



SUMÁRIO

ANÁLISE E INSTRUÇÃO PROCESSUAL:	5
MÓDULO 1 – NOÇÕES GERAIS	6
UNIDADE 1 – CONCEITOS BÁSICOS	6
1.1 Conceito de TCE	6
1.2 Objetivos da TCE	7
1.3 Legislação Aplicável	7
1.4 Fatos Ensejadores da TCE.....	9
1.5 Fatos Ensejadores da TCE – Convênios e Contratos de Repasse.....	9
1.6 Síntese.....	10
UNIDADE 2 – INSTAURAÇÃO	11
2.1 Responsável pela Instauração	11
2.1.1 Omissão da Autoridade	12
2.2 Conversão de Processo em TCE.....	13
2.3 Prazo para Instauração	14
2.4 Dispensa da Instauração	14
2.5 Pressupostos.....	15
2.5.1 Débito	15
2.6 Casos de Não Cabimento de TCE	16
2.7 Distinção entre TCE e Outros Processos	16
2.7.1 TCE e PAD/Sindicância	17
2.7.2 TCE e Ação de Reparação de Dano	17
2.8 Fases da TCE	18
2.9 Síntese da Unidade	18
MÓDULO 2 – FASES DA TCE – INTERNA E EXTERNA	20
UNIDADE 1 – FASE INTERNA DA TCE	20
1.1 Início do Processo.....	20
1.2 Composição	20
1.3 Das Provas	22
1.3.1 Ônus da Prova.....	23
1.3.2 Ampla Defesa e Contraditório	24
1.4 Registro no SIAFI.....	25



1.5 Atuação do Controle Interno	25
1.6 Caso Especial de Convênios e Contratos de Repasse.....	27
1.7 Tomada de Contas Especial Simplificada (Extinta).....	29
1.8 Dispensa de Instauração da Tomada de Contas Especial	30
1.8.1 Valor do Dano Atualizado Inferior ao Limite Fixado	30
1.8.2 Após Decorridos 10 Anos do Fato Gerador	30
1.9 Dispensa do Encaminhamento ao TCU.....	31
1.10 Registro no Cadin	31
1.11 Processo Convertido em TCE.....	33
1.12 Parcelamento do Débito.....	34
1.13 Síntese da Unidade	35
UNIDADE 2 – FASE EXTERNA DA TCE	36
2.1 Visão Geral.....	36
2.2 Exame preliminar	37
2.3 Exame Inicial.....	37
2.3.1 Fluxo Simplificado do Exame Inicial	38
2.3.2 Saneamento dos Autos.....	39
2.3.3 Apuração do Débito.....	39
2.3.4 Atualização do Débito	40
2.3.5 Responsabilidade Solidária.....	41
2.3.6 Ausência de Pressupostos	42
2.3.7 Economicidade da TCE.....	43
2.3.8 Citação	44
2.3.8.1 Audiência.....	45
2.3.8.2 Citação	45
2.3.8.3 Citação de Pessoa Jurídica.....	46
2.3.8.4 Acórdão do TCU	47
2.3.9 Recomendações	49
2.4 Exame Após Citação	50
2.4.1 Validade da Citação.....	51
2.4.2 Revelia.....	51
2.4.3 Análise das Alegações de Defesa	53
2.4.4 Exame da Boa-Fé.....	53
2.4.5 Proposta de Julgamento	54
2.4.5.1 Julgamento das Contas	55
2.4.5.2 Arquivamento do Processo.....	57



2.4.6	Fixação da Responsabilidade Solidária	57
2.4.7	Encaminhamento ao MPU	58
2.4.8	Desconto ou Cobrança Judicial da Dívida.....	58
2.4.9	Inabilitação para o Exercício de Cargo/Função.....	59
2.4.10	Declaração de Inidoneidade de Licitante.....	59
2.4.11	Arresto de Bens	60
2.4.12	Registro no Cadastro de Contas Irregulares - Cadirreg.....	61
2.4.13	Contas Ilíquidáveis	61
2.4.14	Exemplo de Proposta de Encaminhamento	62
2.4.15	Recomendações	63
2.5	Síntese da Unidade	64
MÓDULO 3 – RECURSOS EM TCE.....		66
UNIDADE 1 – TIPOS DE RECURSOS.....		66
1.1	Recursos Previstos	66
1.1.1	Embargos de Declaração	66
1.1.2	Recurso de Reconsideração	67
1.1.3	Recurso de Revisão	68
1.2	Casos de não Cabimento.....	69
1.3	Síntese da Unidade	69
MÓDULO 4 – CASOS ESPECIAIS E JURISPRUDÊNCIA DO TCU		70
UNIDADE 1 – CASOS ESPECIAIS DE RESPONSABILIDADE		70
1.1	Responsabilidade de Entes da Federação – DN/TCU 57/2004	70
1.1.1	Exemplo.....	71
1.2	Pessoa Jurídica e Casos de Despersonalização.....	72
1.3	Gestor Falecido e Responsabilidade de Sucessores	73
1.3.1	Novas Possibilidades Traduzidas pelo Novo Código Civil.....	75
1.3.2	Inventário em Cartório.....	76
1.4	Síntese da Unidade	76
UNIDADE 2 – CASOS ESPECIAIS DE IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS		77
2.1	Não Aplicação de Contrapartida de Convênios.....	77
2.2	Desvios de Objeto e de Finalidade	79
2.3	Síntese da Unidade	80
UNIDADE 3 – CASOS ESPECIAIS RELATIVOS AO PROCESSO DE TCE		80
3.1	Ação Judicial em Trâmite e o Andamento da TCE	80



Tribunal de Contas da União

Instituto Serzedello Corrêa

3.2 Contas Apresentadas após Citação	81
3.3 Prescrição da Tomada de Contas Especial	83
3.4 TCE Instaurada Tardamente	84
3.4.1 Exemplos	86
3.5 Síntese da Unidade	89
ANEXO – FLUXO SIMPLIFICADO – EXAME INICIAL (TCE JÁ AUTUADA)	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
GLOSSÁRIO	95



ANÁLISE E INSTRUÇÃO PROCESSUAL:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

OBJETIVO DO CURSO:

Habilitar o participante a realizar análise de processos de tomada de contas especial – TCE – a partir do conhecimento do arcabouço conceitual, legal e jurisprudencial que rege essa matéria.



MÓDULO 1 – NOÇÕES GERAIS

UNIDADE 1 – CONCEITOS BÁSICOS

1.1 Conceito de TCE

A **Tomada de Contas Especial – TCE** – pode ser entendida como tomada de contas em circunstâncias especiais.

A TCE é um instrumento legal destinado a identificar eventuais prejuízos na guarda e aplicação de recursos públicos com vistas ao ressarcimento do Erário.

As Contas Ordinárias têm periodicidade anual obrigatória e o objetivo de demonstrar a movimentação dos bens e recursos geridos pelo órgão ou pela entidade no exercício, mas a TCE objetiva:

- apurar os fatos relativos a um prejuízo causado ao erário;
- identificar o(s) responsável(is);
- quantificar o dano.

TCE é definida no artigo 3º da IN/TCU nº 56/2007 da seguinte forma:

Art.3º *Tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do devido ressarcimento.*

O Professor Jorge Ulysses Jacoby Fernandes¹, por sua vez, conceitua a TCE da seguinte forma:

Tomada de Contas Especial é um processo de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário.

¹ In: *Tomada de contas especial: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública*. 3ª edição.

1.2 Objetivos da TCE

Nas definições de TCE, observamos que um procedimento de tomada de contas especial tem como objetivos básicos:

- apurar os fatos que resultaram em prejuízo ao Erário (O QUÊ);
- identificar e qualificar os agentes causadores do dano (QUEM e COMO);
- quantificar o prejuízo sofrido pelos cofres públicos (QUANTO);

Tais objetivos possibilitam o alcance da finalidade maior de uma TCE que é o ressarcimento dos cofres públicos. Se não pela própria via administrativa da TCE, pela obtenção, ao fim de seu julgamento, de um título executivo para cobrança judicial da dívida, consubstanciado no acórdão condenatório proferido pelo Tribunal de Contas da União (art. 23, inciso III, alínea “b”, da Lei nº 8.443/92).

De maneira bem simples, uma tomada de contas especial busca respostas para as seguintes perguntas, relacionadas a uma situação de dano ao Erário:

O quê
Quem
Como
Quanto



1.3 Legislação Aplicável

Dentre os diversos dispositivos que regem a matéria, tem-se, em especial:

- Constituição Federal (artigo 71, inciso II, *in fine*);
- Decreto-Lei nº 200/1967 (artigo 84);
- Lei nº 8.443/92 (artigos 8º, 9º, 47 e 50);
- Regimento Interno/TCU (artigos 197, 198, 199, 200, 252, 254, 261);
- IN nº 56 – TCU, de 05/12/2007 (dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial e dá outras providências);
- Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29/5/2008 (arts. 63/65);



- Manual de Instrução de TCE (aprovada pela Portaria GP/TCU nº 284/1998).

A Constituição Federal de 1988 prevê, na parte final do inciso II do artigo 71, o julgamento de contas de responsáveis em situações especiais, relacionadas à ocorrência de prejuízo ao Erário:

Art. 71. *O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

(...)

II- julgar *as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.* (grifou-se)

O Decreto-Lei nº 200/1967 informa, igualmente, que aquele que se encontra nas situações descritas em seu artigo 84 está sujeito a procedimento de tomada de contas (sem expressamente tratá-la como especial). As situações previstas no artigo 84 são:

Art. 84. *Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de co-responsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.* (grifou-se)

A Lei nº 8.443/92, por sua vez, traz a necessidade de instauração de processo de tomada de contas especial em seu artigo 8º, *caput*:

Art. 8º. *Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de*



*qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à **instauração da tomada de contas especial** para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. (grifou-se)*

1.4 Fatos Ensejadores da TCE

De acordo com o *caput* do artigo 8º da Lei nº 8.443/92, o Administrador deve tomar as providências necessárias à instauração da TCE nas seguintes ocorrências:

- omissão no dever de prestar contas;
- não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União;
- desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
- qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte em dano ao Erário.

Dentro dessa abrangência, a TCE pode ser instaurada até mesmo em caso de roubo, furto ou perda de bens.

A inovação introduzida pela IN/TCU nº 13/96, mantida pelo artigo 1º, § 3º da IN/TCU nº 56/2007, define a TCE como **medida de exceção**, que só deve ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas internas para recomposição do Erário.

1.5 Fatos Ensejadores da TCE – Convênios e Contratos de Repasse

No que se refere a convênios e contratos de repasse, a Portaria Interministerial nº 127, de 29/5/2008, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda e do Controle e da Transparência, prevê em seu artigo 63:

Art. 63. *Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento.*



§ 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas internas pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:

I - a prestação de contas do convênio ou contrato de repasse não for apresentada no prazo fixado no caput do art. 56, observado o § 1º do referido artigo; e

II - a prestação de contas do convênio ou contrato de repasse não for aprovada em decorrência de:

a) inexecução total ou parcial do objeto pactuado;

b) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

c) impugnação de despesas, se realizadas em desacordo com as disposições do termo celebrado ou desta Portaria;

d) não-utilização, total ou parcial, da contrapartida pactuada, na hipótese de não haver sido recolhida na forma prevista no parágrafo único do art. 57;

e) não-utilização, total ou parcial, dos rendimentos da aplicação financeira no objeto do Plano de Trabalho, quando não recolhidos na forma prevista no parágrafo único do art. 57;

f) não-aplicação nos termos do § 1º do art. 42 ou não devolução de rendimentos de aplicações financeiras, no caso de sua não utilização;

g) não-devolução de eventual saldo de recursos federais, apurado na execução do objeto, nos termos do art. 57; e

h) ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos.

§ 2º A Tomada de Contas Especial será instaurada, ainda, por determinação dos órgãos de Controle Interno ou do Tribunal de Contas da União, no caso de omissão da autoridade competente em adotar essa medida. (...)

1.6 Síntese

Nesta unidade, vimos:

- TCE
 - instrumento legal destinado a identificar prejuízos para o efetivo ressarcimento do Erário
 - objetivos



- apurar fatos – o quê
- identificar agentes – quem
- quantificar o prejuízo – quanto
- legislação
 - Constituição Federal
 - Decreto-Lei nº 200/1967
 - Lei nº 8.443/92
 - Regimento Interno/TCU
 - IN nº 56 – TCU, de 05/12/2007
 - Portaria Interministerial nº 127, de 29/5/2008
 - Manual de Instrução de TCE
- fatos ensejadores
 - omissão no dever legal de prestar contas
 - não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União
 - desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos
 - qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário
- convênios e contratos de repasse
 - artigo 63 da Portaria MPOG/MF/CGU nº 127, de 29/5/2008

UNIDADE 2 – INSTAURAÇÃO

2.1 Responsável pela Instauração

A **autoridade administrativa competente** deve adotar providências imediatas sempre que verificar uma hipótese ensejadora da TCE.

As providências devem ser adotadas para:

- apuração dos fatos;
- identificação dos responsáveis;
- quantificação do dano (*caput* do artigo 8º da Lei nº 8.443/92);



- obtenção do ressarcimento (artigo 1º da IN/TCU nº 56/2007).

Caso não seja comprovada a conivência entre a autoridade administrativa que constatou a irregularidade e o agente causador do dano, a responsabilidade da autoridade se esgota com a adoção de providências que visem à reparação do prejuízo (Decisão nº 255/93-PI).

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 na IN/TCU nº 56/2007.

Considera-se instaurada a tomada de contas especial a partir da autuação de processo específico, em atendimento a determinação da autoridade administrativa competente.

2.1.1 Omissão da Autoridade

A não adoção das providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento é considerada grave infração à norma legal, sujeitando a autoridade administrativa à responsabilização solidária pelo dano ocorrido e às sanções cabíveis.

O prazo máximo para essas providências é de 180 dias (§ 1º do artigo 1º da IN/TCU nº 56/2007), contados:

- no caso de omissão no dever de prestar contas ou da não comprovação da aplicação dos recursos repassados: da data fixada para a apresentação da prestação de contas;
- nos demais casos: da data do evento, quando conhecida, ou da ciência do fato pela Administração.

Nesse caso, o Tribunal determinará a instauração da respectiva TCE (§ 1º do artigo 8º da Lei nº 8.443/92 e artigo 197 do RI/TCU).

Além disso, o Tribunal pode determinar a instauração de tomada de contas especial, a qualquer tempo, independentemente das medidas administrativas adotadas (art. 3º, §3º, da IN/TCU nº 56/2007).

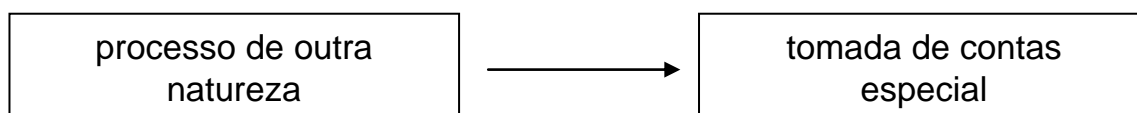
O Controle Interno, conforme o artigo 50, inciso III, da Lei nº 8.443/92, por sua vez, deve:

- alertar a autoridade administrativa competente para que instaure a TCE sempre que tiver conhecimento de qualquer das ocorrências previstas no artigo 8º dessa lei;
- comunicar ao Tribunal qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tome conhecimento.

Se o Controle Interno não agir dessa forma, poderá ser acusado de responsabilidade solidária, conforme dispõe o texto constitucional no § 1º do artigo 74 (também ressaltado no artigo 51, § 2º, da Lei nº 8.443/92 e no artigo 2º da IN/TCU nº 56/2007).

2.2 Conversão de Processo em TCE

Além do caso de instauração do processo administrativo de TCE, o Tribunal pode converter processo de outra natureza em tomada de contas especial para posterior julgamento.



Nessa hipótese, a TCE, em vez de surgir de modo externo ao Tribunal, surge da atividade fiscalizadora do Tribunal.

Isso ocorre porque só em processos de contas – ordinárias, extraordinárias ou especiais – o Tribunal pode julgar as contas de responsável irregulares e condená-lo a ressarcir os cofres públicos pelo prejuízo.

Essa conversão – processo de outra natureza em TCE – está prevista no artigo 47, *caput*, da Lei nº 8.443/92:

Art. 47- *Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 93 desta Lei. (grifou-se)*



2.3 Prazo para Instauração

O *caput* do artigo 8º da Lei nº 8.443/92 utiliza a expressão *imediatamente* como referência ao prazo necessário para a instauração da TCE.

A IN/TCU nº 56/2007, que regulamenta a matéria, prevê que a TCE seja instaurada imediatamente, contudo, somente após esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento (artigo 1º, §3º), uma vez que a TCE é considerada uma medida de exceção.

Quando a instauração é determinada pelo TCU, compete a ele fixar o prazo para adoção da medida.

2.4 Dispensa da Instauração

Tendo em vista o princípio da economia processual, o Regimento Interno do TCU também inseriu dispositivo, constante do §3º do artigo 197, que dispensa a elaboração do processo de TCE quando fica comprovada a ausência de má fé e o dano é prontamente ressarcido:

Na ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade sem que se caracterize má-fé de quem lhe deu causa, se o dano for imediatamente ressarcido, a autoridade administrativa competente deverá, em sua tomada ou prestação de contas ordinária, comunicar o fato ao Tribunal, ficando dispensada desde logo a instauração de tomada de contas especial.

Quando não há a participação culposa ou dolosa de agente público no prejuízo ao Erário, também está prevista a dispensa de instauração da TCE.

Por exemplo, imaginemos o dano a um veículo oficial causado por uma colisão com outro veículo particular. Se o acidente foi provocado por culpa exclusiva do motorista do veículo particular, a TCE não deve ser instaurada.

Tal previsão consta do Enunciado de Súmula nº 187 do TCU:

*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 gerencie recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social. (grifou-se)

2.5 Pressupostos

O primeiro e principal pressuposto para a instauração de um processo de TCE é a configuração de um dano ao Erário:

Tal dano pode estar de fato caracterizado, como é o caso de perda, extravio, desvio de recursos, etc., ou pode ser conseqüência de presunções legais.

A omissão no dever de prestar contas ou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais levam à presunção de que se causou prejuízo ao Erário.

O prejuízo, nesse caso, é correspondente ao montante de recursos sem aplicação correta comprovada.

prejuízo ao Erário = montante de recursos sem aplicação comprovada

Tal conseqüência tem raízes no conceito de república (*res publica*). Surge daí o dever constitucional de prestação de contas.

Quem gerencia recursos públicos lida com recursos alheios e deve demonstrar ao verdadeiro titular, a sociedade, o uso correto desses recursos.

2.5.1 Débito

Além da constatação de um dano, real ou presumido, esse prejuízo deve ser quantificado, ou seja, trata-se não apenas de dano ou prejuízo, mas de verdadeiro **débito**.

Esse débito, por sua vez, deve possuir significado econômico de modo a justificar o procedimento especial de apuração e cobrança.



Aliada ao débito, deve estar configurada uma conduta culposa ou dolosa de um agente público. Dessa forma, um ou mais responsáveis pelo prejuízo quantificado devem existir, e a relação de causa e efeito entre a conduta do agente e o dano deve ficar caracterizada.

Esse responsável (ou esses responsáveis) precisa estar perfeitamente identificado, tendo em vista que o ressarcimento aos cofres públicos será cobrado dele.

Em síntese, são pressupostos para a existência de um processo de TCE:

- a quantificação do dano;
- a identificação dos agentes responsáveis;
- relação de causalidade entre a conduta dos responsáveis e o resultado.

2.6 Casos de Não Cabimento de TCE

O procedimento de TCE não deve ser utilizado:

- na ausência de pressupostos;
- na ausência de um fato ensejador;
- em substituição a procedimentos disciplinares para apurar infrações administrativas;
- para obter ressarcimento de valores pagos indevidamente a servidores;
- nos casos de prejuízos causados por terceiros por descumprimento de cláusulas contratuais legitimamente acordadas (exceto se for verificado ato ilícito decorrente de ação ou omissão de agente público).

2.7 Distinção entre TCE e Outros Processos

A TCE possui rito e objetivos próprios que a distinguem de outros procedimentos administrativos ou processos judiciais.

No entanto, guarda semelhanças com alguns deles.

Faremos, a seguir, a distinção entre o Processo Administrativo Disciplinar - PAD ou de Sindicância e a Ação de Ressarcimento de Dano.



2.7.1 TCE e PAD/Sindicância

Embora saibamos das diferenças entre o Procedimento Administrativo Disciplinar e a Sindicância, para efeito de comparação com o processo de TCE, os dois serão tratados conjuntamente.

