas especiais. **Eis aqui uma peça que comporá a TCE, que não está prevista na IN TCU nº 56/2007.**

Ainda sobre as competências do controle interno, o art. 19, da Lei nº 10.683/2003, trata da obrigação dos titulares dos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal de cientificar o ministro de Estado da CGU/PR a respeito dos atos ou dos fatos resultantes em tomadas de contas especiais simplificadas.

Sobre responsabilização em TCE, não podemos deixar de mencionar a Decisão Normativa TCU nº 57/2004, que estabelece possibilidade de responsabilizar, em sede de tomada de contas especial, Estados, Distrito Federal e Municípios, em solidariedade com o agente público responsável, por aplicação irregular de recursos federais em benefício dos referidos entes da Federação.

A Instrução Normativa TCU nº 63/2010, que trata das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da Administração Pública Federal, no art. 11, § 5º, estabelece a hipótese de o controle interno recomendar a instauração de TCE uma vez constatado dano ao erário, cujo responsável não esteja relacionado no rol de gestores das contas anuais.

Outra importante legislação para a TCE é a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011, que em seu bojo trouxe normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170/2007, cabendo destacar os seguintes temas:

- procedimentos de TCE realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv (arts. 3º e 6º, inc. XVI);
- notificação do conveniente pelo concedente antes de instaurar a TCE, quando não apresentada a prestação de contas dos recursos aplicados ou constatada a má aplicação dos recursos públicos transferidos e instaurando, se for o caso, a competente Tomada de Contas Especial (art. 5º, inc. II, alínea h);
- instauração da TCE no caso do não saneamento no prazo fixado pelo concedente das irregularidades decorrentes do uso dos recursos repassados ou de outras pendências de ordem técnica ou legal na execução de convênios ou contratos de repasse (art. 70, § 3º);
- instauração da TCE no caso da omissão no dever de prestar contas dentro do prazo regula-

mentar ou após a notificação do concedente para a apresentação da prestação de contas (art. 72, § 3º);

- hipótese de suspensão da inadimplência, da instauração da TCE por omissão no dever de prestar contas dos recursos concedidos por meio de convênios e contratos de repasse e responsabilização de quem lhe deu causa (art. 72, §§ 4º, 5º, 7º e 8º);
- hipótese de prefeito solicitar ao concedente dos recursos a instauração de TCE contra o gestor municipal antecessor (art. 72, § 6º);
- instauração de TCE no caso da não aprovação da prestação de contas da avença e adoção de procedimentos e registros decorrentes (art. 76, § 2º);
- hipótese de instauração da TCE no caso da não restituição dos saldos financeiros dos convênios (art. 80, § 1º);
- hipótese de reversão da aprovação da prestação de contas e de instauração da TCE (art. 80, § 2º);
- rescisão de convênio ou contrato de repasse quando constatados motivos que ensejam a instauração de TCE (art. 81, inc. III, parágrafo único);
- fatos ensejadores, objetivos, pressupostos, excepcionalidade da TCE e registros da inadimplência no Siafi e Siconv e notificações do partícipe faltoso e de seus responsáveis (art. 82 e respectivos incs. e parágrafos);
- providências do instaurador nos casos de apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito imputado, após a instauração da TCE, porém antes ou depois do encaminhamento ao TCU, aprovando-se ou não a prestação de contas (arts. 83 e 84 e respectivos incs. e parágrafos).

A Secretaria-Executiva da Controladoria-Geral da União – SE/CGU-PR publicou a Portaria nº 958, de 17 de maio de 2010, na qual aprovou a Norma de Execução para orientação da instrução do processo de TCE e instituiu o modelo de relatório do tomador de contas especial a ser utilizado nos processos de TCE remetidos ao Controle Interno.

O TCU editou as seguintes súmulas a respeito da tomada de contas especial: Enunciados nºs 098, 132, 134, 186, 187, 227 e 230, que tratam, respectivamente, de citação do responsável; racionalização administrativa e simplificação processual; débitos provenientes de relação trabalhista; alcance da TCE sobre os coautores do crime de peculato; dispensa da TCE, quando o responsável não for agente público; recolhimento parcial do débito por um dos devedores solidários; e responsabilização do prefeito sucessor pelo dever de prestar contas de recursos federais aplicados por seu antecessor.



Além das normas esparsas em relação à TCE, o TCU, com fundamento no seu poder regulamentar sobre as matérias que lhe compete, editou a **Instrução Normativa nº 56/2007, que consideramos ser a norma base e especial sobre o processo de tomada de contas especial.**

6.7 Fatos ensejadores da instauração do processo de tomada de contas especial

Fatos ensejadores da tomada de contas especial são os motivos que levam à instauração do processo de TCE. Não devem ser confundidos com seus pressupostos, que são os elementos essenciais necessários para que a TCE seja constituída e desenvolva o seu curso normal até o seu julgamento.

De modo geral, a irregularidade (ato ilícito) que resulta dano ao patrimônio público, desde que economicamente mensurável (quantificável monetariamente), é o principal pressuposto de constituição da tomada de contas especial.

O mais apropriado elenco de fatos ensejadores gerais para deflagração da TCE encontra-se no art. 8º, c/c o art. 5º, inc. VII, da Lei nº 8.443/1992, que apresentam os seguintes motivos geradores do processo de tomada de contas especial:

- omissão no dever de prestar contas;
- não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;
- ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; e
- prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

Com base nessa classificação, podemos relacionar os seguintes **fatos ensejadores específicos mais comuns**, motivadores para a instauração da TCE, relacionados a irregularidades na aplicação de recursos federais descentralizados por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos de natureza congêneres.

Fatos ensejadores – gerais	Fatos ensejadores – específicos
Omissão no dever de prestar contas	Não apresentação da prestação de contas da avença no prazo fixado no instrumento de repasse
Não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União	Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos
	Ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos
	Inexecução total ou parcial do objeto pactuado
	desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos
	Impugnação de despesas realizadas em desacordo com o instrumento, plano de trabalho ou normas de repasse
	Não utilização ou não recolhimento total ou parcial da contrapartida pactuada
	Não aplicação ou não devolução de rendimentos de aplicações financeiras
Ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos	Não devolução de saldo de recursos federais apurado na execução do objeto
Prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário	Desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos federais, em benefício privado
	Superfaturamento na execução dos objetos contratados

A caracterização (classificação) do fato ensejador específico da TCE deverá levar em conta o fato irregular verificado no caso concreto, de forma a responder à pergunta: o que levou à não comprovação, ao desvio, à ilegalidade etc.?



Em razão da excepcionalidade da TCE, ocorrendo qualquer uma daquelas situações, a instauração do processo deverá ser precedida de medidas administrativas saneadoras, incluindo a devida notificação de cobrança administrativa dirigida ao responsável e, em certos casos, à entidade recebedora dos recursos.

6.8 Prazos aplicados à TCE



Na presença de fatos ensejadores da tomada de contas especial, alguns prazos devem ser observados para a adoção de medidas administrativas (procedimentos) antes e depois da instauração da TCE. No quadro, esses prazos são informados.

Providência	Prazo	A Partir da(o)	Fundamento
Devolução dos saldos financeiros não utilizados na avença	30 dias	Conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento	art. 116, § 6º, Lei nº 8.666/1993 e art. 12, parágrafo único, Decreto nº 6.170/2007, art. 80, § 1º, Portaria Interministerial nº 507/2011
Apresentação de justificativas pelo conveniente, contratante ou interveniente acerca das irregularidades de ordem técnica ou legal passíveis de TCE	30 dias (*) (prorrogável igual período)	Recebimento da notificação/comunicação	Art. 70, <i>caput</i> , e art. 79, § 3º, Portaria Interministerial nº 507/2011
Devolução dos recursos, caso não aceitas as justificativas apresentadas pelo conveniente em razão das irregularidades comunicadas pelo concedente	30 dias	Recebimento da notificação para restituição dos recursos	Art. 79, § 4º, Portaria Interministerial nº 507/2011
Apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos por convênios	60 dias	Fim da vigência ou conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro	art. 72, I, Portaria Interministerial nº 507/2011
Análise da prestação de contas do convênio, com base nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes do concedente.	90 dias	Recebimento da prestação de contas	art. 76, Portaria Interministerial nº 507/2011
Notificação ao conveniente ou ao contratante para apresentar a prestação de contas ou recolher os recursos transferidos, diante da omissão do dever de prestar contas	30 dias	Término do prazo fixado no instrumento para apresentação da prestação de contas	Art. 72, § 1º, Portaria Interministerial nº 507/2011
Registro da inadimplência do conveniente no Siconv	45 dias	Após notificação	Art. 82, § 6º, Portaria Interministerial nº 507/2011
Adoção de medidas administrativas com vistas à regularização das pendências, apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, ante a constatação de irregularidades ensejadoras de TCE	180 dias	Data fixada para apresentação da prestação de contas, no caso de omissão no dever de prestar contas ou na comprovação da aplicação dos recursos Data do fato gerador e, quando desconhecida, da data de sua ciência pela Administração	Art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, IN TCU nº 56/2007
Dispensa de Instauração de TCE	10 anos (após)	Transcorridos do fato gerador, sem notificação ao responsável	Art. 5º, §§ 4º e 5º, IN TCU nº 56/2007
Apresentação de alegações de defesa no TCU ou recolher a quantia devida	15 dias	Recebimento do expediente citatório (data no aviso de recebimento)	Art. 202, RITCU
Remessa da TCE ao TCU	30 dias	Elaboração (conclusão)	Art. 153, § 2º, Decreto nº 93.872/1986
Apresentação de recurso de reconsideração em face de acórdão do TCU (julgamento da TCE)	15 dias	Recebimento da notificação do acórdão	Arts. 30 e 33, Lei nº 8.443/1992

(*) A LDO para 2012, Lei nº 12.465/2011, art. 37, § 2º, estabelece o prazo de 45 dias, prorrogável pelo mesmo período, para adoção dessa mesma providência.

6.9 Autoridade administrativa competente para decidir sobre a instauração da TCE

Sobre o tema, inicialmente, cabe diferenciar o agente competente para decidir por instaurar a TCE e o agente competente que irá instruir a TCE. Vejamos o que estabelece a IN TCU nº 56/2007 (com nossos destaques):

Esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido, a **autoridade administrativa federal competente** deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, observado o disposto nesta Instrução Normativa (§ 3º, art. 1º).

A tomada de contas especial só deve ser instaurada pela **autoridade administrativa federal** após esgotadas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido (§ 1º, art. 3º)

Considera-se instaurada a tomada de contas especial a partir da autuação de processo específico, em atendimento a **determinação da autoridade administrativa competente**, observado o parágrafo anterior (§ 2º, art. 3º)

A partir desses dispositivos, verifica-se que, uma vez encerrada a fase das medidas de apuração e de saneamento do fato ensejador da TCE, cabe à autoridade administrativa competente determinar a instauração do processo de TCE. Esse é o ato que deflagra a instauração (autuação) do processo de TCE, em outras palavras, é a “certidão de nascimento da TCE” – a primeira folha/documento da TCE.



Mas quem é essa autoridade administrativa competente no âmbito do órgão instaurador da TCE?

É aquela que tem tal atribuição (de determinar a instauração da TCE) estabelecida nas leis orgânicas, regimentos, estatutos ou demais normativos do órgão ou entidade concedente dos recursos e instauradora da TCE. Destaque-se que essa designação ou delegação de competência é um assunto *interna corporis*, que, dependendo da estrutura orgânica da unidade, pode alcançar qualquer nível hierárquico. Assim, não necessariamente deve coincidir com o ordenador de despesa da unidade gestora estabelecido pelo art. 80 do Decreto-Lei nº 200/1967.

Após deflagrada a TCE, passa-se à sua instrução, cuja função é atribuída ao tomador de contas especial ou a uma comissão temporária ou permanente de tomada de contas especial, que tem como principal trabalho elaborar o Relatório do Tomador de Contas Especial, peça essencial da TCE, que deve contemplar todas as informações inerentes ao processo, desde a fase antecedente à instauração da TCE propriamente dita, isto é, de apuração e saneamento do fato ensejador.



Não se confunde autoridade administrativa instauradora da TCE com o tomador ou membro de comissão de tomada de contas especial. Com respaldo no princípio de segregação de funções, aquela autoridade não participa da instrução da TCE e o tomador ou membro de comissão não determina sua instauração.

6.10 Documentos e informações integrantes da TCE

Os documentos e as informações que devem constar em um processo de TCE – decorrentes de transferências federais de recursos – relacionam-se aos pressupostos de constituição e de desenvolvimento da TCE, por isso, dizem respeito à origem dos recursos, à apuração e identificação das irregularidades, à adoção de medidas administrativas saneadoras, à correta imputação de responsabilidade, à quantificação do débito e às manifestações do ministro supervisor do órgão ou entidade lesada, bem como do órgão de controle interno e/ou de sua unidade de auditoria interna, quando existente.

Desse modo, com base na IN TCU nº 56/2007 (norma base sobre TCE) e na Portaria CGU/SE nº 958/2010, que aprovou orientações sobre a instrução do processo de TCE e instituiu o modelo de Relatório do Tomador de Contas Especial, devem constar do processo de TCE os seguintes documentos e informações:

- I – Ficha de Qualificação do(s) Responsável (eis), com indicação de:
 - a) nome;
 - b) número do CPF, ou do CNPJ, quando for pessoa jurídica;
 - c) endereços residencial e profissional e número de telefone;
 - d) cargo, função e matrícula, quando se tratar de servidor público;
 - e) período de gestão;
- II – Cópias dos documentos de transferência de recursos e da prestação de contas, concernentes à origem dos recursos, fatos ensejadores da TCE, responsabilização e quantificação do débito;
- III – Relatórios de Fiscalização *in loco* ou de Auditoria, quando realizadas (subitem 2.b.vi, Portaria CGU/SE nº 958/2010);
- IV – Pareceres Técnicos sobre a execução física do objeto e atendimento dos objetivos e Financeiros sobre a aplicação dos recursos e exame da prestação de contas (subitem 2.b.vii e 2.b.viii, Portaria CGU/SE nº 958/2010);
- V – Demonstrativo Financeiro do Débito, com indicação de:
 - a) valor original;
 - b) origem e data da ocorrência;
 - c) parcelas recolhidas e respectivas datas de recolhimento, se for o caso;
- VI – Relatório da Comissão ou do Tomador das Contas, com indicação circunstanciada de:
 - a) dados do processo original da transferência de recursos;
 - b) dados do processo de TCE;
 - c) histórico da origem dos recursos e do fato ensejador da TCE;
 - d) quantificação do dano e da responsabilidade;
 - e) as providências adotadas pela autoridade administrativa federal competente com vistas ao saneamento da irregularidade ou o ressarcimento do débito;
 - f) expedientes de cobrança do débito remetidos ao responsável;
 - g) análise das justificativas e defesa eventualmente apresentadas pelo responsável;

h) opinião da comissão ou do tomador de contas ou da comissão sobre os fatos ensejadores, a responsabilização e a quantificação do dano;

VII – Certificado de Auditoria emitido pelo Órgão de Controle Interno competente, acompanhado do respectivo Relatório, que trará manifestação acerca dos seguintes quesitos:

- a) adequada apuração dos fatos, com indicação das normas ou regulamentos eventualmente infringidos;
- b) correta identificação do responsável;
- c) precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas;
- d) identificação da autoridade administrativa federal responsável pela ausência de adoção das providências previstas no art. 1º, quando for o caso;
- e) observância das normas legais e regulamentares pertinentes pelo concedente;
- f) celebração do termo, avaliação do plano de trabalho e demais documentos constantes da solicitação de recursos;
- g) fiscalização do cumprimento do objeto; e
- h) tempestividade da instauração da tomada de contas especial.