Existem semelhanças e diferenças entre a TCE e o PAD/Sindicância:

semelhanças	diferenças
Origem em um mesmo fato gerador.	Enquanto a TCE visa à recomposição do Erário, o PAD e a Sindicância buscam a correta observância de normas de conduta.
Os elementos de um processo podem subsidiar a análise do outro.	A TCE não é julgada pela autoridade que a instaura.
Como são procedimentos administrativos, estão sujeitos, em tese, à revisão pelo Poder Judiciário, exceto o mérito da TCE e a gradação da pena na Sindicância ou no PAD.	Enquanto o acórdão condenatório do TCU em um processo de TCE é título executivo extrajudicial, no caso do PAD/Sindicância, há necessidade de se rediscutir o mérito no juízo comum, para eficácia na execução de dívidas.

2.7.2 TCE e Ação de Reparação de Dano

Como semelhança, observamos que os dois processos, a TCE e a Ação de Reparação de Dano, visam à recomposição de um dano.

Como diferença, observamos que a TCE possui escopo mais abrangente, pois, além do dano comprovado, trata de casos de presunções de dano, como é o caso da omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais recebidos.

Uma diferenciação essencial ocorre no âmbito em que se desenvolvem os dois processos:

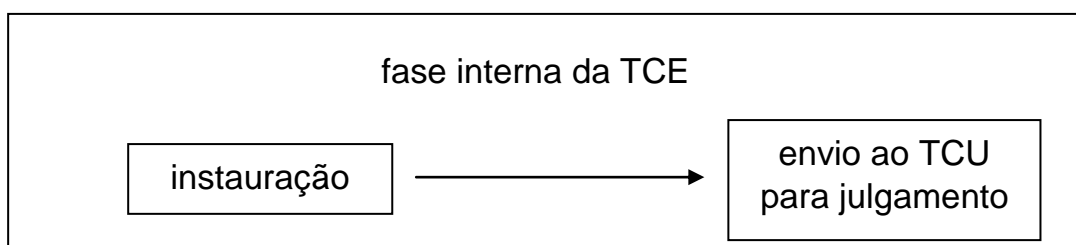
- TCE = processo (ou procedimento) administrativo, gerando título executivo extrajudicial;
- Ação de Reparação de Dano = desenvolvida no âmbito do Poder Judiciário, gerando título executivo judicial.

2.8 Fases da TCE

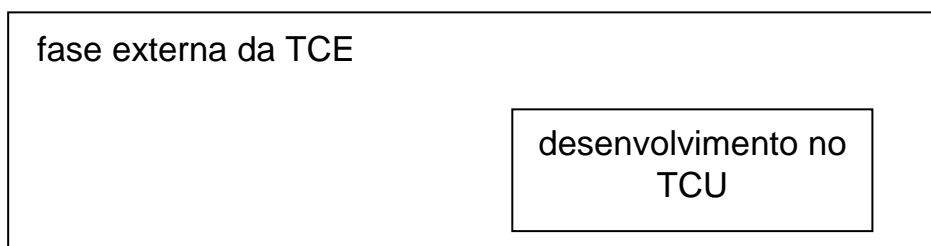
Uma das diferenciações entre a TCE e um Procedimento Administrativo Disciplinar ou uma Sindicância consiste no fato de que a TCE não é julgada pelo órgão que a instaura.

Essa característica promove um verdadeiro *divisor de águas* no desenvolvimento de um processo de TCE, pois separa o processo em duas grandes fases – **interna** e **externa**.

A fase interna da TCE se dá do momento de sua instauração até seu envio ao TCU, para julgamento.



Já a fase externa – externa em relação ao órgão/entidade que a instaurou – representa todo o desenvolvimento da TCE no âmbito do TCU, até seu julgamento final.



Essa duas fases, por sua importância, serão detalhadas no módulo a seguir.

2.9 Síntese da Unidade

Nesta unidade, vimos:

- instauração da TCE
 - responsável = autoridade administrativa competente
 - apuração dos fatos



- identificação dos responsáveis
- quantificação do dano
- prazo
 - medida de exceção = 180 dias para providências internas
 - imediatamente após esgotadas, sem sucesso, as providências internas
- dispensa de instauração
 - ausência de má fé e pronto ressarcimento
 - valor do dano inferior ao fixado pelo Tribunal
 - transcurso de 10 anos sem a notificação do responsável
- pressupostos
 - existência de débito
 - participação culposa ou dolosa de agente público
- não instauração da TCE
 - substituição de procedimentos disciplinares
 - ressarcimento de valores pagos indevidamente a servidores
 - descumprimento de cláusulas contratuais por terceiros
- TCE *versus* PAD/ sindicância
 - semelhanças
 - diferenças
- fases da TCE
 - interna
 - externa

MÓDULO 2 – FASES DA TCE – INTERNA E EXTERNA

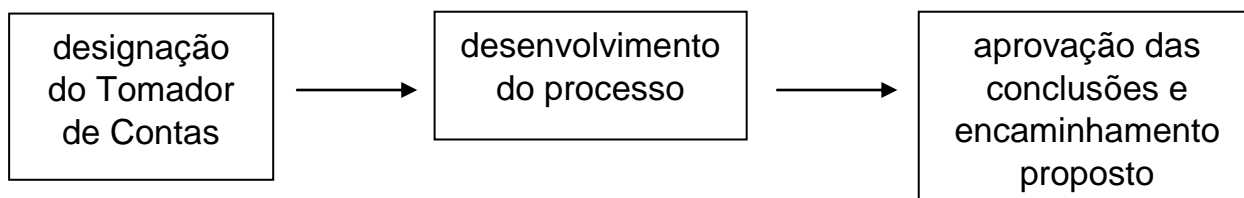
UNIDADE 1 – FASE INTERNA DA TCE

1.1 Início do Processo

Geralmente, o processo de tomada de contas especial – TCE – começa com a solicitação e a autorização para sua instauração em virtude da evidência de um fato ensejador.

Para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e de sua conduta, e quantificação do débito, deve ser formalmente designado um servidor ou uma comissão – hipótese mais comum –, que assumirá o papel de Tomador de Contas.

Após a designação do Tomador de Contas, acontece o desenvolvimento do processo, culminando com a aprovação das conclusões e o encaminhamento proposto.



O encaminhamento consta da peça final da apuração, denominada, normalmente, de **Relatório do Tomador de Contas**.

1.2 Composição

O processo de TCE é constituído pelas peças definidas no artigo 4º da IN/TCU nº 56/2007. A ausência de qualquer um dos elementos do artigo enseja a não autuação do processo pelo TCU e sua devolução à origem para regularização (IN/TCU nº 56/2007, artigo 4º, §2º):

Art. 4º *Integram o processo de tomada de contas especial:*

I - ficha de qualificação do responsável, indicando:



- a) *nome;*
- b) *número do CPF;*
- c) *endereço residencial, profissional e número de telefone;*
- d) *cargo, função e matrícula, quando se tratar de servidor público;*
- e) *período de gestão;*

II - *cópia integral do processo de transferência de recursos, juntamente com a prestação de contas, quando for o caso;*

III - *demonstrativo financeiro do débito, indicando:*

- a) *valor original;*
- b) *origem e data da ocorrência;*
- c) *parcelas recolhidas e respectivas datas de recolhimento, se for o caso;*

IV - *Relatório do Tomador das contas indicando, de forma circunstanciada, as providências adotadas pela autoridade administrativa federal competente, inclusive quanto aos expedientes de cobrança de débito remetidos ao responsável;*

V - *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;*

VI - *Pronunciamento do ministro de estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do art. 52 da Lei n.º 8.443/92;*



VII - cópia do relatório de Comissão de Sindicância ou de inquérito, acompanhado de cópia dos documentos que caracterizam a responsabilidade apurada;

VIII - cópia das notificações de cobrança expedidas;

IX - cópia da notificação da entidade beneficiária, no caso de omissão no dever de prestar contas de recursos repassados mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere;

X - outros elementos que contribuam para a caracterização do dano e da responsabilidade.

§ 1º Quando se tratar de recurso relativo a convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, o certificado e o relatório de auditoria mencionados no inciso V devem conter manifestação sobre:

- a) observância das normas legais e regulamentares pertinentes pelo concedente;
- b) celebração do termo, avaliação do plano de trabalho e demais documentos constantes da solicitação de recursos;
- c) fiscalização do cumprimento do objeto; e
- d) tempestividade da instauração da tomada de contas especial.

§ 2º Processo de tomada de contas especial formalizado em desacordo com este artigo deve ser restituído à origem, para regularização, sem autuação.

1.3 Das Provas

Provar um fato significa evidenciar, de alguma forma, sua existência a terceiros.



O Prof. Jorge Ulysses Jacoby Fernandes, citando o eminente processualista Moacyr Amaral dos Santos², lembra que a prova tem um objeto, uma finalidade e um destinatário.

No caso da TCE:

- o objeto da prova são os fatos que ensejaram a instauração, ou seja, omissão no dever de prestar contas, dano ao erário, identificação e conduta dos agentes responsáveis, etc.;
- a finalidade da prova é o convencimento do destinatário sobre a existência dos fatos objeto de prova;
- o destinatário natural é o Tribunal de Contas da União – TCU, órgão que irá, ao final, julgar o processo.

1.3.1 Ônus da Prova

Em termos de prova, é importante determinar quem deve ser responsável por sua produção, ou seja, a quem cabe seu ônus – *onus probandi*.

O artigo 333 do Código de Processo Civil informa que o ônus da prova cabe:

- ao autor quanto a fato constitutivo de seu direito;
- ao réu quanto a fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

O artigo 36 da Lei nº 9.784/99, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece que cabe ao interessado a prova dos fatos alegados, dentro do brocardo romano *onus probandi ei incumbit qui dicit* (traduzindo, o ônus da prova compete àquele que alega).

A fase interna da TCE caracteriza-se por seu aspecto investigativo, inquisitivo. Dessa forma, não há autor ou réu nessa etapa.

Para chegar o mais próximo possível da verdade material, na fase interna, a Administração deve:

² In: *Tomada de contas especial: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública*. 2ª edição.



- apresentar a prova dos fatos objeto de investigação, pois é ela quem alega ter ocorrido um fato ensejador da TCE;
- apresentar o valor do prejuízo sofrido e os responsáveis;
- colaborar com os envolvidos na busca de evidências de fatos que, eventualmente, possam comprovar a alegação inicial de responsabilidade por prejuízo causado ao Erário;
- ouvir os envolvidos e buscar esclarecer controvérsias.

1.3.2 Ampla Defesa e Contraditório

Caso o Tribunal entenda que há pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular da TCE, a ampla defesa e contraditório se dará, necessariamente, na fase externa da TCE, com a citação dos responsáveis.

Quanto aos meios de prova, o artigo 332 do CPC dispõe que todos os meios legais e moralmente legítimos são hábeis a provar a verdade dos fatos em que se funda a ação ou a defesa.

Portanto, é vedada a prova obtida por meios ilícitos, conforme o artigo 5º, LVI, CF/88, o artigo 30 da Lei nº 9.784/99, e o artigo 162, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

No entanto, a jurisprudência pátria admite a prova obtida ilicitamente, quando absolutamente necessária para promover a defesa da parte.

O artigo 212 do Código Civil prevê meios legais de prova:

- confissão;
- documento;
- testemunha;
- presunção;
- perícia.

O artigo 334 do CPC, por sua vez, afirma que alguns fatos não dependem de prova:

- notórios;
- afirmados por uma parte e confessados por outra;



- admitidos no processo como incontroversos;
- em cujo favor milita presunção legal de existência ou de verdade.

Para o TCU, destinatário das provas da TCE, a prova deve ser sempre **documental**, conforme o artigo 162 do Regimento Interno, ou seja, depoimentos pessoais e de testemunhas, caso utilizados como indícios de prova, devem sempre ser reduzidos a termo para integrar o processo.

Há também a possibilidade de uso de prova **emprestada** – obtida a partir de outro processo. No entanto, caso não tenha sido originalmente contraditada no processo de origem, a prova emprestada deve ser submetida ao contraditório da parte.

Por fim, o Tribunal admite a chamada prova **indiciária**.

O TCU conceitua indício como circunstância certa da qual se pode extrair, por construção lógica, uma conclusão do fato que se pretende provar, conforme Acórdão nº 331/2002 – TCU – Plenário.

1.4 Registro no SIAFI

Após a elaboração do Relatório do Tomador de Contas, se houver débito e o responsável estiver identificado, o órgão de contabilidade instaurador da TCE deverá fazer a inscrição do nome e do CPF do responsável, e do valor atualizado do débito no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, na conta contábil denominada Diversos Responsáveis.

No caso de entidades que não utilizam o SIAFI, o registro deve ser efetivado em conta de ativo, para reconhecimento do crédito.

1.5 Atuação do Controle Interno

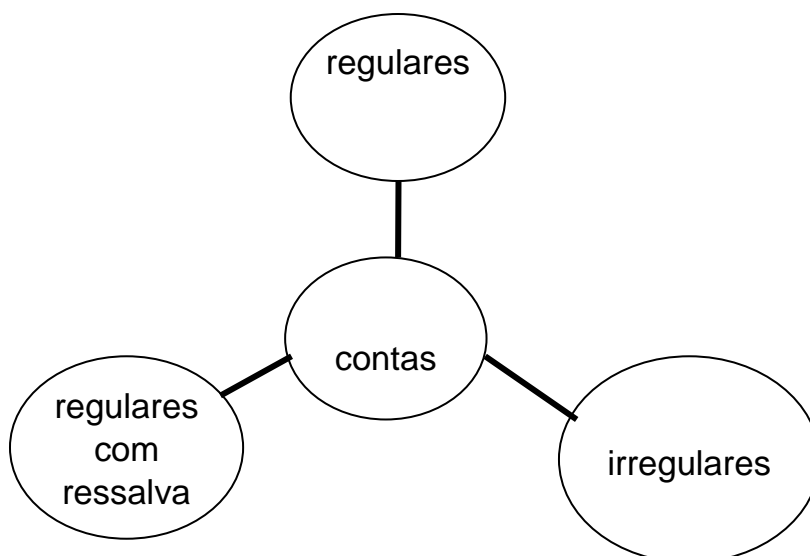
O exame e o parecer sobre as TCEs instauradas por entidades da Administração Indireta competem à Auditoria Interna (artigo 15, § 6º, do Decreto nº 3.591/2000).

Depois de a TCE ser enviada pelo órgão/entidade instauradora, o órgão de controle interno competente deve examiná-la.

No âmbito do controle interno, o processo é submetido a uma análise preliminar para verificar se:

- todas as peças exigidas estão presentes no processo;
- os pressupostos para a instauração, com ênfase para o dano ao Erário, estão presentes;
- o responsável está corretamente identificado;
- o dano e os fatos estão adequadamente descritos;
- as devidas notificações ao responsável foram feitas;
- a autoridade administrativa federal que, eventualmente, tenha se omitido em adotar, tempestivamente, as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, está devidamente identificada.

Sendo o processo considerado saneado, o Controle Interno elabora seu Relatório e Certificado de Auditoria, classificando as contas.



O Relatório e o Certificado de Auditoria são então submetidos à apreciação do dirigente do órgão de controle Interno. Este, por sua vez, emite seu parecer e encaminha, juntamente com a Minuta do Pronunciamento Ministerial, os autos para colher o pronunciamento do Ministro Supervisor da área ou da autoridade hierárquica equivalente (artigo 52 da Lei nº 8.443/92).

Esse pronunciamento formaliza que a autoridade está ciente das irregularidades apuradas na TCE, sobretudo, do Certificado e Parecer do Controle Interno.



Após o pronunciamento ministerial, o processo é encaminhado ao TCU, para julgamento, encerrando-se aí a fase interna da TCE.

1.6 Caso Especial de Convênios e Contratos de Repasse

No caso de convênios e contratos de repasse, merecem destaque as situações descritas no §3º da Portaria MPOG/MF/CGU nº 127/2008:

Art. 63. (...)

(...)

§ 3º *A instauração de Tomada de Contas Especial ensejará:*

I - a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no SICONV, o que será fator restritivo a novas transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, nos termos do inciso IV do art. 6º; e

II - o registro daqueles identificados como causadores do dano ao erário na conta "DIVERSOS RESPONSÁVEIS" do SIAFI.

Além disso, destacam-se as situações trazidas nos artigos 64 e 65 da referida norma, conforme a fase em que a TCE se encontre – interna ou externa. É que instaurada a Tomada de Contas Especial e havendo a apresentação, embora intempestiva, da prestação de contas ou recolhimento do débito imputado, inclusive gravames legais, poderão ocorrer as seguintes hipóteses (grifou-se):

No caso da TCE ainda se encontrar na fase interna:

Art. 64. *No caso da apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito imputado, antes do encaminhamento da tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União, deverá ser retirado o registro da inadimplência no SICONV, procedida a análise da documentação e adotados os seguintes procedimentos:*

I - aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento do débito, o concedente ou contratante deverá:

a) registrar a aprovação no SICONV;

b) comunicar a aprovação ao órgão onde se encontre a tomada de contas especial, visando o arquivamento do processo;



- c) registrar a baixa da responsabilidade; e*
- d) dar conhecimento do fato ao Tribunal de Contas da União, em forma de anexo, quando da tomada ou prestação de contas anual dos responsáveis do órgão/entidade concedente ou contratante;*

II - não aprovada a prestação de contas, o concedente ou contratante deverá:

- a) comunicar o fato ao órgão onde se encontra a Tomada de Contas Especial para que adote as providências necessárias ao prosseguimento do feito, sob esse novo fundamento; e*
- b) reinscrever a inadimplência do órgão ou entidade conveniente ou contratado e manter a inscrição de responsabilidade.*

No caso de a TCE já se encontrar na fase externa (encaminhada para julgamento), tem-se (grifou-se):

Art. 65. *No caso da apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito imputado, após o encaminhamento da tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União, proceder-se-á a retirada do registro da inadimplência, e:*

I - aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento integral do débito imputado:

- a) comunicar-se-á o fato à respectiva unidade de controle interno que certificou as contas para adoção de providências junto ao Tribunal de Contas da União; e*
- b) manter-se-á a baixa da inadimplência, bem como a inscrição da responsabilidade apurada, que só poderá ser alterada mediante determinação do Tribunal;*

II - não sendo aprovada a prestação de contas:

- a) comunicar-se-á o fato à unidade de controle interno que certificou as contas para adoção de providências junto ao Tribunal de Contas da União;*
- b) reinscrever-se-á a inadimplência do órgão ou entidade conveniente ou contratado e manter-se-á a inscrição de responsabilidade.*



1.7 Tomada de Contas Especial Simplificada (Extinta)

Com a edição da IN/TCU nº 56/2007, que revogou expressamente a norma anterior (IN/TCU nº 13/96), deixa de existir a então denominada Tomada de Contas Especial Simplificada, extinguindo-se, conforme artigo 12 da nova norma, o cadastro específico anteriormente existente para seu registro.

Pelo regramento anterior, conforme o artigo 7º da IN/TCU nº 13/96, a TCE era elaborada de forma simplificada, mediante Demonstrativo, e anexada às contas ordinárias do ordenador de despesas ou do administrador, para julgamento em conjunto, em três situações:

- quando o valor atualizado do débito era inferior ao limite anualmente estabelecido pelo TCU para a remessa imediata de processos de tomadas especiais para julgamento³;
- quando a apresentação e a aprovação da prestação de contas dos recursos financeiros repassados, mesmo que intempestivamente, ocorressem antes do encaminhamento da TCE ao TCU;
- quando houvesse o recolhimento do débito imputado, inclusive gravames legais, desde que ficasse comprovada boa-fé do gestor e inexistência de outras irregularidades.

Esse demonstrativo continha (artigo 7º, § 1º, da IN/TCU nº 13/96):

- nome e número do CPF do responsável;
- cargo, função e matrícula do responsável – no caso de o responsável ser servidor público;
- endereço residencial e profissional, e número de telefone do responsável;
- valor original do dano e, se fosse o caso, das parcelas recolhidas;
- origem e data das ocorrências;
- informação de que o nome do responsável tinha sido ou não incluído no CADIN, na forma da legislação em vigor⁴.

³ Para o exercício de 2007, o limite foi fixado em R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), pela Decisão Normativa TCU nº 80/2006.

⁴ O artigo 4º da DN/TCU nº 45/2002 estabelece que as providências para inclusão de nomes de responsáveis no Cadin só podem-se dar após o trânsito em julgado do acórdão condenatório e no caso de não comprovação do recolhimento da dívida no prazo estipulado.