VIII – Parecer da Unidade de Auditoria Interna, quando for o caso (art. 15, § 6º, do Decreto nº 3.591/2000, alterado pelo nº 4.304/2002);

IX – Pronunciamento do ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do art. 52 da Lei nº 8.443/1992;

X – Cópia das Notificações de cobrança expedidas; e

XI – Cópia da Notificação da entidade beneficiária dos recursos, no caso de omissão no dever de prestar contas de recursos repassados mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere.



Este rol de documentos e informações pode comportar outros elementos que contribuam para a caracterização do dano e da responsabilidade (art. 4, inc. X, IN TCU nº 56/2007).

A tomada de contas especial formalizada sem os elementos que devem constar do processo é devolvida ao instaurador pelo TCU, sem autuação, para regularização. Vale dizer que não é admitida/recebida pelo órgão julgador da TCE (art. 4º, § 2º, IN TCU nº 56/2007).



Jurisprudência aplicada

– Assunto: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DOU, de 2 de maio de 2011, S. 1, p. 173.

Ementa: alerta à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU-PR) no sentido de que, por ocasião da análise de processos de tomada de contas especial, antes de encaminhá-los à apreciação do TCU, analise todos os documentos constantes dos autos, conforme o art. 4º, inc. V, alíneas “a” a “d”, da IN/TCU nº 56/2007, devolvendo o processo ao órgão de origem nos termos do inc. I, § 1º, do art. 5º, da aludida IN/TCU (item 1.5.2, TC-002.199/2011-4, Acórdão nº 2.546/2011-1ª Câmara).

6.11 Súmulas relacionadas à tomada de contas especial

De forma bem simples, súmula é a fixação de entendimento (jurisprudência) de um Tribunal, adotado no mesmo sentido diversas vezes, a respeito de tema específico, com a finalidade de uniformizar suas decisões.

Em relação à tomada de contas especial, cabe destacar as Súmulas TCU nº 230 e 187, a seguir comentadas:

6.11.1 Responsabilização do gestor signatário/executor e gestor sucessor – Súmula TCU nº 230

Segundo o Enunciado da Súmula TCU nº 230:

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.

A referida Súmula, que está em fase de revisão pelo Tribunal em razão da evolução da jurisprudência aplicada à matéria, deve ser entendida no sentido de que, primeiramente, não compete ao gestor sucessor (que não foi signatário nem geriu os recursos do convênio) instaurar a tomada de contas contra o antecessor. Essa é uma atribuição do órgão concedente dos recursos, inclusive a partir de uma provocação de um prefeito sucessor, por exemplo.

Quanto ao encaminhamento da prestação de contas, pela interpretação literal e original da súmula (que não é norma, mas resume o entendimento do Tribunal de Contas da União e vincula os órgãos e as entidades da Administração Pública jurisdicionados ao TCU), em respeito aos princípios da impessoalidade e da continuidade da atividade pública, compete ao gestor sucessor (aquele em cuja gestão recai o prazo para apresentar as contas), ante o desligamento do gestor anterior dos negócios da municipalidade, prestar contas dos recursos recebidos por seu antecessor, caso este não o tenha feito, inclusive em relação à devolução ao concedente de eventuais saldos da conta da avença. Se não for possível fazê-lo, o sucessor deve adotar as medidas com vistas ao resguardo do patrimônio público, dentre as quais se destaca a comunicação ao concedente da situação identificada no Município.

Por esse entendimento, a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas e pela comprovação da aplicação de qualquer recurso recebido pelo antecessor recai sobre o sucessor, que somente se exime de assumir tal encargo caso demonstre a impossibilidade de fazê-lo, por culpa do antecessor, e adote medidas para recuperação do dano (resguardo do patrimônio público). Se o sucessor não adotar providências, sobre ele poderá recair a responsabilidade pelo ressarcimento do valor total repassado, em solidariedade com o antecessor.

A interpretação dada à súmula pelo Tribunal de Contas da União tem se alterado, e alguns aspectos estão sendo considerados hoje em dia, tendo em vista a necessidade de se avaliar a conduta de cada gestor (antecessor e sucessor), perante os deveres legais, e as suas consequências.

Primeiramente, tem se considerado a data de vencimento, constante do instrumento de transferência, do dever de apresentação da prestação de contas ao repassador. Assim, teremos as seguintes implicações:

- caso o vencimento do prazo de apresentação da prestação de contas ocorra durante a gestão do próprio executor dos recursos (gestor antecessor), ainda que se cobre a prestação de contas do sucessor (ante a continuidade administrativa), a responsabilidade pela omissão tem recaído, nos processos apreciados pelo TCU, sobre o antecessor, que tinha o dever de prestar contas, teve tempo e oportunidade para fazê-lo (o prazo previsto para a apresentação da prestação de contas recaiu sobre sua gestão) e não o fez; e
- caso ocorra na gestão do sucessor (situação clássica nas mudanças de gestão), a ele recai o dever primário de prestar contas dos recursos utilizados, seja pelo antecessor, seja parcialmente pelo próprio sucessor.

Outro aspecto verificado se refere à responsabilidade pela execução dos recursos e, nesse ponto, nasce a outra face do dever de prestar contas, qual seja, o dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos.

Não tendo sido possível ao sucessor juntar os documentos pertinentes à prestação de contas da avença e remetê-la, dentro do prazo regular ou após notificação, ao concedente dos recursos de modo a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, a responsabilidade por fazê-lo recairá sobre o gestor que executou, que gastou o dinheiro. A ele competirá apresentar a documentação e as provas necessárias à comprovação da aplicação dos recursos na forma e nos objetivos definidos no ajuste. Retornamos, aqui, ao dever constitucional de prestar contas que assume o agente que gere recursos públicos. Assim, teremos as seguintes implicações:

- caso os recursos tenham sido utilizados integralmente pelo antecessor, a ele caberá comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos e gastos;
- caso os recursos tenham sido aplicados em parte pelo antecessor e na outra parte pelo sucessor, a cada um caberá comprovar a boa e regular aplicação dos recursos pessoalmente geridos (nas respectivas gestões).

A responsabilidade do gestor sucessor pela apresentação da prestação de contas da gestão anterior não deve ser confundida com a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, a cargo do gestor executor/aplicador dos recursos.

A primeira vertente da interpretação do Enunciado da Súmula TCU nº 230 ressaltada, qual seja, a relativa ao dever de prestar contas exigível do gestor sucessor, ante os princípios da impessoalidade e da continuidade administrativa, concretiza-se mediante a apresentação da prestação de contas pelo **aspecto formal** (entrega dos documentos exigidos no instrumento da avença como prestação de contas).