1.8 Dispensa de Instauração da Tomada de Contas Especial

Existem duas situações trazidas pela IN/TCU n° 56/2007 e descritas a seguir em que, mesmo presentes os pressupostos para a tomada de contas especial, a instauração do processo fica dispensada e, conseqüentemente, o seu encaminhamento ao TCU para julgamento.

Essas situações se aplicam até mesmo aos processos já eventualmente constituídos e em trâmite no TCU, no Controle Interno ou nos órgãos e entidades de origem, conforme estabelecido no art. 10 da referida norma. São elas:

1.8.1 Valor do Dano Atualizado Inferior ao Limite Fixado

Considerando que a recomposição de dano à administração pública federal deve pautar-se pelos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, de modo a evitar que o custo da apuração e da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, a IN/TCU n° 56/2007, estabeleceu, em seu artigo 5º, que a tomada de contas só deve ser instaurada e remetida ao Tribunal para julgamento quando o valor do dano, atualizado monetariamente (sem acréscimo de juros de mora), for igual ou superior à quantia fixada pelo Tribunal para esse efeito⁵.

Quando o somatório dos diversos débitos de um mesmo responsável perante um mesmo órgão ou entidade exceder o valor mínimo fixado pelo TCU, a autoridade administrativa federal competente deve consolidá-los em um mesmo processo de tomada de contas especial e encaminhá-lo ao Tribunal (art. 5º, §3º, da IN/TCU n° 56/2007).

1.8.2 Após Decorridos 10 Anos do Fato Gerador

Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos 10 (dez) anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, conforme estabelece o artigo 5º, §4º, da IN/TCU n° 56/2007.

⁵ O art. 12 da IN/TCU n° 56/2007 fixou o valor de R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), como valor mínimo para instauração e remessa da tomada de contas especial para julgamento.



O prazo acima interrompe-se com a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 5º, §5º, da IN/TCU nº 56/2007), sendo contado da seguinte forma:

- no caso de omissão no dever de prestar contas ou da não comprovação da aplicação dos recursos repassados: da data fixada para a apresentação da prestação de contas;
- nos demais casos: da data do evento, quando conhecida, ou da ciência do fato pela Administração.

1.9 Dispensa do Encaminhamento ao TCU

A IN/TCU nº 56/2007, em seu art. 5º, §1º, estabelece, para as tomadas de contas especiais já constituídas, hipóteses em que sua remessa ao TCU para julgamento fica dispensada, autorizando-se o arquivamento do processo no órgão ou entidade de origem. São elas:

- recolhimento do débito no âmbito interno;
- apresentação e aprovação da prestação de contas;
- valor do dano, atualizado monetariamente, inferior ao limite fixado pelo Tribunal para encaminhamento de tomada de contas especial;
- outra situação em que o débito seja descaracterizado.

1.10 Registro no Cadin

O “Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal” – Cadin – é regulado pela Lei nº 10.522/2002:

Trata-se de um banco de dados com nomes de pessoas físicas e jurídicas que têm débitos com órgãos e entidades federais.

O Cadin visa à uniformização de procedimentos relativos a concessão de crédito, garantias, incentivos fiscais e financeiros, celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos, de modo a favorecer a gestão seletiva dos recursos existentes.

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN – deve expedir orientações de natureza normativa a respeito do Cadin.

O Banco Central do Brasil – Bacen, por sua vez, deve administrar e disponibilizar, por meio do Sisbacen, as informações que compõem o banco de dados.



É possível consultar o Cadin por meio do sistema Siafi utilizando o comando “>Cadin”.

A inclusão de débitos e multas imputados a responsáveis no âmbito do TCU é regulamentada pela Decisão Normativa nº 45/2002, com a redação dada pela DN nº 52/2003.

Para as tomadas de contas especiais encaminhadas ao Tribunal para julgamento, o registro no Cadin se dará conforme abaixo:

em caso de multa	A Secretaria de Controle Externo do TCU competente encaminha os dados – nome e CPF – do responsável e do acórdão condenatório à STN, para inclusão no CADIN, após 75 dias da notificação do devedor para pagamento.
em caso de débito	O encaminhamento deve ser feito ao órgão/entidade a que se vincula originariamente o crédito ou a seu sucessor.
em qualquer caso	A comunicação só deve ser feita após o trânsito em julgado do acórdão condenatório e, obviamente, desde que não recolhida a dívida.

No caso das tomadas de contas especiais instauradas, porém não remetidas ao TCU, em virtude do valor do dano atualizado monetariamente ser inferior ao valor mínimo fixado pelo Tribunal para encaminhamento, a autoridade administrativa deve providenciar a inclusão do nome do responsável no Cadin e em outros cadastros afins, na forma da legislação em vigor (art. 5º, §2º, da IN/TCU nº 56/2007), obviamente, se a dívida não for recolhida. Deve-se ter o cuidado, no entanto, de oferecer ao responsável oportunidade para exercer o contraditório e ampla defesa, uma vez que a inclusão de seu nome no Cadin é ato que atinge ou limita seus direitos, não podendo se dar sem essa garantia fundamental prevista na Constituição.

A exclusão do nome do responsável do Cadin é tratada no art. 6º da IN/TCU nº 56/2007:

Art. 6º O nome do responsável deve ser excluído do Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - Cadin quando



houver recolhimento do débito, com os devidos acréscimos legais, no âmbito administrativo interno ou quando o Tribunal:

I - julgar a tomada de contas especial regular ou regular com ressalva;

II - excluir a responsabilidade do agente;

III - afastar o débito, ainda que julgadas irregulares as contas do responsável;

IV - considerar iliquidáveis as contas;

V - der quitação ao responsável pelo recolhimento do débito;

VI - deferir parcelamento do débito e ficar comprovado o pagamento da primeira parcela.

Parágrafo único. *No caso de exclusão em razão de parcelamento de débito, o inadimplemento de qualquer parcela enseja a reinclusão do nome do responsável pela autoridade administrativa federal competente.*

1.11 Processo Convertido em TCE

Uma TCE pode-se originar:

- da instauração pelo órgão de origem;
- pela conversão de processo do TCU de outra natureza em TCE.

A origem de uma TCE a partir da conversão de processo do TCU ocorre na hipótese prevista no artigo 47 da Lei nº 8.443/92.

Desse modo, se a TCE surge a partir de processo que já tramitava no TCU, não há fase interna da TCE e a composição dos autos com as peças previstas no artigo 4º da IN/TCU nº 56/2007 não é exigida.

Em caso de conversão de processo em TCE, há a necessidade de se comunicar o fato à autoridade ministerial. Dessa forma, a autoridade deve ter ciência de toda e qualquer TCE relativa a recursos de sua pasta, seja originada na própria área, seja convertida a partir de outro processo no TCU.

Essa previsão se encontra no artigo 198, parágrafo único, do Regimento Interno:



Art. 198. *Os processos de tomadas de contas especiais instauradas por determinação da autoridade administrativa ou do Tribunal deverão conter os elementos especificados em ato normativo, sem prejuízo de outras peças que permitam ajuizamento acerca da responsabilidade ou não pelo dano verificado.*

Parágrafo único. *O disposto no caput não se aplica aos processos convertidos em tomada de contas especial pelo Tribunal, sendo nesse caso obrigatória, entretanto, a cientificação do ministro de Estado supervisor da área ou autoridade equivalente.* (grifou-se)

1.12 Parcelamento do Débito

Na fase interna, pode ser concedido o parcelamento do débito.

Nesse caso, o parcelamento não segue a regra do TCU para a matéria – máximo de 24 parcelas –, mas a regra geral prevista no artigo 10º da Lei nº 10.522/2002, a critério da autoridade fazendária, podendo-se parcelar a dívida em até 60 meses:

Art. 10 *Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais, a exclusivo critério da autoridade fazendária, na forma e nas condições previstas nesta lei.* (grifou-se)

Importa notar que esse prazo previsto na Lei nº 10.522/2002 é um prazo máximo, não significando que todo parcelamento requerido deva se dar nesse limite. É que norma específica pode regular a matéria de acordo com o órgão/entidade envolvido ou com a natureza do caso.

Assim, apenas como exemplo, os débitos para com o Fundo Nacional de Saúde – FNS podem ser parcelados em até 30 (trinta) parcelas de até 5 (cinco) salários mínimos vigentes ao tempo da concessão do parcelamento (art. 11 da Portaria MS nº 1751/2002). Também não seguem a regra acima os descontos em folha de pagamento de servidores estatutários, que seguem as condições da Lei nº 8.112/90.



1.13 Síntese da Unidade

Nesta unidade, vimos:

- início da TCE
 - solicitação e autorização para instauração
 - designação de um servidor ou uma comissão – Tomador de Contas
- composição da TCE
 - peças definidas no artigo 4º da IN/TCU nº 56/2007
- provas
 - responsável pelo ônus da prova
 - ampla defesa e contraditório
- registro da TCE no SIAFI e na dívida ativa
 - após a elaboração do Relatório do Tomador de Contas
- Controle Interno
 - análise preliminar
 - saneamento
 - apreciação
 - encaminhamento ao TCU
- Caso especial de convênios e contratos de repasse
 - prestação de contas apresentada ou débito recolhido após instauração da TCE
- TCE simplificada
 - extinção pela IN/TCU nº 56/2007
- dispensa da instauração da tomada de contas especial
 - débito atualizado monetariamente inferior ao limite fixado pelo TCU
 - após decorridos dez anos do fato gerador
- dispensa do encaminhamento ao TCU
 - recolhimento do débito na fase interna
 - apresentação e aprovação da prestação de contas
 - valor do dano atualizado inferior ao limite fixado pelo TCU
 - outra situação de descaracterização do débito
- registro no Cadin
 - pelo órgão/entidade de origem, no caso de TCE não remetida
 - após o julgamento do TCU



- processo convertido em TCE
 - hipótese prevista no artigo 47 da Lei nº 8.443/92
- parcelamento do débito
 - concedido na fase interna
 - até 60 meses

UNIDADE 2 – FASE EXTERNA DA TCE

2.1 Visão Geral

A fase externa da TCE começa com a chegada do processo ao TCU.

Sinteticamente, nessa fase, são realizadas as seguintes atividades:

- exame preliminar de admissibilidade;
- exame inicial, com eventual necessidade de saneamento dos autos;
- citação dos responsáveis pelo débito apurado;
- exame complementar, após a citação, com proposta de mérito da unidade técnica (Secex);
- parecer do Ministério Público junto ao TCU;
- julgamento das contas.

A agilidade no exame e na instrução da TCE é um aspecto fundamental para sua eficácia, pois o longo decurso de prazo pode aumentar o dano decorrente do prejuízo sofrido, dificultar ou até mesmo impossibilitar seu ressarcimento.

E
F
I
C
Á
C



TEMPO

2.2 Exame preliminar

O exame preliminar consiste em verificar se todas as peças indicadas no artigo 4º da IN/TCU nº 56/2007 constam do processo e se essas peças processuais preenchem os devidos requisitos.

Caso se verifique a ausência de qualquer das peças indicadas, deve ser proposta a restituição do processo à origem para complementação, conforme o artigo 4º, §2º, da IN/TCU nº 56/2007.

Contudo, caso as peças ausentes não interfiram na análise das contas, ou possam ser facilmente obtidas em outras fontes ou por intermédio de diligências, cabe à Unidade Técnica avaliar se a restituição da TCE é realmente conveniente.

Caso o processo se encontre adequadamente constituído, salvo em caso excepcional, deve ser autuado e proposto seu imediato encaminhamento para instrução, para citação dos responsáveis.

O Manual de TCE⁶, em sua página 34, apresenta um modelo de formulário para o exame preliminar, que pode ser utilizado, desde que adaptado às alterações sofridas pelo Regimento Interno.

2.3 Exame Inicial

Após o exame preliminar, de caráter eminentemente formal, o processo é encaminhado para instrução.

O primeiro olhar do Analista de Controle Externo do TCU sobre a matéria é chamado de **exame inicial**.

⁶ Manual de Instrução de Processos de Tomada de Contas Especial, aprovado pela Portaria TCU nº 184/98.



Essa etapa é posterior ao exame preliminar. Sendo assim, poderíamos imaginar que esse exame preliminar estivesse superado integralmente.

No entanto, em geral, o exame preliminar é feito do ponto de vista formal. Verifica-se, nos autos, a existência das peças requeridas para a composição de um processo de TCE.

Dessa forma, o exame material dessas peças se realiza pela instrução inicial, de modo a analisar, em especial:

- os fatos que ensejaram a instauração da TCE;
- a existência, de fato, dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo;
- a correta apuração do débito com vistas a analisar seus critérios de apuração e as respectiva(s) data(s) de origem e de demonstrar seu valor atualizado;
- a identificação dos responsáveis (qualificação completa e nexos causal entre suas condutas e o dano observado).

A instrução inicial deve conter, portanto, de forma resumida, o relato e a análise dos pontos anteriores, propondo o encaminhamento devido, que implica normalmente a citação dos responsáveis.

Atenção!

Antes de promover a citação dos responsáveis, deve ser verificado o valor atualizado do débito pelo sistema Débito do TCU, juntando o respectivo demonstrativo aos autos.

Esse procedimento verifica se o respectivo montante atualizado é inferior à quantia fixada anualmente pelo Tribunal, para fins de arquivamento de processos por economia processual, sem cancelamento do débito, a que ficará obrigado o responsável (artigo 93 da Lei nº 8.443/92).

Nesse caso, deve ser proposto, de imediato, o arquivamento do processo, com base no item 9.2 do Acórdão TCU nº 2.647/2007-Plenário e art. 10 da IN/TCU nº 56/2007.

Caso a TCE tenha sido instaurada após a vigência dessa Instrução Normativa, deve ser proposta determinação ao órgão instaurador para que passe a adotar tal procedimento.

2.3.1 Fluxo Simplificado do Exame Inicial



O Anexo 1 deste Caderno contém o fluxo simplificado do exame inicial para o melhor entendimento desse processo.

2.3.2 Saneamento dos Autos

Quando o processo está devidamente constituído, o resultado natural de uma instrução inicial é a proposta de citação dos responsáveis. Nesse caso, eles podem apresentar alegações de defesa sobre os fatos que ensejaram a instauração da TCE e/ou recolher o valor do débito apurado.

No entanto, alguma falha na formação do processo que impeça a perfeita caracterização dos fatos, dos responsáveis ou do próprio débito pode levar à necessidade de saneamento dos autos, resultando em proposta diversa da citação, como a realização de diligências ou de inspeção.

Essas informações obtidas com as medidas saneadoras são narradas e analisadas em instrução complementar à inicial.

Uma vez saneados os autos, é feita, enfim, a proposta de citação, se ainda configurada a situação de prejuízo ao erário com responsáveis identificados.

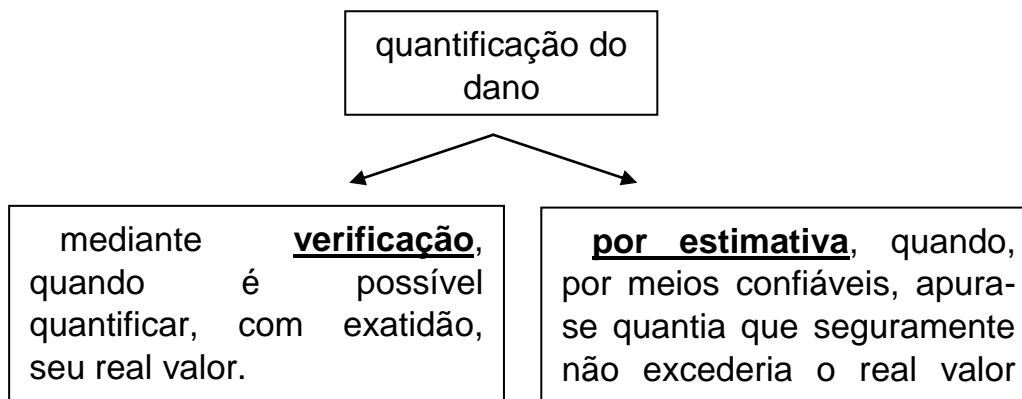
A necessidade de saneamento pode também ser detectada após a citação dos responsáveis, a partir dos elementos de defesa apresentados – que podem não eliminar completamente a irregularidade, mas lançar dúvidas significativas sobre os fatos ensejadores da TCE, a identificação dos responsáveis e/ou sobre o valor do débito.

Tendo em vista que o saneamento do processo implica necessariamente um prazo mais dilatado para seu julgamento, devem ser evitadas as diligências irrelevantes, que não influenciem a proposta de citação ou até de mérito.

De modo também a evitar que uma diligência leve a outra, atrasando ainda mais o julgamento da matéria, quando houver necessidade de saneamento dos autos, devem ser verificadas, no mesmo instante e de uma só vez, todas as informações a serem colhidas em diligência ou inspeção.

2.3.3 Apuração do Débito

O débito corresponde a um dano ao Erário **quantificado**. De acordo com o artigo 210, § 1º, do Regimento Interno do TCU, essa quantificação pode ser feita por dois modos distintos:



É sempre importante deixar os critérios utilizados para quantificar o débito expressos na instrução.

Sem isso, muitas vezes, o gestor não tem condições de contraditar seu valor por não ser possível identificar, na instrução ou nos autos, o cálculo efetuado para chegar ao montante imputado, caracterizando um cerceamento de sua defesa.

2.3.4 Atualização do Débito

De acordo com o artigo 8º da IN/TCU nº 56/2007, em relação à atualização monetária e ao cômputo de juros de mora, quando se tratar de:

Ocorrências relativas a convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres	A incidência de juros de mora e de atualização monetária dá-se a partir da data do crédito na respectiva conta corrente bancária ou do recebimento dos recursos.
Demais casos	A incidência de juros de mora e de atualização monetária dá-se a partir da data do evento ou, se desconhecida, da data em que a Administração tomou conhecimento do fato.

No caso específico de desvio e/ou desaparecimento de bens, a base de cálculo utilizada para o cômputo da atualização monetária e incidência de juros



de mora será o valor de mercado do bem, ou o de aquisição de bem igual ou similar, no estado em que se encontrava, com os acréscimos legais.

2.3.5 Responsabilidade Solidária

Conforme estabelece o artigo 264 do Código Civil, a solidariedade ocorre quando, em uma mesma obrigação, concorre mais de um credor ou mais de um devedor, cada um com direito ou obrigação à dívida toda.

O artigo 265 do Código Civil estabelece ainda que a solidariedade não se presume, mas decorre da lei ou do contrato – vontade das partes.

Segundo o artigo 12, inciso I, da Lei nº 8.443/92, uma vez verificada uma irregularidade nas contas, deve ser definida a responsabilidade, individual ou solidária, no caso da TCE, pelo ato que resultou no dano ao Erário.

Em termos de solidariedade, o teor do Enunciado de Súmula do TCU nº 230 é relativo à responsabilidade de prefeitos pela apresentação de prestação de contas de convênios, acordos, ajustes, etc.:

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”

Embora pareça que a Súmula esteja sugerindo instauração de TCE do sucessor contra o antecessor, não é esse o caso. A Súmula do TCU nº 230 sugere a adoção de medidas que busquem a documentação necessária junto ao antecessor – administrativamente ou pela via judicial –, comunicando o fato ao órgão repassador.

Como a solidariedade implica a responsabilidade pela dívida toda, o pagamento parcial não é suficiente para afastar a responsabilidade de um co-responsável, como deixa claro o Enunciado de Súmula do TCU nº 227:



Súmula TCU nº 227: *O recolhimento parcial do débito por um dos devedores solidários não o exonera da responsabilidade pela quantia restante, vez que a solidariedade imputada impede seja dada quitação, a qualquer dos responsáveis solidários, enquanto o débito não for recolhido em sua totalidade.”*

A solidariedade de co-autores, mesmo sem vínculo com o serviço público, de peculato praticado por servidores públicos, encontra-se na Súmula nº 186 do TCU.

Um caso bastante comum de solidariedade se encontra regulado pela Decisão Normativa TCU nº 57/2004. O ente federativo ou a entidade de sua administração deve ser citado quando ficar configurado que houve seu beneficiamento com o uso irregular dos recursos federais, conforme os artigos 1º e 2º:

Art. 1º *Nos processos de Tomadas de Contas Especiais relativos a transferências de recursos públicos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos.*

Art. 2º *Configurada a hipótese de que trata o artigo anterior, a unidade técnico-executiva proporá que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade.*

2.3.6 Ausência de Pressupostos

O artigo 212 do RI/TCU estabelece:

Art. 212. *O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada contas, mesmo especial, sem julgamento do mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.*

Quando não há pressupostos para a instauração da TCE – constituição –, impõe-se o arquivamento dos autos, sem julgamento do mérito.