A segunda representa a prestação de contas sob o **aspecto material**, decorrente do dever constitucional a que todos os agentes públicos estão submetidos, relaciona-se com a efetiva comprovação da aplicação dos recursos federais geridos no objeto conveniado e do atingimento dos objetivos pactuados.

Não havendo condições para o gestor sucessor organizar e enviar a prestação de contas, devidamente justificada, ele deve, então, adotar medidas com vistas ao resguardo do patrimônio público, notificar administrativa ou judicialmente o seu antecessor e acionar/solicitar ao concedente dos recursos para que este instaure a tomada de contas especial contra aquele. **Esse é o entendimento contemporâneo da aludida Súmula.**

De outro modo, sendo o sucessor o responsável por organizar e encaminhar os documentos da prestação de contas, e não tendo condições de fazê-lo, silenciando-se a respeito, sem apresentar qualquer justificativa, poderá este responder pela omissão no dever de prestar contas e ter suas contas julgadas irregulares, sem débito, mas com aplicação de multa, com fundamento no art. 16, inc. III, alínea *a*, e art. 19, parágrafo único, e art. 58, incs. I e II, todos da Lei nº 8.443/1992.

Em qualquer hipótese, não se afasta a responsabilidade do administrador antecessor, gestor de recursos do convênio (sendo ou não signatário do instrumento), pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos, por imperativo constitucional e legal. Mas, lembre-se de que, caso parte dos recursos tenha sido gerida na administração sucessora, esta, além do dever de prestar contas, também será responsável por comprovar a regularidade de sua aplicação.

Sobre a adoção de medidas do gestor sucessor com vistas ao saneamento das irregularidades praticadas pelo administrador antecessor, importa apresentar o Enunciado da Súmula nº 46 da Advocacia-Geral da União – AGU, de 23 de setembro de 2009, a respeito da exclusão de eventual registro de inadimplência da entidade conveniente e que corrobora a essência da Súmula TCU nº 230:

Será liberada da restrição decorrente da inscrição do Município no SIAFI ou CADIN a prefeitura administrada pelo prefeito que sucedeu o administrador faltoso, quando tomadas todas as providências objetivando o ressarcimento ao erário.

Encerrando esse tópico, apresenta-se, a seguir, o quadro com o resumo das interpretações sobre a responsabilidade do gestor antecessor, signatário e executor e do gestor sucessor pela omissão no dever de prestar contas:

Enunciado nº 230 da Súmula TCU	
<i>Aplicação dos recursos e fim do prazo para apresentar a prestação de contas ocorreu na gestão anterior</i>	
Atribuição	Responsabilidade
Organização e apresentação da prestação de contas	Gestão antecessora Gestão sucessora (continuidade administrativa)
Adoção de medidas para resguardo do patrimônio público	Gestão sucessora
Instauração da TCE	Órgão ou entidade concedente
Comprovação da boa e regular aplicação dos recursos	Gestão executora
<i>Fim do prazo para apresentar a prestação de contas recaiu na gestão sucessora</i>	
Atribuição	Responsabilidade
Organização e apresentação das contas do convênio (quando possível)	Gestor sucessor
Adoção de Medidas para Resguardo do Patrimônio Público	Gestor sucessor
Instauração da TCE	Órgão/entidade concedente
Comprovação da boa e regular aplicação dos recursos	Gestor Executor
<i>Aplicação de parte dos recursos e fim do prazo para apresentar a prestação de contas ocorreu na gestão sucessora</i>	
Atribuição	Responsabilidade
Organização e apresentação das contas do convênio	Gestor sucessor
Adoção de medidas para resguardo do patrimônio público	Gestor sucessor
Instauração da TCE	Órgão/entidade concedente
Comprovação da boa e regular aplicação dos recursos	Gestor executor/antecessor Gestor executor/sucessor



O entendimento fixado na Súmula TCU nº 230 foi recepcionado pela Portaria Interministerial nº 507/2011, nos seguintes termos:

Cabe ao prefeito e ao governador sucessor prestar contas dos recursos provenientes de convênios firmados pelos seus antecessores.

Na impossibilidade de atender ao disposto no parágrafo anterior, deverá apresentar ao conceden-

te justificativas que demonstrem o impedimento de prestar contas e as medidas adotadas para o resguardo do patrimônio público.

Quando a impossibilidade de prestar contas decorrer de ação ou omissão do antecessor, o novo administrador solicitará ao concedente a instauração de tomada de contas especial.

(Art. 72, § 4º, 5º e 6º)

6.11.2 Responsabilidade do agente privado em conluio (ligação) com o agente público – Súmula TCU 187

Consoante disposto no art. 71, inc. II, da Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta **e daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.**

Nos termos do art. 16, § 2º, alíneas *a* e *b*, da Lei nº 8.443/1992, é também atribuição do TCU, ao julgar irregulares as contas, fixar a responsabilização solidária do agente público que praticou o ato irregular e **do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.**

Nesse ponto, de acordo com o Enunciado da Súmula TCU nº 187, é dispensada à TCE em razão de dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, causado por pessoa estranha ao serviço público sem conluio (ligação) com servidor da Administração Pública. Vale dizer que, havendo ligação do terceiro com um agente público, cabe à TCE.

Dessa forma, na hipótese de o agente privado praticar irregularidade ensejadora de TCE, em conluio com agente público (cúmplice), ambos os agentes serão responsabilizados em sede de TCE.

Eis a íntegra do Enunciado da Súmula TCU nº 187:

Sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, nas instâncias, próprias e distintas, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, dispensa-se, a juízo do Tribunal de Contas, a tomada de contas especial, quando houver dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor da Administração Direta ou Indireta e de Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, de qualquer outra entidade que gere recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social.

TEMA 7

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A administração de um Município, embora sempre subordinada ao interesse público, não difere, tecnicamente, da administração de uma empresa. Assim, os conceitos utilizados na ciência da administração devem ser seguidos e aplicados pelo gestor municipal.



Para o alcance de uma boa administração, quatro atividades básicas são imprescindíveis: planejamento, organização, direção e controle (PODC), as quais compõem o processo administrativo. Em breves palavras, define-se, a seguir, cada uma dessas atividades:

- **Planejamento:** relaciona-se a definir objetivos, traçar estratégias e fixar metas para alcançá-los, bem como estabelecer planos de ação, quantificando e qualificando os recursos que serão utilizados e os resultados que deverão ser alcançados.
- **Organização:** refere-se à forma como os membros de uma entidade estão agrupados e como irão trabalhar. Reflete a estrutura necessária para alcançar os objetivos estabelecidos no planejamento: unidades orgânicas a serem criadas para desempenhar as diversas finalidades e lotação de pessoas para compô-las; definição das responsabilidades a serem atribuídas a cada uma dessas unidades; e relações hierárquicas e funcionais entre elas.
- **Direção:** engloba atividades como a tomada de decisões, a comunicação com os subordinados, superiores e pares, a obtenção, a motivação e o desenvolvimento de pessoal. Envolve fazer com que as coisas aconteçam por intermédio da arregimentação de pessoas e recursos, é conduzir a ação. A direção mostra os rumos e estimula as pessoas para que utilizem os recursos da melhor maneira possível na consecução dos objetivos planejados.
- **Controle:** ações, políticas e procedimentos adotados para garantir que o planejamento seja bem executado e que os objetivos estabelecidos sejam alcançados adequadamente. Controlar é monitorar as atividades dos membros de uma entidade e verificar se todos os procedimentos dentro da organização estão de acordo com que foi planejado, mudando e/ou corrigindo quando e quantas vezes forem necessárias.



ATENÇÃO

Como visto, controle é uma das quatro funções básicas do processo administrativo, sendo de responsabilidade dos gestores municipais a sua implementação. **O importante é que se entenda que controlar faz parte da atividade de administrar, e que, portanto, nenhum gestor pode se abster de exercer o controle sobre as atividades exercidas em seu Município.**

A forma como o controle interno será constituído dentro de um Município dependerá de diversos fatores locais, podendo ser mediante uma unidade organicamente estruturada ou mesmo por meio da designação de assessor ou assessores para auxiliar no exercício dessa função, conforme já exposto no item 2 deste documento – “Cuidados a serem tomados pelos gestores municipais na aplicação de recursos federais”. Claro está que, quanto maior o Município, mais complexa é a sua organização estrutural e, provavelmente, mais complexas as suas transações. Assim, para controlar eficientemente as transações, a administração necessita de relatórios e análises concisos e confiáveis, que reflitam a situação real do Município e auxiliem na tomada de decisão.

7.1 Características do controle interno

Uma melhor compreensão do controle interno pode ser obtida a partir de algumas de suas características:

- trata-se de um sistema (ainda que exercido somente por uma pessoa), criado e implementado pela própria administração da entidade, sendo sua a responsabilidade de mantê-lo e exigir a sua observância;
- composto por uma estrutura organizada e, preferencialmente, formal, de divisão de trabalho, de autoridade e de responsabilidades dentro da entidade, o que constitui o plano de organização da entidade, aliado a um conjunto de atitudes e processos relacionados a esse plano de organização;
- criado para o alcance de certos objetivos:
 - utilização dos recursos de maneira eficiente e eficaz, mediante operações ordenadas, éticas e econômicas;
 - proteção do patrimônio (bens, direitos e interesses) contra perdas, danos, utilização indevida ou malversação;
 - registro e contabilização adequada das transações e das atividades, com a conseqüente preparação e apresentação fidedigna de suas demonstrações contábeis e prestações de contas;
 - segurança de que as decisões e as políticas da administração da entidade estão sendo adequadamente implantadas e respeitadas, e as leis e os regulamentos a ela aplicáveis estão sendo observados.

Das características expostas, verifica-se a importância do sistema de controle interno para auxiliar a gestão municipal no alcance de objetivos fundamentais como a boa e regular utilização dos recursos públicos federais, estaduais ou próprios, e sua correta prestação de contas.

É o sistema de controle interno existente nos Municípios que garantirá ao gestor maior se os cuidados necessários à utilização de recursos federais, conforme expostos no item 2, estão sendo devidamente tomados pelos demais gestores municipais, adotando as medidas definidas no “plano de organização do Município” em caso de verificação de problemas.



É importante que fique claro que a responsabilidade pela preservação dos ativos (bens e direitos) e pela prevenção ou descoberta de erros ou fraudes é da administração do **Município**. A administração também é responsável pelo estabelecimento e manutenção de sistemas de informação – contábeis e de controles internos – que, na medida do possível, garantam a condução ordenada e eficiente do Município e reduzam os riscos relativos a níveis aceitáveis, aumentando as possibilidades de se atingir os objetivos propostos.

Um sistema de controle interno que funcione adequadamente constitui a melhor proteção, para as entidades, contra os erros e as fraquezas humanas. As rotinas de verificação e revisão são características de um bom sistema de controle interno, que reduzem a possibilidade de que erros ou tentativas fraudulentas permaneçam encobertos por muito tempo e permitem à administração possuir maior confiança na adequação dos dados.

7.2. Princípios básicos do controle interno



Algumas medidas que devem ser adotadas por todas as entidades em termos de política, sistemas e organização, que constituem **princípios básicos de controle interno** são:

1. Plano de organização que proporcione apropriada segregação (separação) de funções ou responsabilidades funcionais.

Conforme já exposto, o plano de organização de uma entidade refere-se ao modo pelo qual se organiza o sistema de controle, sendo estabelecidas as relações de autoridade e responsabilidade dos diversos níveis, observando-se que, embora o estabelecimento de limites até os quais os diversos níveis de pessoal possam responder pela entidade, dinamizando o processo de tomada de decisão, alguns cuidados devem ser tomados:

- não se deve responsabilizar pessoas por atividades nas quais elas não têm autoridade;
- pessoas não devem ser responsáveis por funções nas quais possam cometer erros e irregularidades e, ao mesmo tempo, ter outras responsabilidades em funções que lhes possibilitem mascarar ou encobrir a ocorrência desses eventos;

- nenhuma pessoa, individualmente, deve ter sob sua responsabilidade o controle total de uma transação ou processo de trabalho, de seu começo até o final;
- deve haver cuidado com conflitos de interesse de responsáveis por transações ou processos de trabalho, mesmo quando há segregação de funções, por exemplo, quando há envolvimento de pessoas de uma mesma família.

2. A contabilização e as operações propriamente ditas devem ser separadas.

- um funcionário ou departamento não deve ocupar posição em que tenha controle contábil e, ao mesmo tempo, controle das operações que geram os lançamentos contábeis;
- a segregação entre as funções de escrituração e aquelas referentes a operações de guarda de bens e valores (ativos) evita que a pessoa com acesso aos ativos se aproprie de um ou mais deles, ocultando seus atos mediante lançamentos contábeis errados;
- os controles contábeis devem ser feitos de modo a reduzir possibilidade de fraudes.



ATENÇÃO

Segregação de funções incompatíveis:

É importante que se separem as responsabilidades por:

- iniciar transações;
- registrar transações;
- guardar bens e direitos (ativos).

3. Sistema de autorização e alçada por competência hierárquica.

- a fim de atingir os objetivos traçados, a administração deve estabelecer, dentro do sistema de controle interno, vários níveis nos quais é necessária autorização para a realização de atos.
- no exercício de suas funções, a administração tem de estar segura e tranquila de que as transações se realizem de acordo com sua vontade ou anuência;
- o uso de ativos (bens e direitos) do Município deve se restringir às finalidades estabelecidas pela lei e pela administração.

4. Avaliação crítica do elemento humano designado para desempenho de atividades – competência; comprometimento; independência e zelo profissional.

- mesmo com o mais alto grau de autorização nas operações, o êxito de qualquer entidade, em todos os aspectos, depende muito da qualidade de seu pessoal;
- a seleção cuidadosa de pessoal e um programa apropriado de treinamento em todos os níveis de operação, juntamente com revisão e avaliação frequentes do desempenho de cada servidor, contribui muito para o perfeito funcionamento do sistema de controle interno.

5. Acesso controlado e autorizado aos ativos.

- ao se proteger os ativos, deve-se permitir o acesso apenas ao pessoal autorizado;
- periodicamente, devem ser comparados os registros contábeis e os bens físicos realmente disponíveis.

6. Análise do custo x benefício.

- é condição imperiosa que o custo do controle interno necessário à salvaguarda dos ativos (patrimônio) da entidade seja compatível com o benefício e o desempenho esperado.

7. Aferição dos resultados e correção de desvios identificados.

- regularmente, deve ser realizada avaliação da qualidade dos controles internos implementados, desativando os que não apresentem ganho significativo ou se revelem desnecessários ou onerosos.
- é fundamental ação imediata da administração quando da constatação de desvios pelo sistema de controle interno, seguindo previsões do plano de organização da entidade.