Como exemplo da Jurisprudência, trazemos o Acórdão nº 3556/2006 – TCU –, 1ª Câmara, cuja ementa afirma:

A inocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro ou prática de ato de que resulte prejuízo ou de dano ao Erário impõe o arquivamento dos autos, sem julgamento do mérito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

Quando não se pode prosseguir com o processo por falta de identificação correta do agente responsável, também se propõe o arquivamento por falta de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo – vide Acórdão TCU nº 2927/2006, 1ª Câmara.

2.3.7 Economicidade da TCE

O artigo 93 da Lei nº 8.443/92 assim dispõe:

Art. 93. *A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar, desde logo, o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação.*

Com a edição da IN/TCU nº 56/2007, que revogou a IN/TCU nº 13/96, foi estabelecido o valor mínimo inicial de R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), para a **instauração e encaminhamento** da tomada de contas especial ao TCU, para julgamento.

Consideremos que haja majoração do valor limite. Se a TCE já estiver no Tribunal com débito atualizado inferior a esse novo limite, ela pode ser arquivada, sem cancelamento do débito. Para isso, é necessário que não tenha havido a citação do responsável, conforme o artigo 199, §2º, do Regimento Interno:



Art. 199. *A tomada de contas especial prevista no **caput** e no § 1º do art. 197 será, desde logo, encaminhada ao Tribunal para julgamento, se o dano ao erário for de valor igual ou superior à quantia fixada em cada ano civil, até a última sessão ordinária do Plenário, para vigorar no exercício subsequente.*

(...)

§ 2º *Havendo majoração do limite a que se refere o **caput**, as tomadas de contas especiais de exercícios anteriores já presentes no Tribunal, cujo dano ao erário seja inferior ao novo valor fixado, poderão ser arquivadas, sem cancelamento do débito, na forma indicada no art. 213, desde que ainda não tenha sido efetivada a citação dos responsáveis.*

§ 3º *Na hipótese do parágrafo anterior, o responsável poderá solicitar ao Tribunal o desarquivamento do processo para julgamento. (grifou-se)*

Destaque-se, também, que o artigo 10 da IN/TCU nº 56/2007 determina a aplicação das regras do artigo 5º dessa mesma norma aos processos já constituídos que se encontrem no Tribunal, nos órgãos de controle interno ou nos órgãos ou entidades de origem. Assim, as hipóteses de dispensa de instauração e/ou encaminhamento ao TCU, trazidas no artigo 5º da IN/TCU nº 56/2007, passam também ser aplicáveis, quando possível, aos processos de TCE já existentes, os quais devem ser arquivados.

O Acórdão nº 2647/2007-TCU-Plenário, que aprovou a nova IN/TCU nº 56/2007, foi enfático ao determinar, em seu item 9.2:

9.2. *autorizar, desde logo, o arquivamento dos processos de tomada de contas especial em andamento no âmbito do Tribunal, cujo valor do débito, atualizado monetariamente, seja inferior a R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), ou que tenha transcorrido dez anos desde o fato gerador, observado o disposto no art. 5º, § 5º, da Instrução Normativa referida no subitem anterior, em atendimento aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, dando-se ciência ao órgão instaurador e aos responsáveis;*

2.3.8 Citação

Segundo o artigo 213 do Código de Processo Civil:

Citação é o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender.

A citação tem, no processo judicial, o objetivo de instaurar o contraditório e possibilitar ao réu ou interessado o exercício da ampla defesa. Esse direito é garantido pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Tendo em vista que esse direito alcança tanto os processos judiciais quanto os administrativos, ele não poderia deixar de ser observado nos processos no âmbito do TCU.

No TCU, um responsável é chamado ao processo para o exercício do contraditório por duas figuras processuais:

- audiência;
- citação.

Pela **audiência**, o responsável é chamado ao processo e, caso queira, pode apresentar defesa – chamada, especificamente para a figura da audiência, de **razões de justificativa** – acerca de irregularidades sem dano ao Erário ou com dano não passível de quantificação.

2.3.8.1 Audiência

A audiência pode:

- ocorrer em processos de contas, mesmo especiais;
- ocorrer em processos de fiscalização;
- ensejar ao responsável cuja defesa for rejeitada a aplicação de multa (com valor máximo pré-determinado) pelo Tribunal.

2.3.8.2 Citação

A **citação** representa uma acusação feita a alguém – pessoa física ou jurídica – da existência de um dano quantificado, por verificação ou estimativa, ao Erário, chamando o responsável ao processo para que apresente **alegações de defesa** e/ou recolha a importância assinalada.



A citação tem um escopo mais abrangente que a audiência e a engloba, já que, mesmo que o débito tenha sido afastado pelas alegações de defesa apresentadas, o responsável pode vir a ser punido com multa em virtude de outras irregularidades constatadas e também notificadas ao responsável para defesa no expediente citatório.

A citação só pode ocorrer em processos de contas, inclusive especiais. Para isso, se for constatado débito e configurada a necessidade de citar o responsável, será necessário que o processo de outra natureza seja previamente convertido em TCE.

As conseqüências de rejeição de alegações de defesa ou revelia, em caso de citação, podem ser:

- o julgamento das contas pela irregularidade;
- a condenação ao pagamento do débito;
- aplicação de multa prevista no artigo 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de até 100% do valor do débito atualizado – princípio da proporcionalidade.

Chamando o acusado ou responsável ao processo, a citação – ou a audiência – encerra a fase inquisitiva do processo, instaurando-se o contraditório.

Não podemos esquecer que a citação é meio de saneamento das contas, uma vez que permite o pronto recolhimento do débito atualizado e, caso seja configurada a boa-fé do responsável e não haja outras irregularidades, as contas especiais são julgadas necessariamente regulares com ressalva.

2.3.8.3 Citação de Pessoa Jurídica

A citação de pessoa jurídica deve ser feita, preferencialmente, na pessoa de seus responsáveis ou representantes, nos termos do respectivo contrato social e da legislação vigente.

No expediente citatório, deve haver menção expressa de que a citação pessoal ocorre na condição de responsável ou representante pela empresa em débito. Por exemplo:

Por este expediente, fica o Sr. Fulano, na condição de responsável pela empresa XXX, citado...

Quanto a esse aspecto, no entanto, cabe destacar o Voto do Exmo. Sr. Ministro Adhemar Paladini Ghisi, proferido na Decisão nº 227/95 – TCU –, 2ª Câmara (Ata nº 30/95):



Na citação de uma pessoa jurídica não é requisito essencial a explicitação do nome de seu representante legal, até por que isso requer o conhecimento prévio do Estatuto de cada uma das empresas que se pretenda citar. Antes mais prático e acertado é utilizar-se da expressão “fica citada a empresa..., na pessoa de seus representantes legais”.

A elaboração e a expedição de comunicações processuais emitidas pelo TCU, incluindo os ofícios de citação, devem observar o contido na Resolução nº 170/2004.

Além dos elementos mencionados nos artigos 8º, 9º e 10º da Resolução nº 170/2004, o expediente citatório deve conter outras informações necessárias à apresentação da defesa, ao recolhimento da importância devida ou a ambas as providências, conforme prevê o artigo 12 dessa norma. Essas informações são:

- descrição da origem do débito;
- valor histórico;
- data de ocorrência;
- entidade ou órgão ao qual deve ser recolhida a importância devida;
- informação de que o valor deverá ser recolhido com atualização monetária e acréscimo de juros de mora devidos, abatendo-se, na oportunidade, a quantia já ressarcida atualizada monetariamente, nos termos da legislação em vigor;
- esclarecimento ao responsável de que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a boa-fé do envolvido e não tenha sido constatada outra irregularidade nas contas;
- esclarecimento ao responsável de que o não-atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;
- quando a responsabilidade pelo recolhimento envolver sucessores, informação de que os sucessores só respondem pelo débito até o limite do valor do patrimônio transferido.

2.3.8.4 Acórdão do TCU

O Acórdão nº 507/2007 – TCU – Plenário, em seu item 9.4, resolveu determinar à Segecex que oriente às suas secretarias subordinadas quanto à necessidade de que, nos ofícios de citação/audiência, devem ser detalhadas todas as irregularidades que estão sendo imputadas aos responsáveis, evitando



descrições genéricas, de forma a possibilitar o adequado exercício de ampla defesa.

A seguir, reproduzimos trecho do Voto do Ministro Ubiratan Aguiar, relator desse julgado, versando sobre a matéria:

3. Julgo relevante tecer alguns comentários acerca de um aspecto trazido à baila pelo interessado, a respeito do qual entendo ter ele razão. Em suma, argumenta que, durante o curso do processo, justificava-se a não-aceitação das contas pela falta de determinados documentos, mas quando estes eram apresentados, alegava-se que eles não eram suficientes para demonstrar a regular aplicação dos recursos e, assim, ele nunca sabia ao certo o que exatamente seria necessário para viabilizar a aprovação das contas.

4. Entendo que o problema em questão, que efetivamente se verificou neste caso, teve como raiz o fato de que a citação inicial realizada pelo Tribunal foi genérica, não possibilitando ao responsável ter plena certeza de quais eram as irregularidades a ele imputáveis e contra as quais teria que se defender. O ofício de citação (fl. 52, v.p), consignou apenas que o débito era proveniente “de irregularidades verificadas na prestação de contas do Convênio nº 600.015/2000”. Legítimas dúvidas surgem a partir daí: que irregularidades são essas? Quais eram os documentos necessários para comprovar a regular aplicação dos recursos?

5. Neste caso, em especial, verifica-se que sequer a instrução feita pela unidade técnica detalhava esses aspectos (fls. 48/49, v.p). Assim, nem mesmo a cópia do processo extraída pelo interessado foi suficiente para esclarecer exatamente quais eram as irregularidades a ele imputadas.

6. Ressalto que este não é o primeiro processo que tenho em mãos em que verifico ocorrência dessa natureza, o que é preocupante, pois esse tipo de deficiência pode prejudicar o pleno exercício da ampla defesa.

7. Cabe mencionar que o art. 9º da Resolução/TCU nº 170/2005 dispõe que “a comunicação deverá explicitar a sua finalidade, com especificações e fundamentos bastantes para o saneamento do processo e o exercício da ampla defesa ...” e que o Enunciado de Súmula nº 98/TCU estabelece que “em processo de tomada ou prestação de contas, ao ser citado o



responsável, para os fins de direito, impõe-se que lhe sejam presentes os dados ou elementos indispensáveis à caracterização da origem ou proveniência do débito apurado.

8. Em razão disso, entendo oportuno determinar à Segecex que oriente às suas secretarias subordinadas quanto à necessidade de que, nos ofícios de citação/audiência, devem ser detalhadas todas as irregularidades que estão sendo imputadas ao(s) responsável(eis), evitando descrições genéricas, de forma a possibilitar o adequado exercício de ampla defesa por parte dos responsáveis.

Além dos elementos já destacados da Resolução nº 170/2004, o expediente citatório deve vir acompanhado:

- de demonstrativo de atualização de débito;
- quando o valor tiver de ser recolhido ao Tesouro Nacional, do correspondente documento de arrecadação, devidamente preenchido com dados que não sofrerão modificações até a data indicada para pagamento.

2.3.9 Recomendações

recomendação	justificativa
O analista deve discutir o processo com sua chefia imediata.	Isso possibilita o esclarecimento de dúvidas e o fortalecimento da linha argumentativa, antes mesmo de a proposta ser redigida.
O atual Manual de Instrução de TCEs fornece vários modelos de instrução que devem ser adaptados às mudanças do Regimento Interno, devendo, por isso, ser consultados.	A adoção de modelos padronizados de instrução agiliza o trabalho.
Em caso de necessidade de saneamento do processo, antes da citação, deve-se buscar, no mesmo instante, de uma só vez, todas as informações necessárias ao saneamento dos autos, das diversas fontes, se for o caso.	Isso evita que, após uma diligência, tenha de se realizar outra, alongando o tempo para o julgamento do mérito do processo.



É necessário manter o foco naquilo que é relevante no processo, evitando gastar demasiado esforço em questões irrelevantes.	Esse procedimento evita o prejuízo na apuração dos fatos que representem irregularidades graves e débitos.
Deve-se procurar inserir, na instrução, apenas o essencial, evitando a narrativa de fatos irrelevantes. Em caso de dúvidas sobre o que deve ser ou não considerado relevante, deve-se discutir com a chefia.	Fatos irrelevantes apenas consomem tempo para a conclusão da instrução.
É extremamente relevante o correto preenchimento da proposta no sistema Radar.	Esse sistema possui módulo específico para a geração automática das comunicações processuais, como a citação, por exemplo.

2.4 Exame Após Citação

O exame do processo após a citação do responsável representa:

- em geral, a etapa em que será formulado juízo sobre o mérito das contas especiais;
- uma homologação da(s) etapa(s) anterior(es) de instrução que levaram à citação e ao oferecimento de alegações de defesa por parte do responsável.

A análise feita após a citação dos responsáveis deve atentar para os seguintes aspectos:

- preliminarmente, a validade da citação promovida, observando o atendimento ao artigo 179 do Regimento Interno e à Resolução nº 170/2004 – caso não tenha sido atendida a formalidade essencial da comunicação processual, a mesma deverá ser renovada livre dos vícios da anterior;
- a ocorrência da apresentação das alegações de defesa – e sua tempestividade – ou a caracterização da revelia;
- a ocorrência do recolhimento do débito já nessa etapa de citação.

Caso tenha havido apresentação de defesa, deve-se analisar se os argumentos e a documentação trazida aos autos elidem ou não as irregularidades apontadas.



2.4.1 Validade da Citação

Segundo o artigo 179, incisos I a III, do RITCU, a citação ou audiência, competência exclusiva do Tribunal, é efetivada:

mediante ciência da parte	Efetivada por um servidor designado, por meio eletrônico, <i>fac-símile</i> , telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada, sem enganos, a entrega da comunicação ao destinatário.
mediante carta registrada	A carta registrada segue acompanhada de aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário.
por edital publicado no Diário Oficial da União	Em caso de o destinatário não ser localizado.

Os meios para se localizar o responsável devem sempre ser esgotados antes de citá-lo por edital. Nos autos, devem constar as providências tomadas nesse sentido.

O artigo 179, § 4º, do RI/TCU prevê que o comparecimento espontâneo do responsável aos autos supre a falta de citação, desde que esta tenha sido autorizada pelo Tribunal ou Relator.

Segundo o Regimento Interno, além de ser necessária a efetivação da citação, deve-se também verificar se foram observadas as regras trazidas pela Resolução TCU nº 170/2004.

Com a adoção de modelos de ofício padronizados e com a automação nessa geração – sistema Radar –, via de regra, os comandos da Resolução referida já estão atendidos, porém não custa lembrar – essa verificação também é responsabilidade do Analista.

2.4.2 Revelia

O responsável que não atender à citação ou à audiência é considerado revel pelo Tribunal para todos os efeitos.

A revelia não implica, necessariamente, que as contas do responsável sejam julgadas irregulares.



A partir daí, dá-se prosseguimento ao processo, conforme o artigo 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

Tendo em vista o princípio de busca da verdade material, o exame após a citação é também uma oportunidade para que os fatos que ensejaram a citação do responsável e o débito apontado sejam validados.

Em caráter excepcional, pode ser que:

o responsável tenha sua responsabilidade excluída do processo mesmo sem oferecer defesa

OU

as contas sejam consideradas iliquidáveis

OU

o processo não seja julgado por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular.

No caso de responsabilidade solidária, o contido no artigo 281 do Regimento Interno deve ainda estar presente:

Art. 281. *Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal. (grifou-se).*

A revelia deve ser expressamente declarada na instrução, demonstrando-se, inclusive, a validade da comunicação processual que tenha ficado sem resposta.

Já que não houve defesa, na proposta de encaminhamento, não se deve fazer referência a *rejeição de alegações de defesa* como justificativa para proposta de julgamento de contas pela irregularidade.



Primeiro, deve ser proposta a declaração de revelia do responsável para depois, se for o caso, propor-se a irregularidade de suas contas e sua condenação em débito, e as demais sanções e providências cabíveis, ou seja:

1. declaração de revelia do responsável;
2. irregularidade das contas e condenação em débito, e demais sanções e providências cabíveis (se for o caso).

2.4.3 Análise das Alegações de Defesa

Antes de tudo, deve-se verificar se a defesa foi apresentada por quem de direito, seja pelo próprio responsável, seja por advogado ou representante, com procuração juntada aos autos.

Apresentada a defesa, compete ao Analista analisá-la em confronto com as irregularidades pelas quais o responsável foi chamado a responder. Essas irregularidades devem constar, necessariamente, do ofício de citação.

Para realizar essa análise, o Analista deve:

- partir dos termos do ofício de citação, buscando identificar, na defesa, os argumentos trazidos como prejudiciais de mérito – prescrição, ilegitimidade passiva etc. – e os relativos aos pontos da citação;
- verificar e analisar a documentação de suporte das alegações trazidas pela defesa;
- formar um juízo a respeito da aceitação ou da rejeição, no todo ou em parte, das alegações apresentadas;
- realizar o exame acerca da boa-fé do responsável, pois o encaminhamento a ser proposto depende disso.

2.4.4 Exame da Boa-Fé

O exame da boa-fé só é relevante em caso de existirem irregularidades nas contas, não eliminadas mesmo após a apresentação das alegações de defesa.

O artigo 202, §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, do Regimento Interno dispõe o seguinte a respeito do exame da boa-fé:

Art. 202 – *Verificada irregularidade nas contas, o relator ou o Tribunal:*



(...)

§ 2º *Na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas.*

§ 3º *Comprovados esses requisitos e subsistindo o débito, o Tribunal proferirá, mediante acórdão, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida.*

§ 4º *Na hipótese do parágrafo anterior, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável.*

§ 5º *O ofício que der ciência ao responsável da rejeição das alegações de defesa deverá conter expressamente informação sobre o disposto no parágrafo anterior.*

§ 6º *Não reconhecida a boa-fé do responsável ou havendo outras irregularidades, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.*

Desse modo, o julgamento imediato das contas pela irregularidade já se faz necessário (independentemente da boa-fé do responsável) se, além do débito, existirem outras irregularidades nas contas.

Além da oportunidade já conferida na citação, o responsável só terá uma nova oportunidade para o recolhimento do débito e o saneamento das contas se o débito for a única irregularidade nas contas e a boa-fé ficar caracterizada.

2.4.5 Proposta de Julgamento

Consideremos um caso de exame após citação. Se não ocorrer a necessidade de saneamento dos autos, o Analista deve propor o encaminhamento da matéria para julgamento das contas ou fixação de um novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito.



A fixação de um novo prazo para recolhimento do débito tem como premissas:

- após analisada a defesa do responsável, o débito não foi eliminado;
- a comprovação de boa-fé do responsável;
- ausência de outras irregularidades nas contas.

Conforme o artigo 202, §4º, do RI/TCU, não haverá incidência de juros de mora no débito a ser recolhido em novo prazo, apenas atualização monetária.

O novo prazo para recolhimento não implica o julgamento definitivo das contas, mas uma postergação desse julgamento, uma vez que o mérito final das contas vai depender de o débito ser recolhido nesse novo e improrrogável prazo.

Em virtude disso, caso o Tribunal julgue pela fixação desse novo prazo, não caberá recurso, conforme Decisão nº 35/1999 – TCU – 1ª Câmara – Declaração de Voto do Ministro Benjamin Zymler.

2.4.5.1 Julgamento das Contas

O artigo 16 da Lei nº 8.443/92 estabelece que as contas são julgadas:

- regulares;
- regulares com ressalva;
- 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. (artigo 16, inciso I, Lei Orgânica).

Essa hipótese é bastante rara em TCE por causa dos fatos ensejadores para sua instauração.

Ao responsável com contas regulares, deve-se dar **quitação plena** dos atos de gestão apurados.

Como exemplos da jurisprudência do TCU, em caso de tomadas de contas especiais, citamos os Acórdãos nº 352/2006-2ª Câmara, 3047/2006-2ª Câmara e 254/2007-1ª Câmara.



As contas serão julgadas **regulares com ressalva** quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário. (artigo 16, II, da Lei nº 8.443/92). (grifou-se)

Nesse caso, é dada **quitação** ao responsável, sem prejuízo de que ele, ou seu sucessor, tenha de adotar medidas corretivas e/ou preventivas em relação às impropriedades verificadas (artigo 18, Lei Orgânica).