7.3 Ambiente de controle

Para que os princípios básicos de controle interno possam ser cumpridos, e o sistema de controle interno seja efetivo, o elemento essencial é o **ambiente de controle**. Trata-se do sinal que a alta administração da entidade emite para os demais funcionários ou servidores com relação à importância do controle interno no alcance dos objetivos e das metas da entidade. O ambiente de controle “dá o tom” da organização, influenciando a consciência de controle das pessoas que nela trabalham.



Sistema de Controle Interno ----- Elemento essencial ----- Ambiente de controle

Vários fatores compõem o ambiente de controle de uma entidade, destacando-se:

- **Integridade e valores éticos.** Os principais administradores devem:
 - dar o exemplo, sempre demonstrando integridade e praticando normas que conduzam a um elevado comportamento ético;
 - comunicar a todos os empregados, verbalmente e mediante divulgação de políticas e códigos de conduta por escrito, o que deles é esperado em termos comportamentais, que cada empregado tem a responsabilidade de relatar violações conhecidas ou suspeitas a um nível mais alto da organização e que o não cumprimento dessas regras resultarão em penalidades;

- fornecer orientação moral a quaisquer empregados cuja formação moral não lhes permita distinguir entre o certo e o errado;
 - reduzir ou eliminar incentivos e tentações que possam levar indivíduos a praticar atos desonestos, ilegais ou não éticos.
- **Comprometimento com competência.** Para atingir os objetivos de uma entidade, pessoas em vários níveis da organização devem possuir o conhecimento e as habilidades necessárias para que realizem eficazmente suas tarefas.
 - **Filosofia e estilo gerencial da administração.** Relaciona-se à forma como a administração da entidade assume e monitora riscos do negócio. Atitudes pouco prudentes na condução dos negócios e desconsideração dos aspectos relacionados aos controles ou às boas práticas de gestão degeneram o ambiente de controle.
 - **Forma pela qual a administração designa autoridade e responsabilidade, organiza a estrutura organizacional e exerce políticas e práticas de recursos humanos.** Autoridade e responsabilidades devem ser designadas juntamente com procedimentos efetivos para monitorar resultados (prestação de contas). A estrutura organizacional deve ser estabelecida de forma a favorecer o cumprimento da missão e o alcance dos objetivos da organização. Políticas e práticas de recursos humanos devem contribuir para que as pessoas possam ofertar o melhor de si para que a organização alcance os objetivos almejados.

7.4 Classificação dos controles internos

1. Controles de prevenção ou preventivos

São aqueles destinados a prevenir a ocorrência de erros ou anormalidades durante a realização ou o processamento das operações da organização.

Quando inseridos dentro de um sistema de controle, evitam que erros ocorram, impedindo, também, os custos de corrigi-los.

Exemplos:

- segregação de funções;
- sistema de autorização e alçadas;
- controles físicos sobre ativos;
- controle de acesso autorizado aos ativos.

2. Controles de detecção ou detectivos

São os destinados a detectar erros ou anormalidades que eventualmente tenham ocorrido durante a realização ou processamento das operações da organização. Acabam por medir a eficiência dos controles preventivos. Exemplos:

- contagem de caixa;

- reconciliações bancárias e contábeis;
- inventários físicos e análise de diferenças;
- confirmação de saldos de contas de terceiros.

7.5 Auditoria interna



Uma importante questão é distinguir sistema de controle interno de auditoria interna. A auditoria interna, quando existente, é parte do sistema de controle interno de uma entidade. Assim, não há de se falar em controles internos criados pela auditoria interna. Cabe à auditoria interna, órgão da estrutura organizacional da entidade, avaliar a eficácia e a eficiência dos procedimentos criados por outrem, mesmo porque, se a auditoria interna fosse responsável pela criação de controles, não possuiria a independência necessária para criticá-los.

7.6 Pontos de controle preventivo para reduzir riscos de irregularidades nas licitações e nos contratos

Dada importância do processo licitatório e da administração de contratos resultantes, inclusive na utilização de recursos federais transferidos, identificam-se, a seguir, pontos de controle que podem ser implementados de forma a contribuir para criar mecanismos de prevenção contra riscos de procedimentos irregulares.

São apresentadas questões a serem garantidas pela gestão municipal e, em certos casos, possíveis controles a serem implantados.

Para o processamento de licitações, garantir que:

- Existe justificativa comprovada para a necessidade de adquirir o material, o bem, ou de contratar o serviço, ou a execução da obra e que tal procedimento tem por finalidade principal atender aos interesses essenciais para que os objetivos do Município sejam atendidos.
- Os objetivos alegados para a compra ou a contratação estão efetivamente contidos em orçamentos, planos, projetos e programas aprovados para as operações do objeto licitado.
- Existe perfeita correlação entre a necessidade levantada e a sua utilidade em orçamentos, planos, projetos e programas aprovados.
- As especificações pertinentes à necessidade levantada estão de acordo com o padrão das características técnicas definidas previamente para atender ao objetivo da contratação.
- A necessidade está sendo tempestivamente levantada, de forma a possibilitar que o processamento da licitação para a compra, para a contratação do serviço ou obra, assim como o recebimento final do objeto licitado aconteça em prazo compatível com a previsão de sua utilização.

- Existem recursos orçamentários aprovados para o oportuno pagamento dos compromissos assumidos com terceiros que venham a contratar com o Município.
- O orçamento empenhado está compatível com os preços de mercado.
- O ato convocatório tenha sido elaborado e divulgado com os requisitos legais essenciais, de forma a preservar a lisura do processo e a se precaver contra questionamentos, impugnações e recursos que possam comprometer o andamento normal do certame.
- As análises e os julgamentos para habilitar participantes e para classificar propostas sejam feitos em estrita relação aos critérios estabelecidos no instrumento de convocação e nos princípios legais.
- Provável controle: a Comissão de Licitação, com relação à habilitação de fornecedores e seleção das propostas econômicas, analisa, habilita, inabilita, classifica, desclassifica e submete a pareceres em estrita observância aos termos do edital? Lavra ata própria com os registros circunstanciados dos atos e fatos pertinentes?
- Os questionamentos, as impugnações, os recursos e as manifestações a respeito, porventura existentes, sejam tratados no prazo legal e com fundamentação necessária.
- Provável controle: os recursos apresentados por concorrentes são recebidos, protocolados, remetidos aos demais participantes no certame, submetidos às análises competentes, deferidos ou indeferidos e comunicados aos demais licitantes no prazo legal pela autoridade competente?
- A documentação do processo esteja comprovadamente isenta de indícios de fraudes ou vícios que possam comprometê-la.
- Provável controle: a documentação apresentada pelos licitantes é analisada por profissional qualificado que realiza as diligências cabíveis para garantir a isenção de fraude documental?
- Os responsáveis pela condução do processo possuem a necessária capacidade profissional e comprovada legitimidade para os atos praticados.
- Provável controle: a Comissão de Licitação está composta por pessoas efetivamente habilitadas, com treinamento especializado e oficialmente designadas para a função?
- Todos os atos de responsabilidade do agente público são realizados e se encontram comprovados no processo.
- Provável controle: os atos praticados no processo são controlados por meio de *check-list* (lista de verificação), relacionando cada ato do processo e o respectivo número da página com a rubrica do conferente responsável e com o termo de fechamento dos atos praticados, devidamente reconhecidos pelo gestor do processo?
- Os responsáveis providenciaram a publicidade oficial dos seus atos como forma de preservar a sua eficácia.
- Provável controle: o controle interno instituído indica o momento da obrigatoriedade da publicação oficial do edital, do resultado, da habilitação do julgamento das propostas e do instrumento do contrato?
- Os atos de processamento e as decisões não são alimentados por tráfico de influência que visem qualquer favoritismo.

- Provável controle: os atos praticados pelos responsáveis pela condução das licitações trans parecem a inexistência de relacionamentos com os interessados nas licitações públicas, salvo aqueles decorrentes da necessidade profissional de garantir a legalidade do processo?
- A administração municipal decidiu pela proposta que apresentou as melhores condições de atender aos seus objetivos.
- Provável controle: a proposta selecionada é aquela que atende a todos os requisitos do ato convocatório?
- Os atos praticados pelos gestores atendem aos princípios constitucionais estabelecidos na Lei de Licitações e Contratos.
- Provável controle: cada fase da licitação obedece à sequência de procedimentos definidos pelo controle interno, em estrita observância aos princípios constitucionais previstos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993?

Para a gestão de contratos, garantir que:

- Existe segregação de funções de forma a garantir que a gestão do contrato, sob os aspectos orçamentário, técnico, operacional, financeiro, administrativo e jurídico, não é executada por um único gestor.
- Provável controle: existe norma definindo atribuições e responsabilidades dos gestores do contrato?
- Os atos praticados pelos gestores estão em conformidade com as atribuições definidas.
- Provável controle: o ato praticado pelo gestor faz referência à norma ou ao termo do contrato que lhe deu atribuição e responsabilidade?
- As falhas de qualquer natureza, detectadas na gestão, são de imediato regularizadas.
- Provável controle: o ato praticado pelo respectivo gestor tem a comprovação da regularidade na execução da fase anterior pelo gestor responsável?
- O valor a ser liberado corresponde exatamente ao recurso previamente aprovado pela autoridade competente para pagar o preço da compra ou do serviço.
- Provável controle: o valor liberado para pagamento tem a comprovada certificação emitida pelo gestor de orçamento, informando que o desembolso corresponde ao recurso previamente aprovado?
- O valor liberado e aplicado na compra ou na execução do contrato está corretamente utilizado.
- Provável controle: o valor liberado pelo gestor financeiro está atestado pelo gestor operacional e acompanhado da documentação suporte que comprova o atesto?
- O gestor orçamentário não está liberando recurso acima do valor aprovado.
- Provável controle: o sistema de controle orçamentário rejeita, automaticamente, a liberação de valor acima do valor aprovado para o projeto ou atividade?
- O material recebido, o serviço prestado ou a obra executada correspondem exatamente às especificações, às quantidade, à qualidade e ao prazo contratados.

- Provável controle: o atesto do gestor operacional está devidamente acompanhado da documentação suporte e comprova que foram observadas as condições contratadas?
- O preço faturado pelo fornecedor ou prestador de serviços corresponde exatamente ao material recebido, ou aos serviços que foram executados e aos preços contratados.
- Provável controle: o documento fiscal emitido pelo contratado é conferido com os termos contratuais e aprovado pelos gestores operacional e financeiro?
- A fatura apresentada pelo contratado, referente à execução de obras públicas, representa efetivamente os serviços executados.
- Provável controle: a fatura está acompanhada de detalhada planilha de medição, atestada pelo contratado e pela fiscalização do Município, comprovando que houve vistoria e aprovação dos serviços executados?
- Não está havendo liberação de recursos financeiros acima do valor global estabelecido no contrato.
- Provável controle: o sistema financeiro de pagamentos rejeita, automaticamente, a liberação de valor acima do contratado?
- A designação de gestores de contrato seja precedida de análise para indicar aqueles que possuem a necessária habilitação para as atribuições inerentes à função.
- Provável controle: o gestor designado possui competência técnica compatível e foi submetido a treinamento especializado para a função?
- A liberação do valor para pagamento está sendo feita em estrita observância aos termos do contrato.
- Provável controle: o sistema de pagamento exige o preenchimento das informações necessárias para que a duplicidade de pagamento seja rejeitada e encaminhada para: crítica; que todos os descontos incidentes sejam observados; que a documentação contratual exigida esteja comprovada; e que o prazo contratual seja observado?
- Nenhum dispositivo contratual está sendo descumprido pelo contratado e que não existe falha no intercâmbio de informação entre os gestores como forma de garantir o cumprimento do contrato.
- Provável controle: a execução do contrato é acompanhada sistematicamente pelo gestor responsável e informada por meio de relatório gerencial tempestivo sobre a sua evolução para a autoridade superior avaliar e fazer os questionamentos cabíveis?
- Os pareceres são emitidos de forma tempestiva para orientar sobre a tomada de decisão sobre questões contratuais.
- Provável controle: os pareceres necessários para a tomada de decisão são emitidos nos prazos estabelecidos na norma interna?
- As alterações contratuais a título de reajuste, repactuações de preços, ou reequilíbrios econômico-financeiros são analisadas em estrita observância aos termos do contrato e dispositivos legais.
- Provável controle: a alteração contratual é submetida à área responsável, para análise dos fatos, dos termos contratuais, dos aspectos técnicos e legais, das implicações orçamentárias

e financeiras e conclusão pela sua aprovação ou não?

- As partes contratantes não estão praticando atos passíveis de motivar a rescisão contratual.
- Provável controle: os relatórios gerenciais informam sistematicamente se a execução do contrato está consistente com os termos contratuais?
- Proceder-se tempestivamente à rescisão contratual quando da existência comprovada de motivação.
- Provável controle: o relatório gerencial apresentado pelo gestor indica que há comprovado descumprimento contratual, caracterizando razão suficiente para a tomada de decisão sobre a rescisão do contrato?

TEMA 8

PRECAUÇÕES NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO



Conforme comentado no tópico do tema 2, no decorrer de todo o mandato, o gestor público municipal deve atentar-se para o cumprimento de leis, normas e princípios com vistas ao atendimento do interesse da coletividade e, por consequência, não ser responsabilizado por eventuais ilegalidades ou irregularidades.

Mas, é no último ano de gestão que os cuidados devem ser redobrados, considerando condutas proibidas e regras especiais de responsabilidade fiscal, patrimonial, finanças e orçamentos públicos e eleitorais aplicadas nesse período que, se ressalte, coincide com as eleições municipais, conforme trataremos a seguir.

8.1 Precauções a respeito das transferências federais recebidas por convênios

Ao encerrar o mandato, o prefeito, com o intuito de evitar a descontinuidade administrativa, deve buscar informações sobre a situação dos recursos federais recebidos ou a receber por meio de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos similares firmados com o governo federal.

Problemas detectados na comprovação da aplicação das verbas federais têm impedido alguns Municípios de celebrarem novos convênios e submetido diversos prefeitos e ex-prefeitos a sanções de caráter pessoal, tais como: devolução integral dos recursos repassados, multa e proibição de concorrer novamente a cargos eletivos (inelegibilidade declarada pela Justiça Eleitoral). Assim, algumas medidas práticas devem ser adotadas ao final do mandato, aplicáveis também a todo o período da gestão municipal:

- Efetue levantamento (inventário das transferências), junto aos setores administrativos da prefeitura municipal, dos convênios celebrados com o governo federal que ainda estão vigentes, quer já executados, quer ainda em execução. Essa relação também pode ser obtida na página na internet do Portal da Transparência Pública do Governo Federal (www.portaltransparencia.gov.br).
- Verifique se as prestações de contas parciais ou totais desses convênios já foram elaboradas e encaminhadas ao respectivo concedente dos recursos. Caso alguma prestação de contas não tenha sido elaborada ou enviada, providencie sua elaboração ou encaminhamento, conforme o caso, visto que a falta de prestação de contas ou a prestação de contas irregular ou incompleta pode impedir a celebração de novos convênios com o Município.