Quando as alegações de defesa apresentadas são aceitas, essa hipótese se torna mais comum.

Contudo, o caso mais comum é o julgamento pela **irregularidade** das contas, que ocorrerá nos seguintes casos, segundo o artigo 16, inciso III, da Lei nº 8.443/92:

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

Havendo débito	O Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais. Pode ainda ser aplicada uma multa de 100% do valor atualizado do dano (artigo 57 da Lei nº 8.443/92).
não havendo débito, mas sendo comprovada qualquer uma das ocorrências previstas nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso III, do artigo 16 da Lei nº 8.443/92	O Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no artigo 58, I, conforme o artigo 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, de acordo com a gradação determinada pelo artigo 268 do Regimento Interno ⁷ (aplicada nas situações constituídas após a vigência da Lei Orgânica do TCU) ou até o limite estabelecido no artigo 53 do Decreto-

⁷ Atualmente, o valor máximo dessa multa está fixado pela Portaria/TCU nº 32, de 16/1/2007, em R\$ 31.481,60.



	Lei nº 199/67 (nas situações anteriores à vigência da lei citada).
--	--

2.4.5.2 Arquivamento do Processo

O TCU pode determinar o arquivamento do processo sem julgamento do mérito quando:

- por razão de força maior, comprovadamente estranha à vontade do responsável, o julgamento de mérito for materialmente impossível e as contas consideradas iliquidáveis (artigo 20 da Lei nº 8.443/92);
- a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo for verificada (artigo 212 RI/TCU);
- o valor do débito for inferior ao valor estipulado em ato normativo (artigo 93 da Lei nº 8.443/92 c/c o artigo 213 do RI/TCU).

2.4.6 Fixação da Responsabilidade Solidária

Considerando a necessidade do contraditório e do exercício da ampla defesa, a fixação da responsabilidade solidária deve ocorrer no exame inicial, porém deve ser reavaliada em função das alegações de defesa apresentadas.

O artigo 16, § 2º, da Lei nº 8.443/92 afirma que a fixação da responsabilidade solidária é necessária nos casos de irregularidades previstas no artigo 16, III, alíneas “c” e “d”:

Art. 16 (...)

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, **alíneas c e d** deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária:

- a) **do agente público** que praticou o ato irregular; e
- b) do **terceiro** que, como **contratante ou parte interessada** na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. (grifou-se)

O artigo 209, § 4º, do Regimento Interno, por sua vez, estabelece a necessidade de fixação da responsabilidade solidária também no caso dos



incisos II, III, e IV do mesmo artigo, correspondentes às alíneas “b”, “c” e “d” do artigo 16, inciso III, da Lei Orgânica.

Tratando-se de responsáveis solidários:

- a obrigação com relação ao débito é indivisível, ou seja, a quitação individual depende do pagamento do valor total da dívida (parágrafo único do artigo 264 do Código Civil), mesmo que o TCU aceite a cotização do montante pelos envolvidos;
- a quitação do débito não implica, necessariamente, que as contas deixem de ser consideradas irregulares;
- a multa deve ser proposta para cada responsável, ou seja, não pode ser aplicada solidariamente (princípio da individualização da pena).

2.4.7 Encaminhamento ao MPU

O encaminhamento da documentação pertinente ao Ministério Público da União – MPU – para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis é prevista no artigo 16, III, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

Esse encaminhamento é obrigatório e imediato nos casos de contas julgadas irregulares com base nas alíneas “c” e “d” do artigo 16, III, da Lei Orgânica. Contudo, é facultativo no caso das alíneas “a” e “b”, ficando a critério do Tribunal.

Segundo o artigo 202, § 6º, do Regimento Interno, tal remessa se dará na ocasião do julgamento das contas. Isso define o sentido do termo *imediatamente* utilizado pela Lei Orgânica.

2.4.8 Desconto ou Cobrança Judicial da Dívida

O artigo 28 da Lei nº 8.443/92 dispõe acerca das providências que podem ser adotadas em caso de não comprovação do recolhimento do débito e/ou multa no prazo estipulado pelo Tribunal:

Art. 28. *Expirado o prazo a que se refere o caput do art. 25 desta Lei, sem manifestação do responsável, o Tribunal poderá:*

I – determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente; ou



II – autorizar a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, na forma prevista no inciso III do art. 81 desta Lei.

Quando não for comprovado o recolhimento da dívida no prazo fixado, a prévia autorização do Tribunal para adoção dessas medidas deve constar da instrução, na proposta de encaminhamento.

2.4.9 Inabilitação para o Exercício de Cargo/Função

Conforme prevê o artigo 60 da Lei nº 8.443/92, uma sanção possível de ser aplicada ao agente público, de natureza não pecuniária, é a declaração de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal:

Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na Seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. (grifou-se)

Os requisitos para tal sanção são:

- a infração deve ser considerada grave;
- a proposta deve ser apreciada em Sessão Plenária, onde é necessária a maioria absoluta dos votos.

A pena é de, no mínimo, cinco anos e, no máximo, oito anos.

2.4.10 Declaração de Inidoneidade de Licitante

Em caso de fraude comprovada à licitação, a penalidade prevista no artigo 46 da Lei nº 8.443/92 pode ser aplicada ao licitante fraudador:



Art. 46. *Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal. (grifou-se)*

A medida não se aplica a casos de inexecução contratual (vide Acórdão nº 692/2007 – TCU – Plenário).

2.4.11 Arresto de Bens

O arresto de bens é uma medida de natureza cautelar que busca garantir eficácia ao acórdão condenatório em débito de responsáveis.

O Tribunal não tem o poder de, por si, executar tal medida, que se dá em âmbito judicial.

A competência do Tribunal é a de requerer a medida à Advocacia-Geral da União ou a dirigentes de entidades que lhes são subordinadas via Ministério Público.

Uma vez decretada a medida, a liberação dos bens arrestados depende de uma prévia autorização do Tribunal.

A matéria é tratada no artigo 61 da Lei nº 8.443/92:

Art. 61. *O Tribunal poderá, por intermédio do Ministério Público, solicitar à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.*

A jurisprudência do TCU, no entanto, aponta que a medida não deve ser proposta de forma banal, mas quando for devidamente justificada, como se observa no Acórdão nº 1656/2006-Plenário:

*Somente se adotará medida cautelar tendente ao **arresto** dos bens dos responsáveis julgados em débito quando inequivocamente demonstrados os pressupostos de sua aplicação, em **condutas dos responsáveis***



tendentes a frustrar o ressarcimento das quantias devidas ao erário.
(grifou-se)

2.4.12 Registro no Cadastro de Contas Irregulares - Cadirreg

O **Cadirreg** é o cadastro mantido pelo TCU daqueles que tiveram suas contas, ordinárias, extraordinárias ou especiais, julgadas irregulares.

Esse cadastro é regido pela Resolução TCU nº 113/98. A lista com os nomes de responsáveis – pessoas físicas – que tiveram contas julgadas irregulares pelo TCU é gerada a partir dele e encaminhada à Justiça Eleitoral para declaração de inelegibilidade por aquela Justiça Especializada.

A grande maioria dos nomes incluídos no Cadirreg advém de processos de TCE porque:

- o número de processos de TCE é bem superior ao de contas ordinárias anualmente julgadas pelo TCU;
- é patente a incidência maior de julgamentos de contas irregulares nas TCE.

2.4.13 Contas Iliquidáveis

Se houver caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, e que torne materialmente impossível o julgamento de mérito, as contas devem ser consideradas iliquidáveis pelo Tribunal, que ordenará seu trancamento e o conseqüente arquivamento do processo (artigo 211 do Regimento Interno):

Art. 211. *As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.*

§ 1º *Na hipótese prevista neste artigo, o Tribunal ordenará o trancamento das contas e o conseqüente arquivamento do processo.*



§ 2º *Dentro do prazo de cinco anos contados da publicação, no Diário Oficial da União, da decisão terminativa a que se refere o § 3º do art. 201, o Tribunal poderá, à vista de novos elementos considerados suficientes, autorizar o desarquivamento do processo e determinar que se ultime a respectiva tomada ou prestação de contas.*

§ 3º *Transcorrido o prazo referido no parágrafo anterior sem que tenha havido nova decisão, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador.*

A decisão que ordena o trancamento das contas por considerá-las iliquidáveis é dita **terminativa** (artigo 10, § 3º, da Lei nº 8.443/92).

2.4.14 Exemplo de Proposta de Encaminhamento

A proposta de encaminhamento depende do caso concreto analisado. Traz-se, dessa forma, apenas para ilustrar, um caso típico da rejeição das alegações de defesa e julgamento imediato pela irregularidade das contas⁸:

- a) *Rejeitar as alegações de defesa do Sr(s).*;
- b) *Com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea (“a”, “b”, “c” ou “d”, conforme o caso), e §2º (se for o caso) da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas do(s) responsável(eis), **Sr(s), CPF nº, ocupante do(a) cargo/ função público(a) de (informar cargo/função exercido) (ou, conforme o caso) na condição de (informar a condição do responsável)**⁹, e condená-lo(s) ao pagamento da(s) quantia(s) **R\$** (**extenso**), fixando-lhe(s) o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar(em), perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da(s) dívida(s) aos cofres do Tesouro Nacional (**ou da entidade X**), atualizada(s) monetariamente e*

⁸ Exemplo adaptado a partir do modelo de redação de Acórdão constante do Anexo III da Resolução TCU nº 164/2003, modificado pela Portaria-TCU nº 139, de 28/5/2008 (irregularidade das contas com débito e aplicação de multa).

⁹ Deve-se informar a ocupação de cargo ou função pública à época dos fatos, para permitir o registro do nome do responsável no Cadirreg. Caso não se trate de cargo ou função pública, deve ser informado em que condição ou posição profissional o responsável agiu (representante legal, dirigente de empresa privada etc.).



*acrescida(s) dos juros de mora, calculados a partir de **d/m/aaaa**, até a data do(s) recolhimento(s), na forma prevista na legislação em vigor;*

- c) aplicar ao(s) responsável(eis) a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da(s) notificação(ões), para comprovar(em), perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da(s) dívida(s) ao Tesouro Nacional, atualizada(s) monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a do(s) efetivo(s) recolhimento(s), se for(em) paga(s) após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*
- d) autorizar o desconto da(s) dívida(s) na remuneração do servidor(es), observado o disposto no art. 46 da Lei nº 8.112/90 (**quando for o caso**);*
- e) autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da(s) dívida(s), caso não atendida(s) a(s) notificação(ões);*
- f) nos termos do art. 16, §3º, da Lei nº 8.443/92, remeter cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentarem (**informar outras peças pertinentes, quando for o caso**) ao Ministério Público da União, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.*

2.4.15 Recomendações

Uma primeira recomendação é aquela aplicável a toda e qualquer instrução de processos no âmbito do Tribunal
– ser conciso, objetivo e claro.

Além disso:

- a análise e o encaminhamento devem ser discutidos com a chefia imediata antes da redação da instrução ou em seu curso;
- para evidenciar ao responsável que sua defesa foi devidamente apreciada, deve-se, na instrução, após a citação, procurar relatá-la, no essencial;
- os argumentos da defesa importantes para a análise da matéria devem ser diferenciados dos irrelevantes;



- os esforços de análise e instrução devem-se concentrar na matéria relevante trazida pela defesa, e um tratamento mais geral e superficial pode ser dado aos argumentos notoriamente irrelevantes ou desarrazoados;
- deve-se procurar indicar a folha do processo em que consta a informação ou o documento apontado pelo responsável ao descrever a defesa, na instrução;
- deve-se procurar explicitar o juízo sobre o acolhimento ou não da defesa, no todo ou em parte, e a caracterização da revelia;
- com base na legislação, jurisprudência e doutrina, quando for o caso, a proposta de encaminhamento deve ser fundamentada, e, na elaboração da instrução, os recursos à jurisprudência e/ou doutrina devem-se dar apenas quando necessário, em pontos que possam ser tidos como polêmicos, como reforço a tese ainda não consolidada pelo Tribunal;
- considerando que a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal é obrigatória em julgamento de contas, mesmo especiais, deve-se sugerir o encaminhamento dos autos ao MP/TCU, para pronunciamento e posterior remessa ao Gabinete do Relator, para apreciação da proposta de mérito formulada.

2.5 Síntese da Unidade

Nesta unidade, vimos:

- visão geral
 - atividades da fase externa da TCE
 - exame preliminar de admissibilidade
 - exame inicial, com eventual necessidade de saneamento dos autos
 - citação dos responsáveis pelo débito apurado
 - exame complementar, após a citação, com proposta de mérito
 - julgamento das contas
 - exame preliminar
 - verificação da existência de todas as peças necessárias
 - exame inicial
 - com relato e análise dos pontos anteriores
 - atividades



- fluxo simplificado
- saneamento dos autos
- apuração do débito
- atualização do débito
- responsabilidade solidária
- ausência de pressupostos
- economicidade da TCE
- citação
- recomendações
- exame após citação
 - etapa de formulação do juízo sobre o mérito das contas especiais
- homologação da(s) etapa(s) anterior(es) de instrução
 - validade da citação
 - revelia
 - análise das alegações de defesa
 - exame da boa-fé
 - proposta de julgamento



MÓDULO 3 – RECURSOS EM TCE

UNIDADE 1 – TIPOS DE RECURSOS

1.1 Recursos Previstos

Como a tomada de contas especial – TCE – é uma espécie do gênero de processos de contas do TCU, os mesmos recursos previstos para tomadas e prestações de contas ordinárias são cabíveis.

Esses recursos são:

- Embargos de Declaração;
- Recurso de Reconsideração;
- Recurso de Revisão.

1.1.1 Embargos de Declaração

Os **Embargos de Declaração** visam corrigir defeito de obscuridade, contradição ou omissão no acórdão recorrido, ou seja, busca o saneamento do acórdão defeituoso.

Os embargos podem, excepcionalmente, ter efeitos infringentes quando houver uma mudança no próprio mérito do que foi decidido no acórdão anterior, conforme excerto do Voto do Ministro Valmir Campelo, no Acórdão nº 2239/2006-Plenário:

(...)Embora não tenham sido concebidos para modificar a decisão, em situações excepcionais são admitidos efeitos infringentes aos embargos de declaração.

Assim, quando fundado em contradição entre a fundamentação e o dispositivo legal, onde mereça correção por incompatibilidade, ou quando ocorre omissão, isto é, nos casos em que deixou de ser apreciada questão contida no processo, os embargos de declaração tomarão efeitos infringentes, podendo haver alteração do julgado a fim de complementar o



decisum modificando a decisão anteriormente tomada, no todo ou em parte.

A matéria em questão está disciplinada pelos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 287 do Regimento Interno:

Art. 287. *Cabem embargos de declaração quando houver **obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.***

§ 1º *Os embargos de declaração poderão ser opostos por escrito pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias, contados na forma prevista no art. 183.*

§ 2º *Os embargos de declaração serão submetidos à deliberação do colegiado competente pelo relator ou pelo redator, conforme o caso.*

§ 3º *Os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento do acórdão embargado e para a interposição dos demais recursos previstos neste Regimento, aplicando-se, entretanto, o disposto no § 1º do art. 285. (grifou-se)*

Os Embargos podem ser opostos no prazo de 10 dias e possuem efeito suspensivo sobre a decisão embargada. Eles serão apreciados pelo Relator ou Redator da decisão recorrida, que submeterá a matéria à apreciação do mesmo colegiado que decidiu o acórdão embargado.

Se o voto do ministro relator for vencido no todo, será o redator do acórdão aquele – ministro ou auditor – que proferiu, primeiro, o voto vencedor, conforme artigo 126 do RI/TCU, cabendo a ele a apreciação de eventual Embargos de Declaração interposto.

1.1.2 Recurso de Reconsideração

O **Recurso de Reconsideração** é previsto no artigo 32, inciso I, e, mais especificamente, no artigo 33, da Lei nº 8.443/92. O artigo 33 dessa norma propõe o seguinte:

Art. 33. *O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, será apreciado por quem houver proferido a decisão recorrida, na forma estabelecida no Regimento Interno, e poderá ser formulado por escrito uma só vez, pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público*



junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no art. 30 desta Lei.

O Recurso de Reconsideração também possui efeito suspensivo e deve ser impetrado até 15 dias após a notificação da decisão contra a qual se deseja insurgir. Havendo embargos de declaração, esse prazo é suspenso, recomeçando a contagem a partir da notificação do julgamento dos embargos.

O parágrafo único do artigo 32 da Lei nº 8.443/92 informa que não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos.

O Regimento Interno, por seu turno, conforme art. 285, §2º, restringe essa possibilidade de apresentação intempestiva ao prazo de um ano, contado do término do prazo previsto para sua interposição tempestiva. Além disso, nesse caso, não haverá efeito suspensivo sobre a eficácia da decisão recorrida.

O recurso de reconsideração não é apreciado pelo mesmo relator do Acórdão atacado, mas por um novo, escolhido por sorteio (artigo 154, I, RI/TCU). No entanto, o recurso é apreciado pelo mesmo colegiado que julgou o acórdão recorrido.

1.1.3 Recurso de Revisão

O **Recurso de Revisão** é previsto no artigo 32, inciso III, e, mais especificamente, no artigo 35 da Lei nº 8.443/92:

Art. 35. *De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á:*

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.



Parágrafo único. *A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.*

1.2 Casos de não Cabimento

Não cabe recurso à decisão que ordenou a conversão de processo de natureza distinta em TCE, conforme artigo 279 do RI/TCU:

Art. 279. *Não cabe recurso de decisão que converter processo em tomada de contas especial, ou determinar a sua instauração, ou ainda que determinar a realização de citação, audiência, diligência, inspeção ou auditoria.*

Parágrafo único. *Se a parte intentar o recurso, a documentação encaminhada será aproveitada como defesa, sempre que possível, sem prejuízo da realização da citação ou da audiência, quando for obrigatória.*

Também não cabe recurso da decisão que rejeitou a defesa do responsável e ofertou-lhe um novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito:

Também nesses casos, os elementos apresentados servem para subsidiar o juízo final de mérito, como novas alegações de defesa.

1.3 Síntese da Unidade

Nesta unidade, vimos:

- recursos previstos
 - Embargos de Declaração
 - Recurso de Reconsideração
 - Recurso de Revisão
- casos de não cabimento
 - decisão para conversão de processo de natureza distinta em TCE
 - decisão de rejeição da defesa do responsável e oferta de novo e improrrogável prazo



MÓDULO 4 – CASOS ESPECIAIS E JURISPRUDÊNCIA DO TCU

UNIDADE 1 – CASOS ESPECIAIS DE RESPONSABILIDADE

1.1 Responsabilidade de Entes da Federação – DN/TCU 57/2004

Tratou-se um pouco da DN/TCU nº 57/2004, inicialmente, quando abordou-se a questão da responsabilidade solidária para fins de citação de responsáveis.

A DN/TCU nº 57/2004 trata, especificamente, de casos de transferências de recursos federais a outras unidades da federação, estados, DF ou municípios.

Essa decisão normativa é aplicável quando há indícios de que houve beneficiamento do ente político ou de órgão/entidade de seu âmbito com o uso irregular dos recursos federais recebidos.

Nesse caso, o gestor responsável e o ente beneficiado, dado seu aparente enriquecimento ilícito, devem ser citados, solidariamente, pelo débito apurado.

Caso fique comprovado o beneficiamento irregular após a análise das alegações de defesa, o artigo 3º da referida DN estabelece o seguinte:

Art. 3º *Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, **condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.*** (grifou-se)

Dessa forma, o ente sempre responderá pelo débito, e o gestor pode ser considerado devedor solidário e/ou receber a penalidade de multa.

Nesse caso, não cabe imputar ao ente a multa do artigo 57 da Lei nº 8.443/92.



1.1.1 Exemplo

Apenas como exemplo do entendimento típico do TCU a respeito desse tema, há o Acórdão nº 506/2005-2ª Câmara e o Acórdão nº 181/2007-2ª Câmara, cujas ementas se apresentam da seguinte forma:

“RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. DESVIO DE FINALIDADE. PROVEITO DA MUNICIPALIDADE. ÔNUS DA DEVOLUÇÃO. NEGADO PROVIMENTO.

Os recursos provenientes de convênio não aplicados na finalidade prevista, mas utilizados pela municipalidade para pagamento de pessoal, devem ser ressarcidos pela Prefeitura e não pelo gestor”

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO FNDE. DESVIO DE FINALIDADE. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS EM BENEFÍCIO DA MUNICIPALIDADE. CONTAS IRREGULARES.

- 1. Julgam-se irregulares as contas, com aplicação de multa ao responsável, em face do desvio de finalidade no emprego de recursos transferidos ao Município.*
- 2. Imputa-se débito à Prefeitura em razão da utilização dos recursos federais em benefício da Municipalidade.”*

Como regra geral, o TCU tem condenado apenas o ente ao ressarcimento do débito e imputado ao responsável a multa do artigo 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92.

Atenção!

Caso a defesa do município seja rejeitada, não cabe o exame de sua boa-fé por ser aplicável somente à conduta humana. Nesse caso, um novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito atualizado monetariamente deve ser oferecido ao município. Como exemplo, citamos o Acórdão nº 724/2007-1ª Câmara, cuja ementa é a seguinte:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DESVIO DE FINALIDADE. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS EM BENEFÍCIO DA MUNICIPALIDADE. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA.



1. *A identificação de que os recursos foram utilizados em proveito do município dita a obrigatoriedade de a pessoa jurídica de direito público responder pela reposição do correspondente numerário.*
2. **A boa-fé, seja objetiva seja subjetiva, somente pode ser analisada em relação à conduta humana, não podendo ser avaliada em relação à pessoa jurídica.**
3. *Rejeitam-se as alegações de defesa do Município que não consegue afastar a irregularidade concernente à utilização de recursos de convênio em outras finalidades, diversas das pactuadas, ainda que em prol da municipalidade, fixando novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida. (grifou-se)*

1.2 Pessoa Jurídica e Casos de Despersonalização

Como a pessoa jurídica é uma ficção criada pelo Direito, não se confunde sua personalidade com as de seus sócios e/ou representantes, à exceção da firma ou empresa individual.

Apesar de sua existência ficta, as pessoas jurídicas são conduzidas e representadas por pessoas físicas, que respondem em nome delas e não em seu próprio.

Por exemplo, a citação de um município não implica que o prefeito será responsável pela devolução do que for cobrado, mas apenas que, na condição de representante legal do ente, será o responsável por fazer isso, em nome do município.

Nesses casos, conforme já previsto na Decisão nº 227/1995-2ª Câmara, o expediente citatório deve ser dirigido à empresa ou ente jurídico, na pessoa de seu representante legal.

No que diz respeito à ação de cobrança em si, importa destacar que o patrimônio da firma individual se confunde com o de seu sócio, como decidido no Acórdão nº 1848/2005-2ª Câmara.

A distinção da pessoa dos sócios da personalidade jurídica da empresa, no entanto, não pode servir de escudo para que sejam praticados abusos de direito e fraudes, isentando seus sócios de responsabilizações individuais.

Por isso, em alguns casos, pode ser desconsiderada a personalidade jurídica da empresa, de modo a responsabilizar diretamente as pessoas físicas daqueles que a utilizaram como meio de burlar a lei ou praticar abusos.

Os casos em que tal desconsideração ocorre são situações de:



- fraudes contra credores;
- atos praticados com excesso de poderes ou com infração à lei, contrato social ou estatutos, havendo, necessariamente, conduta culposa ou dolosa dos responsáveis a serem diretamente atingidos.

A matéria é tratada no artigo 50 do Código Civil, que estabelece:

Art. 50 - *Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público (...), que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidas aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.*

Da jurisprudência do TCU, citamos como exemplos os Acórdãos nº 273/2000-Plenário, 663/2000-2ª Câmara e 3135/2006-2ª Câmara.

1.3 Gestor Falecido e Responsabilidade de Sucessores

A jurisdição do TCU alcança os sucessores dos administradores e responsáveis até o limite do patrimônio transferido (artigo 5º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/92).

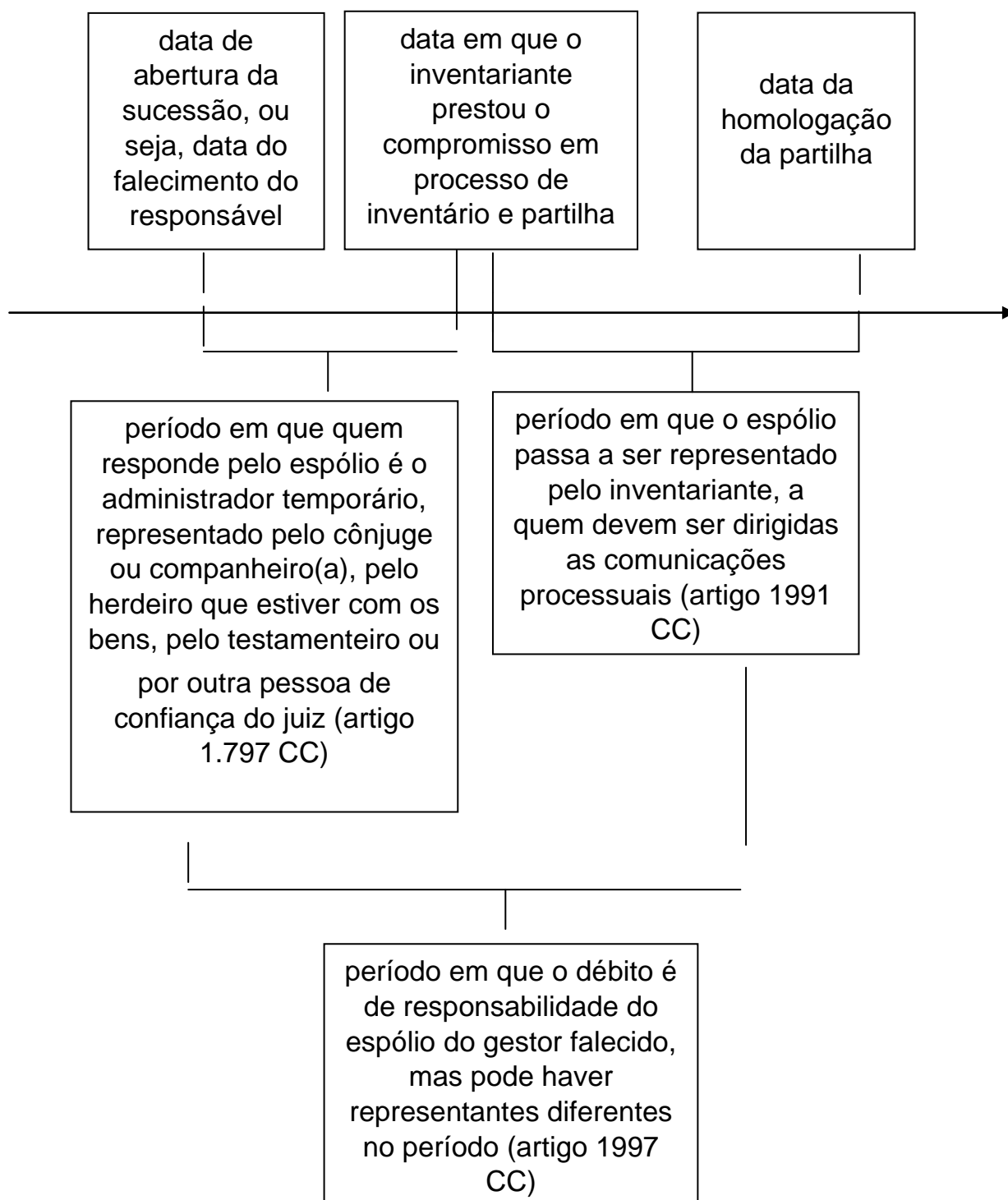
A transmissão se dá no sentido patrimonial, uma vez que as contas continuam a ser consideradas em nome do responsável, mesmo falecido.

Como o débito e a multa têm naturezas distintas, têm, por consequência, tratamento distinto em relação a gestores falecidos.

Enquanto o débito tem natureza indenizatória, configurando-se, desde o início, como uma dívida de valor, a multa representa uma sanção por ilícito praticado, sendo, portanto, personalíssima.

Com isso, se o responsável tiver falecido, o Tribunal não pode aplicar-lhe multa, pois representaria uma afronta ao princípio constitucional de que nenhuma pena deve passar da pessoa do condenado e ser cobrada dos sucessores.

Com relação ao gestor falecido, há três importantes marcos temporais:



Após a partilha, os sucessores respondem pela dívida na proporção e no limite de cada quinhão recebido (artigo 1997 CC).

Desse modo, uma eventual citação deve ser dirigida a todos os sucessores, não mais ao espólio, alertando-os de que respondem na condição mencionada.

Como cada um responde por sua proporção na partilha e no limite do patrimônio recebido, não há por que se falar em solidariedade entre os sucessores.



1.3.1 Novas Possibilidades Traduzidas pelo Novo Código Civil

O novo Código Civil trouxe como novidade a possibilidade de o cônjuge sobrevivente (supérstite) vir a ser também considerado herdeiro, dependendo do regime de bens.

Até então, esse cônjuge, considerado meeiro, não respondia pelas dívidas deixadas pelo falecido, desde que não tivesse concorrido para o débito. Agora, pode responder caso venha a suceder patrimonialmente o *de cujus* (artigos 1829 e 1830 do Código Civil).

Em caso de falecimento antes da citação e da inexistência de sucessores, a jurisprudência do TCU tem apontado para soluções diversas:

Em alguns casos, arquiva o processo sem julgamento de mérito, nos termos do artigo 212 do Regimento Interno: *inexistência de inventário ou de sucessores inviabiliza o prosseguimento do feito* (Decisão nº 29/97, ATA 03/97, TC – 725.246/96-0; Decisão nº 256/2000).

Em outros casos, o processo foi considerado extinto por falta de pólo passivo na relação processual (Acórdão nº 341/2002-1ª Câmara).

Há também julgados em que as contas foram consideradas iliquidáveis em razão de caso fortuito ou força maior que tenha tornado materialmente impossível o julgamento de mérito (Acórdãos nº 180/2001-1ª Câmara, 12/2003-2ª Câmara e 276/1998-1ª Câmara).

No caso de aplicação de multa e falecimento posterior do responsável, duas correntes recentes são observadas na jurisprudência:

- uma que trata da impossibilidade da cobrança devido a seu caráter personalíssimo (Acórdãos nº 321/2005-Plenário e 1.281/2005-1ª Câmara);
- outra que transmite a cobrança aos sucessores, considerando que, após a sanção, a cobrança seria dívida de valor (Acórdão 159/2005-2ª Câmara).

Atualmente, tem-se o seguinte posicionamento jurisprudencial:

- após o trânsito em julgado e o encaminhamento dos autos à AGU para cobrança judicial, a matéria não pode mais ser discutida no âmbito do TCU (Acórdão 1651/2006-Plenário);



- a transmissão é possível em caso de multa legitimamente aplicada ao responsável (Acórdão nº 2.372/2006-Plenário).

O Acórdão nº 2.372/2006-Plenário, inclusive, determinou a reforma da Portaria Segecex nº 51/2000, que regulamentava o “caso do gestor falecido”, e que previa a extinção da punibilidade e a quitação ao gestor multado e falecido.

1.3.2 Inventário em Cartório

A Lei nº 11.441/2007, de 4 de janeiro de 2007, possibilita, dentre outras medidas, que inventários e partilhas sejam feitos diretamente em cartório, pela via administrativa, tornando desnecessário o ingresso de ação no âmbito do Poder Judiciário.

Para tanto, é necessário que se cumpram os seguintes requisitos:

- todos os sucessores devem ser maiores e capazes;
- acordo amigável sobre a partilha dos bens a inventariar;
- inexistência de testamento deixado pelo *de cujus*.

Ademais, essa Lei permite que o inventário seja processado em qualquer cartório habilitado, mesmo que não seja localizado no município em que o falecido era domiciliado, diferentemente do que ocorre com o inventário judicial que só pode ser aberto no domicílio em que residia o falecido.

Assim, a facilidade trazida ao cidadão traz em seu bojo uma dificuldade maior para os órgãos repassadores e de controle, na identificação de inventários abertos em nome de gestores falecidos.

1.4 Síntese da Unidade

Nesta unidade, vimos:

- responsabilização de entes federativos
 - Decisão Normativa TCU nº 57/2004 – norma aplicável
 - Responsabilidade solidária do gestor e do ente, em casos de aplicação irregular de recursos em proveito do conveniente
- pessoa jurídica e casos de despersonalização
 - distinção da pessoa jurídica da empresa das pessoas físicas de seus sócios (exceção: firma individual)



- comunicações processuais devem ser feitas às pessoas jurídicas em nome de seus representantes
- casos de fraude e abuso de direito autorizam a desconsideração da personalidade jurídica da empresa para responsabilização individual dos responsáveis
- gestor falecido
 - as contas são sempre de titularidade do gestor, a responsabilidade pelo ressarcimento é que pode ser cobrada dos sucessores
 - etapas da sucessão: abertura, designação de inventariante, partilha
 - direcionamento da comunicação processual, conforme o estágio da sucessão
 - impossibilidade de aplicação de multa (caráter personalíssimo) como regra geral

UNIDADE 2 – CASOS ESPECIAIS DE IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS

2.1 Não Aplicação de Contrapartida de Convênios

O artigo 7º, inciso XIII, da IN/STN nº 01/1997 previa como cláusula necessária do instrumento de convênio:

Art.7º (...)

XIII - o compromisso de o conveniente recolher à conta do concedente o valor, atualizado monetariamente, na forma prevista no inciso anterior, correspondente ao percentual da contrapartida pactuada, não aplicada na consecução do objeto do convênio.

A IN/STN nº 02/1993, que é anterior à IN/STN nº 01/97 e foi por ela revogada, não mencionava a devolução de contrapartida não aplicada. Isso impossibilitava a cobrança de débitos para com órgãos/entidades da União em função da não aplicação da contrapartida pactuada.

A Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU estabelece, em seu artigo 63, II, alínea “d”, a hipótese de instauração de tomada de contas especial, caso não haja o recolhimento, na forma prevista no parágrafo único do art. 57, da contrapartida que deixou de ser aplicada, no todo ou em parte.



Assim informa o parágrafo único do artigo 57 dessa Portaria:

“A devolução prevista no caput será realizada observando-se a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração, independentemente da época em que foram aportados pelas partes”.

Como exemplo da aplicação desse dispositivo, tomemos o seguinte caso:

pacto do custo	Por um convênio, foi pactuada a execução de um objeto com custo previsto de R\$ 100.000,00, sendo R\$ 80.000,00 financiados pela União e R\$ 20.000,00 por um município.
rompimento do acordo	Imaginemos agora que a obra tenha sido integralmente concluída apenas com os recursos federais. Tal fato implica o rompimento do financiamento acordado (80% da União e 20% do município), resultando em prejuízo ao Erário, pois se toda a obra custou R\$ 80.000,00, a União não deveria financiá-la integralmente, e sim na proporção pactuada.
conseqüências para o gestor	Nesse caso, haverá um valor a ser cobrado do município e do gestor (DN 57/2004), correspondendo ao percentual da contrapartida pactuada e não aplicada.
cálculo do débito	O débito, portanto, será de $R\$ 80.000,00 \times 20\% = R\$ 16.000,00$, tendo em vista que, do total de R\$ 80.000,00, apenas 80% desse valor (R\$ 64.000,00) deveriam ser custeados com recursos federais.

Como exemplo da jurisprudência do TCU, aponta-se o Acórdão nº 364/2007-2ª Câmara.

Se a totalidade dos recursos repassados já estiver sendo cobrada na tomada de contas especial, não existirá débito de contrapartida. Se tal cobrança de contrapartida fosse paga, representaria enriquecimento sem causa dos cofres federais.



2.2 Desvios de Objeto e de Finalidade

Dois problemas muito comuns, infelizmente, observados na aplicação de recursos transferidos a outros órgãos/entidades para execução descentralizada de ações de Governo são o desvio de finalidade e o desvio de objeto.

Há **desvio de finalidade** quando os recursos transferidos têm aplicação distinta da que fora programada, sendo utilizados para alcance de outros objetivos.

Pode ser citado, como exemplo, o caso do gestor que recebe recursos federais para aquisição de gêneros alimentícios do Programa Nacional de Alimentação Escolar (merenda escolar) e os aplica indevidamente na pavimentação de ruas do município.

Nesse caso, os recursos foram transferidos para a aquisição de gêneros alimentícios, na execução do programa da merenda escolar no município, buscando atender as necessidades nutricionais dos alunos do ensino infantil e fundamental, matriculados em escolas públicas e filantrópicas, durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizado e rendimento escolar, além da formação de hábitos alimentares saudáveis.

Sua aplicação, no entanto, se deu não apenas em itens distintos em relação ao previsto (serviços de pavimentação em lugar de compra de alimentos), mas com finalidades completamente distintas (melhoria da infra-estrutura urbana de tráfego de veículos, em lugar do desenvolvimento de alunos com reflexos na melhoria do aprendizado).

Há **desvio de objeto** quando os recursos transferidos têm aplicação distinta da que fora programada, porém buscando o alcance dos mesmos objetivos iniciais.

Pode-se citar, como exemplo, o caso do gestor que recebe recursos federais para ações para minimizar os efeitos da seca, prevendo-se a construção de cisternas e de barragens de terra, para retenção de água das chuvas, e que, sem prévia autorização, acaba por construir menos cisternas que o previsto, aumentando o número de barragens de terra ou realizando outra ação também ligada ao combate à seca.

A jurisprudência do TCU mostra que, via de regra, o desvio de finalidade é condenado, sendo motivo suficiente para o julgamento das contas pela



irregularidade e condenação do responsável e/ou ente beneficiado à restituição dos valores indevidamente utilizados (vide, por exemplo, o Acórdão nº 593/2008 – Plenário).

O desvio de objeto, por seu turno, é visto muitas vezes como falha de natureza formal, tendo em vista que a finalidade foi atingida, conduzindo ao julgamento pela regularidade com ressalvas das contas, se outras irregularidades graves não existirem, como pode ser observado no Acórdão nº 923/2008-TCU-2ª Câmara.

Há, no entanto, alguns julgados que, mesmo descaracterizando o débito (pela aplicação dos recursos na finalidade inicial), consideram ter havido conduta enquadrável no artigo 16, III, alínea “b”, da Lei nº 8.443/92, ou seja “*ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial*”, julgando-se as contas irregulares e aplicando ao gestor faltoso a multa do artigo 58, inciso II, da mesma Lei. Vide, como exemplo, o Acórdão nº 1.960/2007- 1ª Câmara.

2.3 Síntese da Unidade

Nesta unidade, vimos:

- não aplicação de contrapartida de convênios e contrato de repasse
 - devolução do saldo não aplicado, segundo a proporção pactuada
 - não há devolução de contrapartida se a totalidade dos recursos repassados já estiver sendo objeto da tomada de contas especial
- desvios de objeto e de finalidade
 - desvio de objeto: quando os recursos são aplicados de modo distinto do pactuado (objeto distinto), porém na mesma finalidade prevista originalmente
 - desvio de finalidade: quando os recursos são destinados a fins completamente distintos dos objetivos do repasse

UNIDADE 3 – CASOS ESPECIAIS RELATIVOS AO PROCESSO DE TCE

3.1 Ação Judicial em Trâmite e o Andamento da TCE

Pelo **princípio da independência das instâncias**, o processo de TCE (administrativo) não se subordina ou se vincula a eventual ação de ressarcimento do débito impetrada no âmbito do Poder Judiciário.



Assim, a inexistência de ação judicial de cobrança em curso não é pré-requisito para a instauração de um processo de tomada de contas especial, assim como o seu regular processamento não é afetado por eventual ingresso de ação judicial de ressarcimento sobre os mesmos fatos.

A ação de ressarcimento, no âmbito do Judiciário, tem, várias vezes, escopo distinto da TCE, seja em termos de responsáveis, seja em termos do próprio dano.

A IN/TCU nº 13/96, em seu artigo 12, determinava que informações sobre a existência de processo judicial em curso fossem dadas pelo tomador de contas, informando a fase processual dessa ação judicial.

Em que pese não mais haver essa exigência na IN/TCU nº 56/2007, tais informações são úteis na fase externa da TCE, recomendando-se sua inclusão no processo, quando conhecidas.

Pela regra do art. 9º da IN/TCU nº 56/2007, *“Ao julgar tomada de contas especial cuja matéria se encontre sob apreciação do Poder Judiciário, o Tribunal pode comunicar a decisão à autoridade judicial competente”*.

Vê-se, então, que, a despeito da independência das instâncias administrativa e judicial, reconhece-se o valor das informações tratadas nos dois âmbitos, que são úteis à apreciação dos respectivos processos, não sendo, porém, obrigatórias.

Como exemplos da jurisprudência do TCU sobre a independência de instâncias em processos de tomada de contas especiais, citam-se os Acórdãos nºs 2.017/2007–2ª Câmara e 185/2008-Plenário.

3.2 Contas Apresentadas após Citação

Trata-se aqui de casos em que a TCE foi instaurada devido à omissão no dever de prestar contas e o responsável, tendo sido citado, só então encaminhou a prestação de contas como defesa.

Interessa aqui analisar o caso específico em que a documentação enviada comprova a boa e regular aplicação dos recursos, em que pese o gestor não justificar a omissão inicial que ensejou a instauração da TCE.

Até pouco tempo, percebiam-se duas posições na jurisprudência do TCU – uma que considerava as contas regulares com ressalva e outra que considerava as contas irregulares em razão da omissão, ainda que afastada, em qualquer caso, a hipótese de débito.



A corrente que considerava as contas regulares com ressalva entendia que:

- a prestação de contas não era um fim em si mesma, mas tinha caráter instrumental pois comprovava a boa e regular aplicação dos recursos geridos;
- a apresentação das contas após a citação sanava a omissão;
- essa intempestividade na prestação de contas era tida como falha de natureza formal;
- haveria desproporção entre a falha e a sanção, penalizando com demasiada gravidade quem aplicou corretamente os recursos, podendo até ser considerado inelegível.

Como exemplos dessa linha, têm-se os Acórdãos n°s 927/2004-Plenário e 2.229/2005-2ª Câmara.

Atualmente, a jurisprudência do TCU tende a considerar que a apresentação das contas após a citação não supre a omissão com relação ao órgão de destino da prestação de contas e ao prazo para essa ação.

Na linha da corrente que considerava as contas irregulares em razão da omissão, passou-se a entender a omissão no dever de prestar contas como uma falta gravíssima, que afronta um dos princípios republicanos, e se configura como crime de responsabilidade de prefeito e ato de improbidade administrativa.

Uma vez afastado o débito, as contas são julgadas irregulares e a multa prevista no artigo 58, I, da Lei n° 8.443/92 é aplicada ao responsável.

Como exemplo dessa linha que vem se tornando pacífica, há o Acórdão n° 1191/2006-Plenário.

Além disso, destaca-se o artigo 209, § 3º, do Regimento Interno do TCU:

Art. 209 (...)

§ 3º Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, a apresentação de prestação de contas posterior não elidirá a irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos.

Caso as contas não sejam aprovadas, além do fundamento da omissão não justificada, haverá ensejo para imputação de débito, como figura no artigo 209, § 2º, do Regimento, com fundamento no dispositivo do Regimento Interno equivalente ao artigo 16, III, alínea “b”, da Lei nº 8.443/92:

Art. 209 (...)

§ 2º- *A prestação de contas 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, nos termos do inciso II, sem prejuízo da imputação de débito. (grifou-se)*

O TCU, em algumas ocasiões, considerou os casos em que as contas são julgadas irregulares em função da omissão no dever de prestar contas como grave infração à norma legal, ensejando o julgamento com base no artigo 16, inciso III, alíneas “a” e “c”.

Tal entendimento tem como conseqüência o necessário encaminhamento dos autos ao Ministério Público da União para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, o que se torna facultativo caso o fundamento da irregularidade seja apenas a alínea “a” do artigo 16, inciso III, da Lei Orgânica.

Como exemplo desse entendimento, cita-se o Acórdão nº 188/2007-2ª Câmara.

Essa posição, no entanto, não é uniforme, como se percebe no Acórdão nº 3281/2006, também da 2ª Câmara.

3.3 Prescrição da Tomada de Contas Especial

Segundo o artigo 189 do Código Civil:

Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.

O artigo 205 do Código Civil de 2002 estabelece a seguinte regra geral:

A prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.



Sendo assim, os prazos para ações pessoais e reais foram unificados.

Antes do atual Código Civil, existiam duas correntes no TCU acerca do tema:

A primeira defendia a tese da imprescritibilidade (ainda hoje existente, porém minoritária), como se observa na Decisão nº 667/1995-Plenário, e nos Acórdãos nº 12/98-2ª Câmara e 248/2000-Plenário.

Posteriormente, foi sendo consagrada a tese da prescrição vintenária, constante do antigo Código Civil, conforme Acórdãos nº 11/1998-2ª Câmara, nº 210/1999-1ª Câmara, nº 489/1999-2ª Câmara, nº 116/1998-Plenário, nº 79/2000-1ª Câmara, entre outros.

O novo Código Civil estabeleceu ainda uma regra de transição em seu artigo 2.028:

Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.

A polêmica então passou a se concentrar na prescrição de ilícitos praticados antes da vigência do novo código, ou seja, se era o caso ou não de reduzir o prazo de 20 para dez anos de prescrição.

No âmbito do TCU, foi firmado o entendimento (majoritário) de que o prazo, quando reduzido, deveria ser considerado a partir da vigência do novo código, e não a partir da data do surgimento da pretensão, como apontado no Acórdão nº 1727/2003-1ª Câmara.

3.4 TCE Instaurada Tardiamente

Tem sido comum a remessa de TCEs instauradas a partir de 2004 relativas a fatos ocorridos há mais de 15 anos, muitas delas por omissão no dever de prestar contas, oriundas de transferências voluntárias.



Essa remessa é feita, geralmente, pelo Departamento de Liquidação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – DELIQ/MPOG.

As primeiras providências no sentido de notificar os responsáveis nessas TCEs também são tomadas tardiamente, com mais de 10 anos da liberação dos recursos.

Em regra, os responsáveis, uma vez citados, alegam prescrição do débito e cerceamento de seu direito de defesa, tendo em vista a impossibilidade de produzir provas após tanto tempo.

A matéria vem apresentando rápida evolução e mudanças na jurisprudência do TCU, mas não se verifica ainda uma pacificação em seu entendimento.

Dos diversos julgados recentes, os fatores que têm influenciado as decisões do Tribunal são:

- a causa da instauração da TCE – se por omissão no dever de prestar contas ou por não aprovação da prestação de contas remetida ao repassador;
- se os elementos constantes dos autos ou oferecidos em defesa permitem formular o juízo sobre o mérito das contas;
- a data de julgamento das contas do órgão repassador, relativas ao exercício da concessão (liberação) dos recursos;
- a data da primeira notificação ou cobrança feita na fase interna ou externa ao responsável;
- indícios de que o objeto tenha sido cumprido;
- demonstração de que o responsável tenha buscado, sem sucesso, obter a documentação comprobatória.

Com o advento da IN TCU n.º 56/2007, ficou assente, no art. 5º, §4º, que *“salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso”*, podendo ser responsabilizado solidariamente pelo débito.

No processo administrativo que aprovou a referida instrução normativa, o Exmº Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar assim fundamentou a inclusão desse parágrafo no art. 5º:

45. Considero essa situação muito grave, pois, após movimentar a máquina administrativa durante anos, os processos inviabilizados pelo decurso do tempo, acabam por agravar os resultados negativos, referentes aos danos não



ressarcidos, pela adição de custos processuais que não asseguram o julgamento do processo ou mesmo a obtenção de algum resultado positivo.

46. Com essa preocupação, já sinalizei no item 7 do Voto condutor do Acórdão 2.805/2007 - 2ª Câmara, no sentido de que o Tribunal deve adotar por analogia o prazo prescricional de 10 anos previsto no art. 205 do Código Civil Brasileiro, para promover o arquivamento sumário de TCE no âmbito desta Corte e na origem, quando não houver interrupção de prazo por meio de notificação resultante de alguma ação de controle, conforme a seguir reproduzo:

“7. Com efeito, deparo com a necessidade de evoluir meu pensamento, a fim de dar o mesmo tratamento a situações similares, sem embargo de reconhecer que irregularidades impugnadas após dez anos da expiração da obrigação de prestar contas deveriam ser tidas como prescritas, aplicando-se subsidiariamente o art. 205 do Código Civil Brasileiro, desde que não tenha havido interrupção por meio de notificação expressa do gestor...”

47. Por considerar este assunto de suma importância, resolvi incluir esta previsão no projeto substitutivo que apresentei, por entender que representa medida de eficiência e de estrita observância ao princípio da segurança jurídica, estatuído na Constituição Federal, com o fito de preservar, estabilizar e harmonizar as relações sociais e jurídicas constituídas no “seio estatal”.

3.4.1 Exemplos

Observam-se diversos julgados recentes, inclusive por relação, com proposta de trancamento das contas por considerá-las iliquidáveis. Como exemplo, mostram-se algumas ementas:

Acórdão nº 93/2007 -2ª Câmara:

“A excessiva demora do órgão repassador em instaurar a tomada de contas especial, quando houve a comprovação parcial da aplicação dos recursos, torna materialmente impossível o julgamento de mérito, sendo as contas consideradas iliquidáveis” (grifou-se)

Acórdão nº 64/2007-2ª Câmara:

“1. Julgam-se irregulares as contas e ordena-se o seu trancamento quando torna-se materialmente impossível o julgamento de mérito.



2- Há prejuízo aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório quando a inércia da Administração inviabiliza a apresentação de esclarecimentos por parte do responsável, mesmo o revel, por ter expirado o prazo previsto na Instrução Normativa STN nº 2/1993, vigente à época, para a guarda de documentos comprobatórios de despesa por parte do conveniente (cinco anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativamente ao exercício da concessão”

Acórdão nº 195/2007 – 2ª Câmara:

1. A tardia instauração de processo de Tomada de Contas Especial não assegura ao responsável o direito ao contraditório e ampla defesa proclamado pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, tendo em vista que, muitas vezes, compromete o acesso aos meios e recursos inerentes à sua defesa, em decorrência do extenso lapso de tempo transcorrido desde a época dos fatos.

2. Na forma dos artigos 20 e 21 da Lei nº 8.443/1992, as contas podem ser consideradas iliquidáveis quando fato comprovadamente alheio à vontade do responsável tornar materialmente impossível o julgamento de mérito, devendo, nesses casos, o Tribunal ordenar o trancamento das contas e o arquivamento do processo.

Como outros exemplos, citam-se os Acórdãos da 2ª Câmara nº 287/2007, 2328/2005 e 195/2007, e os Acórdãos da 1ª Câmara nº 611/2007, 256/2007 e 258/2007.

São também encontradas situações em que as contas são julgadas irregulares, com aplicação de multa, porém excluindo o débito, como vê-se nas ementas a seguir:

Acórdão nº 2.833/2006 - 2ª Câmara:

*A omissão injustificada no dever de prestar contas enseja a irregularidade das contas do responsável, **cominação de multa e exclusão do débito**, quando o longo decurso de tempo decorrido entre o repasse dos recursos e a instauração do processo de tomada de contas especial comprometerem o exercício da ampla defesa. (grifou-se)*



Acórdão nº 3.285/2006 -2ª Câmara:

- 1. Julgam-se irregulares as contas, com aplicação de multa ao responsável, em face da inexecução parcial do objeto pactuado no convênio.*
- 2. O largo tempo decorrido entre a liberação dos recursos e a citação dos responsáveis não tornam iliquidáveis as contas quando constam dos autos elementos que apontem para a inexecução parcial do objeto do Convênio.*
- 3. Cabe a exclusão do débito quando o longo decurso de tempo decorrido entre o repasse e a instauração do processo de tomada de contas especial impossibilita os devidos cálculos do 'quantum' a ser ressarcido ao erário, mesmo mediante estimativa.*

Ainda há exemplos em que as contas são julgadas irregulares, com aplicação de multa e imputação de débito ao responsável, a despeito do longo tempo decorrido entre a liberação dos recursos e a instauração da tomada de contas especial:

Acórdão nº 611/2007 – 1ª Câmara:

- 1. A apresentação intempestiva de documentos a título de prestação de contas não afasta a impropriedade referente à omissão no dever legal de prestar contas, remanescendo, portando, o injustificado atraso, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas.*
- 2. Condena-se em débito o responsável em decorrência da falta de comprovação da execução do objeto pactuado no convênio, não sendo aceitas alegações de defesa desacompanhadas de documentos idôneos.*
- 3. A longa demora do órgão concedente de recursos públicos em cobrar a respectiva prestação de contas, conquanto censurável, não mitiga a intensa culpabilidade do gestor omissor, uma vez que o cumprimento do dever de prestar contas a que estava jungido independe de provocação do órgão repassador.*



4. Não é dever do Poder Público fazer prova do nexó de causalidade entre a conduta do administrador e os eventuais prejuízos advindos ao erário, porquanto a responsabilidade pela boa e regular aplicação dos recursos recebidos é do gestor.

Acórdão nº 140/2007 – 1ª Câmara:

1. Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito do responsável e aplicação de multa, em face da omissão inicial no dever de prestar contas e da não comprovação do nexó de causalidade entre as despesas realizadas e a totalidade dos recursos do convênio.

2. A tardia instauração de tomada de contas especial não é razão bastante para considerar as contas iliquidáveis, especialmente se o responsável não encaminhou a prestação de contas na época adequada..

3. O ônus da prova da regular aplicação de recursos compete ao gestor que, por meio de documentação consistente, deve demonstrar as despesas realizadas e a sua relação direta com os recursos recebidos.

Portanto, tem-se que o encaminhamento em relação a uma TCE instaurada tardiamente depende dos elementos apresentados no caso concreto.

Não é possível afirmar, *a priori*, que um ou outro encaminhamento deva ser dado ao processo. É necessário que o caso analisado seja comparado com os que constam das diferentes linhas de julgamento do Tribunal.

3.5 Síntese da Unidade

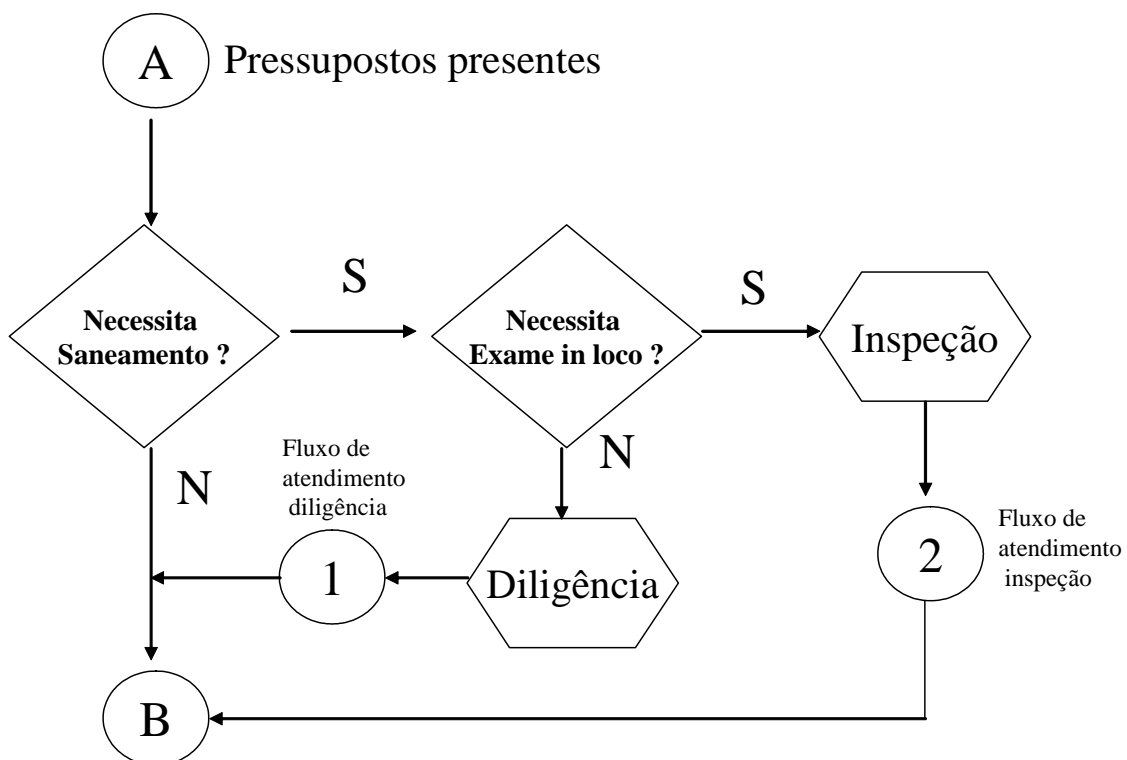
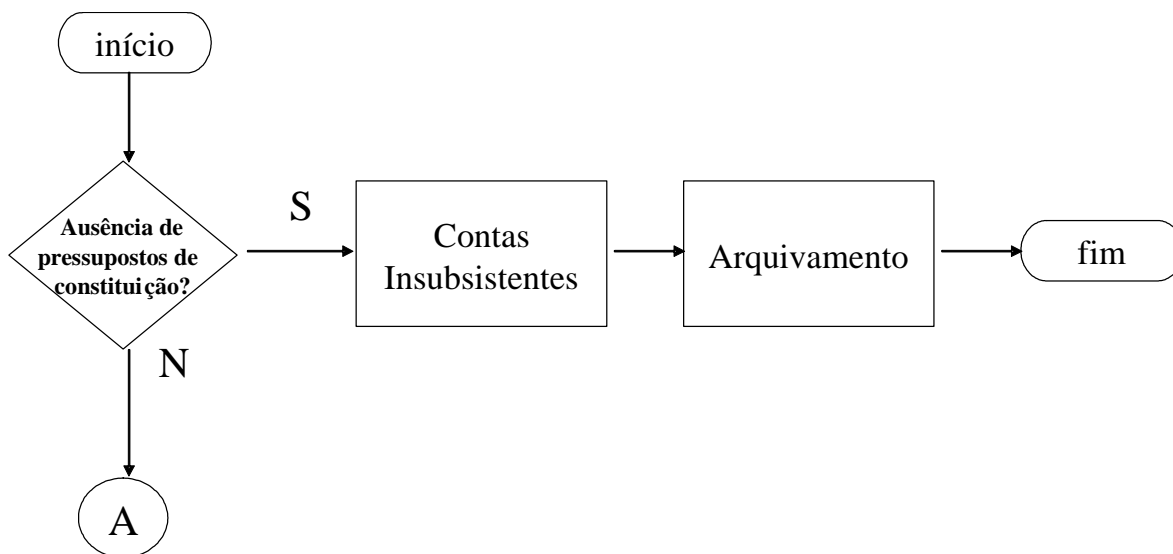
Nesta unidade, vimos:

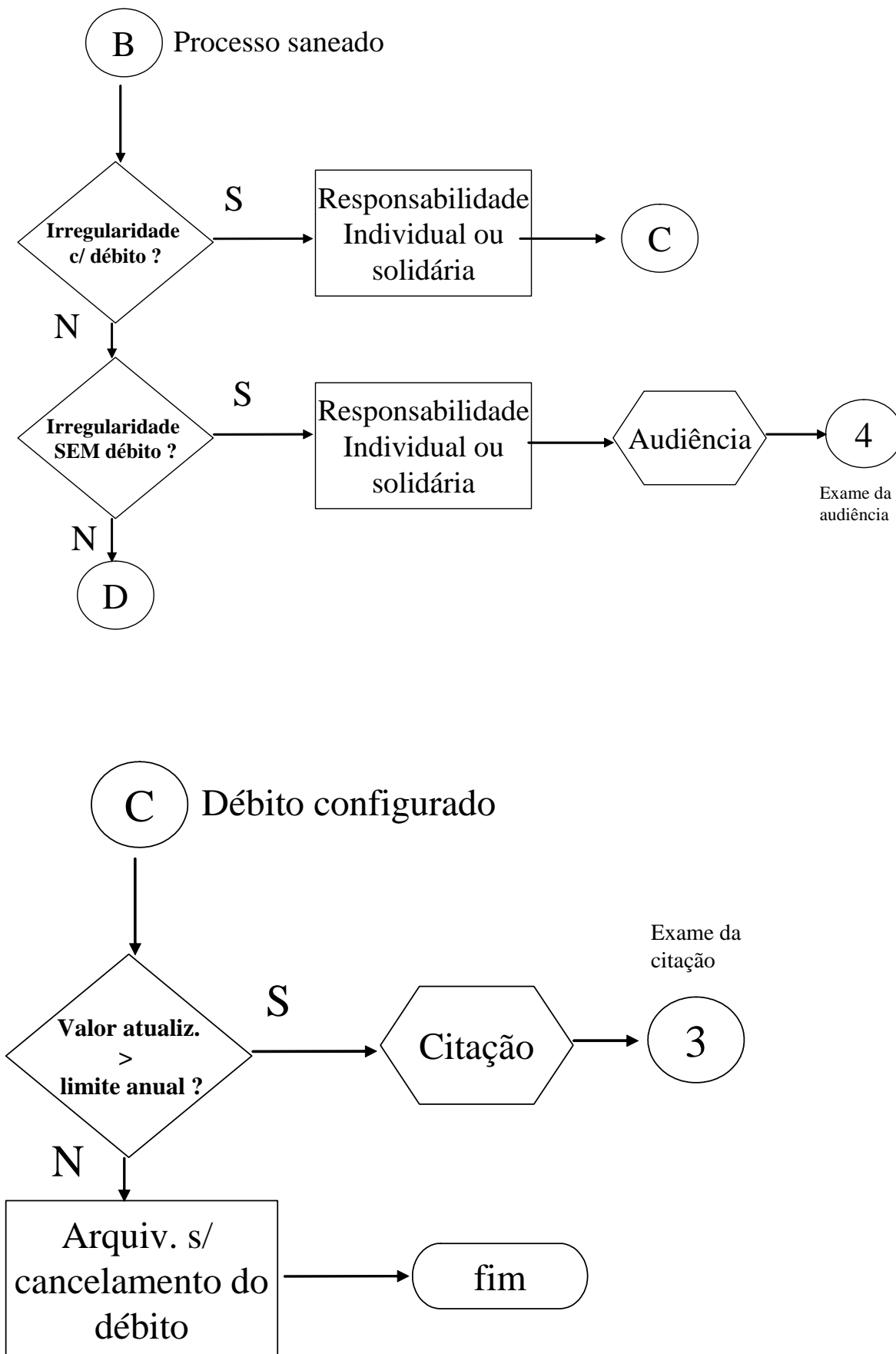
- ação judicial em trâmite
 - princípio da independência das instâncias administrativa e judicial: o andamento do processo na via administrativa não se subordina a eventual ação judicial em curso sobre o mesmo objeto
 - a inexistência de ação judicial em curso não é requisito para instauração e/ou processamento da tomada de contas especial

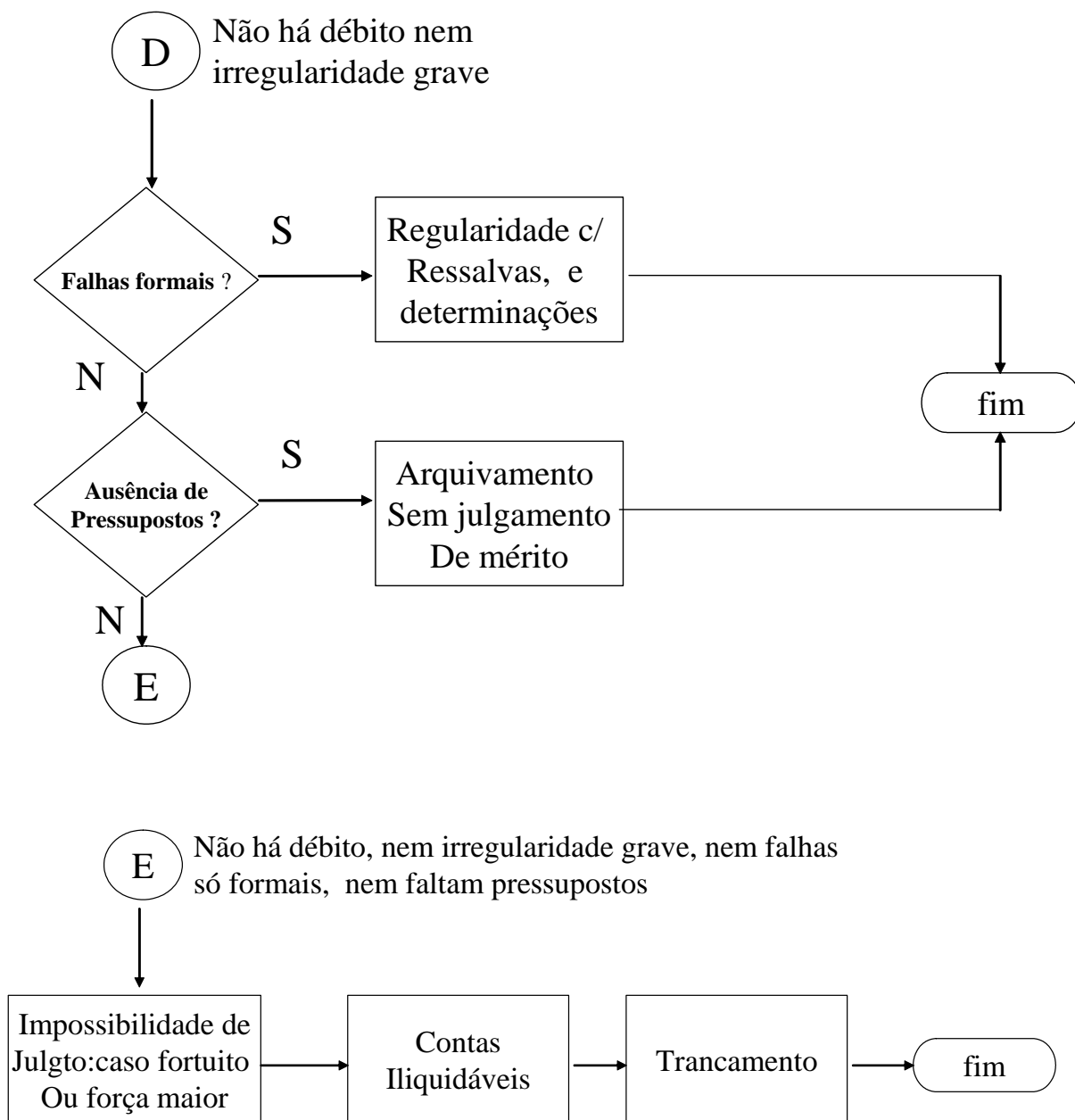


- prestações de contas apresentadas após a citação do responsável
 - pode elidir o débito, se demonstrar a regular e boa aplicação dos recursos
 - não elimina a irregularidade das contas, caso não seja justificada a omissão junto ao órgão repassador.
- Prescrição do processo de tomada de contas especial
 - novo código civil: prazo de 10 anos para prescrição de ações reais e pessoais
 - código anterior: prescrição vintenária
 - após o novo Código Civil, a corrente majoritária do TCU entende que a prescrição se dá após decorridos dez anos da vigência do novo Código, para situações ocorridas antes dessa vigência, que passem a contar com o tempo da lei nova
 - resiste ainda corrente minoritária do TCU que entende serem imprescritíveis as ações de ressarcimento da Fazenda Pública
- Tomadas de contas especiais instauradas tardiamente
 - dificuldades para o exercício da ampla defesa e contraditório
 - casos de trancamento, com contas iliquidáveis
 - casos de descaracterização do débito, porém com aplicação de multa
 - casos de irregularidade nas contas, com débito e multa

ANEXO – FLUXO SIMPLIFICADO – EXAME INICIAL (TCE JÁ AUTUADA)









REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Ubiratan et al. *Convênios e tomadas de contas especial: manual prático*. 2.ed. rev.e ampl./Ubiratan Aguiar et al. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União anotada: normativos correlatos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- BARROSO, Olga Emília Monte. *A tomada de contas especial como instrumento de controle*. Brasília: 2000.
- BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de instruções sobre Tomada de Contas Especial*. Brasília: Setembro 2006.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n° 1/1992 a 48/2005*. BTCU Especial n° 14/2005. Brasília: 2005.
- BRASIL. Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992. *Dispõe sobre a lei orgânica do Tribunal de Contas da União*. Diário Oficial da União. Brasília, 17 jul. 1992.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa n° 13, de 04 de dezembro de 1996. *Dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial*. BTCU n°
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa n° 56, de 05 de dezembro de 2007. *Dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial e dá outras providências*. BTCU n°
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de Instrução de Processos de Tomadas de Contas Especial*. Brasília: TCU, 1998.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília: BTCU Especial n° 4/2006. Brasília: 2006.
- CANDEIA, Remilson Soares. *Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas*. São Paulo: NDJ, 2005.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada De Contas Especial: Processo e Procedimento nos tribunais de contas e na administração pública*. 2ed., atual., ver. E ampl., 3.tir. Brasília,DF:Brasília Jurídica, 2004.



GLOSSÁRIO

acórdão condenatório – representa a deliberação de um órgão colegiado com função de julgamento que impõe a uma parte uma situação que lhe é desfavorável. No âmbito do TCU, em sede de tomada de contas especial – TCE –, representa a deliberação da Corte por meio da qual as contas de um ou mais responsáveis – pessoas físicas ou jurídicas – são julgadas irregulares, condenando-o(s) a ressarcir(em) os cofres públicos no valor do débito apurado no processo – atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, em regra –, bem como aplicando-lhe(s) penalidade de multa. **(12)**

administração indireta – conjunto de entidades, com personalidade jurídica, criadas por lei para executar determinadas atividades administrativas que o Poder Público não pretende executar por seus próprios órgãos. As entidades da administração indireta compreendem autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. **(10)**

administração pública direta – conjunto de órgãos públicos vinculados *diretamente* ao governo que visa à realização instrumental da ação governamental por meio da implementação de programas sociais, execução de investimentos e regulação de atividades de toda natureza em benefício do interesse público. Os órgãos que integram a administração pública direta não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa. Suas despesas são realizadas diretamente por meio do orçamento de sua esfera governamental. Secretarias, departamentos, seções, setores e coordenadorias são exemplos desses órgãos. O TCU e a Controladoria-Geral da União – CGU –, apenas como exemplo, integram a administração pública direta. **(10)**

Advocacia Geral da União – AGU – segundo o artigo 131 da Constituição Federal, *a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a união, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do poder executivo.* **(57)**



avença – contrato, ajuste, convenção, acordo entre partes com interesses comuns ou distintos. **(14)**

capital social – montante de capital fornecido pelos sócios ou acionistas da sociedade, tido como de caráter de permanência na empresa. Esses fundos são vinculados ao patrimônio como recursos próprios da empresa, voltados para o cumprimento dos objetivos, podendo ser em forma de dinheiro ou de entrada de bens. **(10)**

caso fortuito ou de força maior – fato que não se pôde prever ou evitar, que foge às forças humanas ou às forças do devedor, impedindo e impossibilitando o cumprimento da obrigação. O artigo 393 do Código Civil equipara o caso fortuito ao de força maior, tornando insignificante a divergência de alguns autores quanto ao significado de uma ou de outra expressão. Por isso, são tomadas como expressões de mesmo significado. **(56)**

concedente – órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta responsável pela transferência de recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto de um convênio. **(6)**

cônjuge meeiro – no regime de comunhão universal de bens, diz-se de cada um dos cônjuges, tendo em vista que têm, cada um, direito à metade do patrimônio conjunto. **(56)**

contas extraordinárias – representam as prestações de contas de órgãos ou entidades que foram extintos. **(9)**

contas ordinárias – representam as tomadas e prestações de contas que são anualmente prestadas ao Tribunal pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, segundo regras e procedimentos definidos em atos normativos do TCU. **(9)**

contraditório – princípio que assegura a igualdade entre ambas as partes de um processo, o que lhes oferece as mesmas oportunidades de apresentar provas e de contradizê-las. **(17)**



contrato social – contrato pelo qual duas ou mais pessoas se obrigam a contribuir reciprocamente com bens ou serviços para o exercício da atividade econômica. Representa o entendimento dos sócios quanto a seus direitos e deveres, com vistas à realização do objeto da sociedade. **(30)**

convenente – órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio. **(6)**

dano – prejuízo. O dano ao erário representa o prejuízo sofrido pelos cofres públicos, passível ou não de quantificação e/ou de responsabilização. **(4)**

de cujus – expressão forense usada no lugar do nome do falecido ou autor da herança nos termos de um inventário. Corresponde às primeiras palavras da expressão latina *de cujus successione agitur* – *de cuja sucessão se trata*. Não recebe flexão de gênero, ou seja, é igual para feminino e masculino. **(56)**

erário – cofre público, Tesouro, Fazenda. No caso da União, para órgãos da administração direta, o erário é representado pelo Tesouro Nacional. Já para as entidades da administração indireta, é representado pelos respectivos cofres. Por exemplo, Caixa Econômica Federal, Fundo Nacional de Saúde, Petrobras, etc. **(4)**

espólio – conjunto de bens, direitos, rendimentos e obrigações – patrimônio – deixado pela pessoa falecida. **(56)**

fato constitutivo – fato capaz de produzir o direito pleiteado pela parte. Geralmente, é formado por vários elementos. É desse complexo que surge o direito. **(16)**



fato extintivo – fato que acarreta o fim da relação jurídica. A fim de que haja extinção do direito alegado pelo autor, é necessário que o réu comprove sua existência por incumbência do ônus da prova. **(16)**

fato impeditivo – fato que serve de obstáculo para as conseqüências jurídicas objetivadas pelo autor da ação. A existência de tal fato deve ser comprovada pelo réu, por incumbência do ônus da prova, para impedimento do direito alegado pelo autor. **(16)**

fato modificativo – fato que opera uma alteração na relação jurídica, substituindo algum efeito previsto por outro. Sua existência deve ser comprovada pelo réu, por incumbência do ônus da prova, para modificação do direito alegado pelo autor. **(16)**

gravames legais – ônus ou encargo que incide sobre a dívida, decorrente de lei. Normalmente, representados pelos juros de mora. **(20)**

homologação – revisão e ratificação de um conjunto de atos praticados no processo. **(33)**

ilegitimidade passiva – situação em que não há fundamento jurídico para que a parte figure no pólo passivo da relação processual. **(35)**

inexecução contratual – falta de cumprimento, no todo ou em parte, das obrigações assumidas em uma avença. **(40)**

inventário – forma processual em que os bens do falecido passam a seus sucessores, ou seja, seus herdeiros. **(56)**

juízo comum – corresponde à justiça não especializada. É especializada a justiça trabalhista, a eleitoral e a militar. **(12)**

jurisprudência pátria – conjunto significativo de julgados dos tribunais brasileiros que apontam para uma mesma direção em situações semelhantes analisadas. **(17)**



juros de mora – penalidade pecuniária que incide sobre o valor da dívida atualizada, servindo como uma compensação financeira ao cofre lesado pelo tempo decorrido desde a data de ocorrência do débito até a data de seu efetivo recolhimento pelo devedor. **(7)**

nexo causal – representa a ligação existente entre a conduta – ação/omissão – do agente e o resultado observado. **(24)**

norma – regra, escrita ou não, que estabelece uma conduta que deve ser observada em determinadas situações hipotéticas. São espécies de norma de conduta a norma moral – de cunho subjetivo – e a norma jurídica – de cunho objetivo. Em nosso ordenamento, a norma jurídica é a fonte do Direito por excelência, sendo produzida pelo aparato estatal e sempre na forma escrita. **(8)**

nulidade – ineficácia de um ato jurídico, por ter sido executado com transgressão à regra legal. **(60)**

órgãos colegiados – órgãos de deliberação coletiva. Exemplos: tribunais, conselhos, juntas, etc. **(8)**

peculato – espécie de crime praticado contra a administração pública, próprio de funcionário público – *apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio* – *Pena: reclusão, de dois a doze anos, e multa* –, conforme o artigo 312 Código Penal. **(27)**

pessoa física – indivíduo considerado singularmente, como pessoa portadora de direitos e deveres de ordem civil. Também conhecida por *pessoa natural*. **(29)**

pessoa jurídica – entidade abstrata com existência e responsabilidade jurídicas legalmente autorizadas. Pode ser de direito público – União, Unidades Federativas, Autarquias, etc. – ou de direito privado – empresas, sociedades simples, associações, etc. **(29)**



poder público concedente – Estado, União, Distrito Federal ou Município em cuja competência se encontre o serviço público, execução de obra pública ou bem público a ser delegado ao particular mediante concessão que um contrato administrativo pelo qual a administração delega a um particular a execução de serviço ou obra pública, ou o uso de bem público, mediante remuneração. A lei básica do regime de concessões é a Lei n.º 8987/95. **(6)**

pólo passivo – em uma relação processual, corresponde à posição ocupada pela parte contra quem se demanda. Equivale à posição de réu em um processo judicial. Em uma tomada de contas especial, é representada pela figura do responsável pelo débito apurado. **(56)**

prescrição vintenária – diz-se da prescrição que ocorre no prazo de 20 anos. **(54)**

presunções legais – presunções autorizadas pelas normas legais. Exemplo: presume-se o marido como o pai dos filhos nascidos na constância do casamento. Algumas presunções admitem a prova em contrário hábil a destituí-la – presunção *juri tantum* –, outras não – presunção *juri et de juri*. **(10)**

princípio da economia processual – princípio voltado para a obtenção do maior resultado possível com o mínimo de emprego de atividade processual. Visa evitar que atos processuais desnecessários sejam praticados, para que seja propiciada uma justiça rápida e barata. **(9)**

questiúncula – questão menor, de pouca relevância. **(32)**

quinhão – do latim, *quinione*. Parte que cabe a cada um na divisão de um todo, porção que se adquire quando é distribuído ou repartido algo, no caso de um herdeiro, a sua parte na herança. **(56)**

relação processual – conflito de interesses regulado pelas normas jurídicas. Nela encontram-se duas situações jurídicas – uma subordinante ou protegida, também dita ativa, e a outra subordinada, também dita passiva. **(56)**



resolução – forma de ato normativo. O TCU utiliza a resolução para aprovação de seu Regimento Interno, de ato definidor de estrutura, atribuições e funcionamento do Tribunal, das unidades de sua Secretaria e dos demais serviços auxiliares, bem como para outras matérias de natureza administrativa interna que, a seu critério, devam revestir-se dessa forma. **(34)**

responsabilidade solidária – ocorre quando mais de um responsável é chamado a responder por uma obrigação. No caso de um pagamento indevido, por exemplo, são responsáveis solidários quem deu causa a esse pagamento e aquele que dele se beneficiou, por haver-se enriquecido ilicitamente. Também podem ser chamados a responder solidariamente aqueles que deveriam tomar providências para sanar o problema e se omitiram. **(7)**

revelia – omissão do réu, que, mesmo regularmente citado para apresentar alegações de defesa, não se defende no processo. **(33)**

rito – conjunto de etapas e atividades que devem ser desenvolvidas em um processo. **(4)**

sanção não pecuniária – penalidade que não é representada por um valor em dinheiro. **(40)**

Secex – sigla de *Secretaria de Controle Externo* do TCU. O Tribunal, para desincumbir-se de sua missão constitucional, é apoiado por diversas Secretarias, que comumente apresentam a referida expressão em seu nome. Por exemplo, 1ª SECEX, 2ª SECEX, SECEX/PE, SECEX/RJ, etc. **(48)**

Secretaria do Tesouro Nacional – STN – órgão central do *Sistema de Administração Financeira Federal* e do *Sistema de Contabilidade Federal*, criado em 10 de março de 1986. Além das atribuições já existentes – tais como programas de ajuste fiscal dos estados e municípios –, as atividades ligadas a operações envolvendo títulos externos do *Tesouro* passaram a ser realizadas pela *Secretaria do Tesouro Nacional*, caminhando para a plena atribuição do gerenciamento da dívida externa. **(48)**



SISBACEN – Sistema de Informações do Banco Central. É um conjunto de recursos de tecnologia da informação, interligados em rede, utilizado pelo Banco Central na condução de seus processos de trabalho. **(48)**

Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI – responsável pela organização e realização de processamento, execução e controle financeiro, contábil e patrimonial do *Governo Federal*. Criado pelo *Serviço Federal de Processamento de Dados* e implantado em 1987, o SIAFI tem como vantagem a descentralização de entrada, consulta e execução orçamentária, financeira e patrimonial da União, sendo supervisionado pelo *Tesouro Nacional*. **(48)**

sistema Radar – sistema do TCU em que são registradas as propostas de encaminhamento das unidades técnicas, os pareceres do Ministério Público, e as deliberações de Ministros-Relatores e dos colegiados do Tribunal. **(33)**

Tesouro Nacional – representa o erário da União Federal. **(32)**

título executivo extrajudicial – título definido por lei que pode ser executado em juízo, porém que foi gerado fora do âmbito judicial, devendo gozar de presunção de certeza, exigibilidade e liquidez – exemplos: nota promissória vencida e não paga, acórdão condenatórios do TCU. **(12)**

título executivo judicial – título passível de execução gerado na própria via judicial. **(12)**

União – Pessoa jurídica de Direto Público representante do Governo Federal, no âmbito interno, e da República Federativa do Brasil, no âmbito externo. **(6)**