- Mantenha organizados nos arquivos da prefeitura os documentos relativos aos convênios ou instrumentos similares que gerir, vigentes e não vigentes, desde a proposta de celebração até o término de sua execução, inclusive os extratos das contas específicas de todo o período do convênio e a cópia dos respectivos cheques emitidos.
- Busque apresentar as prestações de contas dentro do prazo pactuado com o órgão concedente dos recursos, executar total e fielmente o objeto dos convênios e aplicar em tempo a contrapartida financeira do Município, visto que o descumprimento dessas obrigações estão presentes entre as principais irregularidades detectadas pelo TCU.



Com a finalidade de ajudar o gestor municipal na boa e regular aplicação dos recursos públicos federais, o TCU elaborou cartilhas sobre convênios, licitações e contratos, licenciamento ambiental e execução de obras públicas, transferências governamentais constitucionais, dentre outras, disponíveis no portal do Tribunal na página da internet: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/publicacoes>

8.2 Práticas proibidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)



Nos termos da própria Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a gestão fiscal responsável pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Nesse contexto, são impostas aos gestores públicos algumas proibições de atos e práticas contrários à gestão pública responsável, sobretudo no último ano do mandato, que passaremos a citar:

8.3 Despesas com pessoal

Segundo o art. 19, inc. III, da LRF, c/c art. 20, inc. III, o total da despesa com pessoal dos Municípios, para cada período de apuração, não poderá exceder o limite de 60% da receita corrente líquida, sendo 6% para o Legislativo local, incluindo o Tribunal de Contas, quando houver; e 54% para o Poder Executivo Municipal.



ATENÇÃO

- É nulo o ato administrativo ou normativo de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do prefeito, isto é, de 1º

de julho a 31 de dezembro não se pode conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título (art. 21, parágrafo único, LRF).

- Segundo os §§ 3º e 4º, art. 23, LRF, caso a despesa com pessoal ultrapasse o seu limite no 1º (primeiro) quadrimestre do último ano do mandato do prefeito, o Município fica proibido de:
 - receber transferências voluntárias;
 - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
 - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.
- O art. 359-G, da Lei nº 10.028/2000, tipificou como crime contra as finanças públicas: ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura, com pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

8.3.1 Operação de crédito (empréstimos)

Operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) é um empréstimo de curto prazo e destina-se a atender insuficiência de caixa (despesas correntes) durante o exercício financeiro, mas, no último ano do mandato do prefeito, é proibida sua realização (art. 38, inc. IV, alínea b, LRF).



ATENÇÃO

- O art. 359-A, da Lei nº 10.028/2000 tipificou como crime contra as finanças públicas: ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito sem prévia autorização legislativa, com pena de reclusão de 1 (um) a 2 (dois) anos.
- É considerado **crime de responsabilidade** deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro (art. 1º, inc. XIX, Decreto-Lei nº 201/1967, incluído pela Lei nº 10.028/2000).

8.3.2 Limites da dívida consolidada

A dívida consolidada ou fundada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em **prazo superior a doze meses**.

Caso o montante dessa dívida exceda o limite, fixado pelo Senado Federal, no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do prefeito, o Município fica proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita (exceto o refinanciamento do principal atualizado

da dívida mobiliária), podendo, até, ficar impedido de receber recursos por convênios da União ou do Estado (art. 31, § 1º, inc. I, § 2º, LRF).



ATENÇÃO

- É considerado **crime de responsabilidade** deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal (art. 1º, inc. XVI, Decreto-Lei nº 201/1697, incluído pela Lei nº 10.028/2000).

De acordo com o art. 3º, inc. II, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, a dívida consolidada líquida dos Municípios, até o final de 2016, não poderá exceder a 120% da Receita Corrente Líquida (RCL).

8.3.3 Restos a Pagar

De acordo com o art. 36, da Lei nº 4.320/1964, Restos a Pagar são despesas empenhadas, mas não pagas dentro do exercício financeiro, isto é, até 31 de dezembro. Vale dizer que ocorre apenas o primeiro estágio da despesa pública: o empenho, deixando o segundo, pagamento, para ocorrer somente no exercício seguinte ou depois.

Para não onerar a futura gestão do Município, a Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe ao prefeito, nos últimos dois quadrimestres do mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (art. 42, LRF).



ATENÇÃO

O art. 359-C, da Lei nº 10.028/2000, tipificou como crime contra as finanças públicas: ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, com pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

8.4 Condutas proibidas pela Lei Eleitoral



eleitorais.

A seguir, são listadas condutas proibidas a agentes públicos pela Lei nº 9.504/1997, com alterações posteriores, que estabelece normas para as eleições. Trata-se de condutas que, segundo a justiça eleitoral, afetam a igualdade de oportunidade entre os candidatos aos pleitos

É PROIBIDO:

- Ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta do Município, somente sendo permitida a realização de convenção partidária. Essa proibição não se aplica aos candidatos à reeleição de prefeito e vice-prefeito, bem como a residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.
- Usar materiais ou serviços, custeados pelo Município, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e nas normas dos órgãos que integram.
- Ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado.
- Fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo poder público.
- Nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, sendo permitida:
 - a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
 - a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
 - a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
 - a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
 - a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.
- Nos 3 (três) meses que antecedem o pleito:

- realizar transferência voluntária de recursos da União ao Município, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado e os destinados a atender às situações de emergência e de calamidade pública;
 - com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.
 - fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo.
- Realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no item anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.
 - Fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir de 180 (cento e oitenta) dias antes das eleições até a posse dos eleitos.
 - No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior
 - Nos anos eleitorais, os programas sociais não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantidos.
 - Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações, é vedada a contratação de *shows* artísticos pagos com recursos públicos.
 - Comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas, sob pena de cassação do registro ou do diploma.



ATENÇÃO

- O descumprimento dessas regras caracteriza ato de improbidade administrativa, resulta na suspensão imediata da conduta proibida, quando for o caso, e sujeita os responsáveis à multa; à cassação do registro ou do diploma; e à exclusão dos partidos beneficiados pelas condutas da distribuição dos recursos do Fundo Partidário.
- Art. 40. Constitui crime o uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade

de economia mista, com pena de detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, podendo alternar para prestação de serviços à comunidade, pelo mesmo período, e multa.



8.5 Comissão de transição de governo

Embora ainda não haja uma lei geral com regras para a transição de governo no nível municipal, é importante, a exemplo do que ocorre no governo federal (Lei nº 10.609/2002), que a mudança do gestor municipal ocorra da maneira mais transparente, democrática e republicana, a fim de garantir a troca de informações e a continuidade administrativa e dos programas em andamento.

Assim, é recomendável que, após o resultado das eleições e antes da posse do prefeito eleito, sejam constituídas comissões de transição de governo com a participação de técnicos e representantes da atual e futura gestão, cuja missão é a troca de informações sobre a gestão financeira, orçamentária e patrimonial do Município, estrutura dos órgãos e entidades da administração pública municipal, e sobre a situação dos programas e das transferências, convênios e suas prestações de contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO