

SEMINÁRIO “CONVÊNIOS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL”

Alexandre Valente Xavier

Confea/Brasília - DF
Junho de 2012

PARTE I - GESTÃO DE CONVÊNIOS

DEFINIÇÕES

- **Acordo de Cooperação Técnica:**
instrumento que define o papel e a responsabilidade das partes envolvidas para execução de atividades ou ações em que haja interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, sem a transferência de recursos financeiros, para o que as partes se submetem ao estabelecimento de um acordo no qual cada um responde pelo cumprimento de um objeto previamente estipulado.

DEFINIÇÕES

- **Convênio:** instrumento que define o papel e a responsabilidade das partes envolvidas para execução de atividades ou ações em que haja interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, com a transferência de recursos financeiros, para o que as partes se submetem ao estabelecimento de um acordo no qual cada um responde pelo cumprimento de um objeto previamente estipulado.

DEFINIÇÕES

- **Objeto do convênio:** descrição detalhada, clara, objetiva e precisa do que se pretende atingir ao final da vigência do convênio de acordo com o plano de trabalho, de forma a materializar o objetivo institucional pretendido.

DEFINIÇÕES

- **Plano de Trabalho:** é o instrumento programático integrante da proposta de parceria e do convênio a ser celebrado que evidencia o detalhamento das responsabilidades assumidas pelos partícipes (conveniente, concedente), identificando: objeto, justificativa, objetivo, programação física e financeira, cronogramas de execução (meta, etapa e fase) e de desembolso, plano de aplicação dos recursos e cronograma físico-financeiro.

DEFINIÇÕES

- **Proposta de Parceria:** é a manifestação inicial enviada pelo proponente ao concedente por meio da qual manifesta o interesse na celebração de convênio ou acordo de cooperação técnica, que apresenta a pré-qualificação do interessado e sintetiza as justificativas do interesse recíproco, o objeto do convênio, as responsabilidades principais das partes, o que se pretende executar, o prazo de execução, o custo financeiro total, o valor dos recursos a serem aplicados pelo concedente e a contrapartida financeira do conveniente.

DEFINIÇÕES

- Projeto Básico - Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra, o serviço ou objeto a ser materializado, elaborado com base nas indicações dos estudos preliminares que assegurem a viabilidade técnica, e que possibilite a avaliação do custo e a definição dos métodos e do prazo de execução.

DEFINIÇÕES

- Projeto Básico - Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra, o serviço ou objeto a ser materializado, elaborado com base nas indicações dos estudos preliminares que assegurem a viabilidade técnica, e que possibilite a avaliação do custo e a definição dos métodos e do prazo de execução.

DEFINIÇÕES

- Termo de Referência - é o documento apresentado pelo proponente quando o convênio ou o contrato de repasse envolver **aquisição de bens ou prestação de serviços**. Ele deve conter elementos capazes de avaliar o custo, por meio de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo para a execução do objeto.

VEDAÇÕES PARA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS

- I - pessoa física ou entidade privada com fins lucrativos;
- II. entidade pública ou privada cujo objeto social, conforme previsto em seu ato constitutivo, não se relacione às características do objeto do convênio;
- III. entidade pública ou privada que não comprovar que dispõe de condições técnicas para executar o objeto do convênio;

VEDAÇÕES PARA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS

- IV. entidade privada sem fins lucrativos que tenha como dirigentes membros vinculados ao Confea ou a seus servidores, incluindo cônjuge, companheiro, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 3º grau;
- V. entidade pública ou privada que esteja em mora ou inadimplente com outros convênios celebrados com o Confea;

VEDAÇÕES PARA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS

- VI. entidade pública ou privada que estiver em situação irregular com a Fazenda Federal (Tributos, Dívida Ativa e INSS) e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
- VII. entidade pública ou privada que não comprovar que possui previsão orçamentária para a contrapartida, quando couber.

PLANEJAMENTO

- ❑ O ente deve se planejar para celebrar convênios.
- ❑ Garantia de recursos humanos, materiais e financeiros para a celebração e condução do instrumento.
- ❑ Garantia de continuidade do objeto após o encerramento do instrumento.
- ❑ Levantamento das necessidades e priorização para determinar o que será atendido com recursos próprios e o que será objeto de repasses do Confea.

CONTRAPARTIDA

- **Contrapartida Institucional** - ações de divulgação dos valores, ideias e fundamentos do Confea, representados por sua marca, bem como outras ações especificamente relacionadas ao objeto do convênio ou termo de cooperação técnica.
- **Contrapartida Financeira** - todos aqueles recursos aportados em espécie e em moeda corrente devidamente explicitados no plano de trabalho.

CONTRAPARTIDA

- A contrapartida, quando houver, será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis.
- A contrapartida, quando financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio.

CONTRAPARTIDA

- A contrapartida, a ser aportada pelo conveniente e será calculada observados os percentuais e as condições estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias.
- O proponente deverá comprovar que os recursos, bens ou serviços referentes à contrapartida proposta estão devidamente assegurados.

PRÁTICAS VEDADAS DURANTE A EXECUÇÃO

- pagamento de despesas não previstas no plano de trabalho vinculado ao termo de convênio celebrado;
- pagamento com alimentação e coquetéis, confecção, aquisição ou distribuição de presentes e brindes;
- custos operacionais, diretos ou indiretos, do conveniente e demais partícipes do convênio;

PRÁTICAS VEDADAS DURANTE A EXECUÇÃO

- ❑ despesas fora do prazo de vigência do convênio;
- ❑ despesas que possam ser caracterizadas como de administração ou manutenção do conveniente;
- ❑ encargos de natureza civil, multas, juros ou correção monetária;
- ❑ honorários ou salários de dirigentes ou empregados do conveniente e demais partícipes do convênio;

PRÁTICAS VEDADAS DURANTE A EXECUÇÃO

- obrigações previdenciárias ou tributárias não relacionadas diretamente com o objeto do convênio;
- obrigações trabalhistas alheias ao objeto do convênio;
- remuneração de serviços de consultoria, assistência técnica ou assemelhada, prestada por dirigente, servidor, empregado do conveniente e demais partícipes do convênio; incluindo cônjuge, companheiro, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 3º grau;

PRÁTICAS VEDADAS DURANTE A EXECUÇÃO

- representação pessoal;
- taxas de administração, gerência ou similares;
- transferência de recursos para clubes, associações ou entidades congêneres, ou por empresas de que participem como sócios, dirigentes ou empregados do conveniente e demais partícipes do convênio; incluindo cônjuge, companheiro, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 3º grau;

PRÁTICAS VEDADAS DURANTE A EXECUÇÃO

- transferência, no todo ou em parte, sem autorização expressa do Confea, de recursos do convênio a terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, para execução de atividades ou ações de sua responsabilidade.

MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS – APLICAÇÃO FINANCEIRA

- Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados:
- I - em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e
- II - em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores.
- As contas serão isentas da cobrança de tarifas bancárias.

MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS - RENDIMENTOS DA APLICAÇÃO FINANCEIRA

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

MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS - PAGAMENTOS

- Os recursos deverão ser mantidos na conta bancária específica do convênio e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou regulamento.

PRORROGAÇÃO DO CONVÊNIO

- Prorrogação de ofício - O convênio será prorrogado de ofício pelo Confea em caso de atraso na liberação dos recursos ao conveniente por responsabilidade exclusiva do Confea.
- A prorrogação de ofício ocorrerá mediante prorrogação da vigência do convênio e do prazo de prestação de contas por igual período ao do atraso na liberação do recurso.

PRORROGAÇÃO DO CONVÊNIO

- Prorrogação de ofício - O convênio será prorrogado de ofício pelo Confea em caso de atraso na liberação dos recursos ao conveniente por responsabilidade exclusiva do Confea.
- A prorrogação de ofício ocorrerá mediante prorrogação da vigência do convênio e do prazo de prestação de contas por igual período ao do atraso na liberação do recurso.

TERMO ADITIVO

- O plano de trabalho poderá ser alterado após a celebração do convênio mediante celebração de termo aditivo.
- Somente em casos excepcionais será autorizada a inclusão de novas metas no plano de trabalho do convênio.
- É vedada a celebração de termo aditivo fora do prazo de vigência do convênio.
- É vedada a celebração de termo aditivo para alteração do objeto do convênio.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

- A prestação de contas é obrigatória em todos os convênios de apoio financeiro e consiste na comprovação do cumprimento do objeto do convênio, compreendendo tanto a aplicação correta dos recursos transferidos para o pagamento de despesas constantes no plano de trabalho para a execução do objeto do convênio, quanto às ações concretas do conveniente e aos resultados institucionais alcançados com o convênio.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

- O órgão ou entidade que receber recursos federais estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, dentro do prazo estabelecido por ato normativo do concedente ou contratante, o qual constará do respectivo termo

PRESTAÇÃO DE CONTAS

- A prestação de contas deverá ser protocolizada no Confea em até 60 dias após o término da vigência do convênio, instruída com os seguintes documentos, de acordo com sua natureza:
- V - relatório dos resultados alcançados em face dos indicadores de desempenho previstos no plano de trabalho, quando for o caso;
- VIII - relação de pagamentos efetuados, por ordem cronológica do extrato;

PRESTAÇÃO DE CONTAS

- IX - cópias das notas fiscais/faturas, com seus respectivos recibos, **com identificação do número do convênio**, atestados os serviços e/ou material, empenhos e guias de recolhimentos de INSS, ISS e FGTS;
- X. extrato de conta bancária específica do período do recebimento da parcela única ou da primeira parcela até o último pagamento;
- XI. extrato de conta bancária de aplicação financeira, de todo o período da conta;

PRESTAÇÃO DE CONTAS

- XII. conciliação bancária, quando houver;
- XIII. cópias de cheques ou comprovantes de transferência bancária nominais à empresa prestadora dos serviços ou fornecedora de bens;
- XXIII. foto do imóvel em funcionamento;

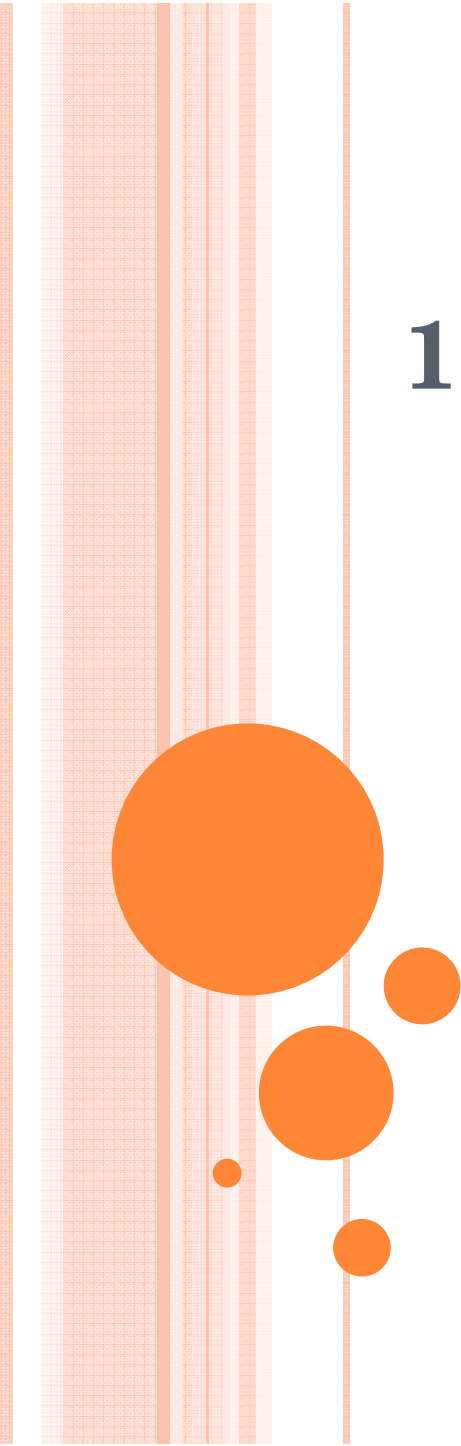
ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

- Competência do órgão ou entidade concedente
- O ato de aprovação da prestação de contas consiste na decisão plenária do Confea, declarando expressamente que os recursos transferidos tiveram regular e legal aplicação e que o objeto do convênio foi executado na forma pactuada.

ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

- A prestação de contas parcial ou final será analisada e avaliada nas unidades competentes do Confea, que emitirão pareceres sobre os seguintes aspectos:
 - I. **institucional**, quanto à execução e ao atendimento dos objetivos do convênio;
 - II. **financeiro**, quanto à regular e legal aplicação dos recursos do convênio.
- Em caso de rejeição total da prestação de contas, o conveniente deve ser notificado pela unidade competente do Confea para imediata devolução dos recursos.

PARTE II
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
APURAÇÃO DE
RESPONSABILIDADE



1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- **Fundamentação legal:**

- **Constituição Federal:**

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

□ Fundamentação legal:

- **Lei nº 4.320/1964** (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal):

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Art. 87. Haverá controle contábil dos direitos e obrigações oriundos de ajustes ou contratos em que a administração pública for parte

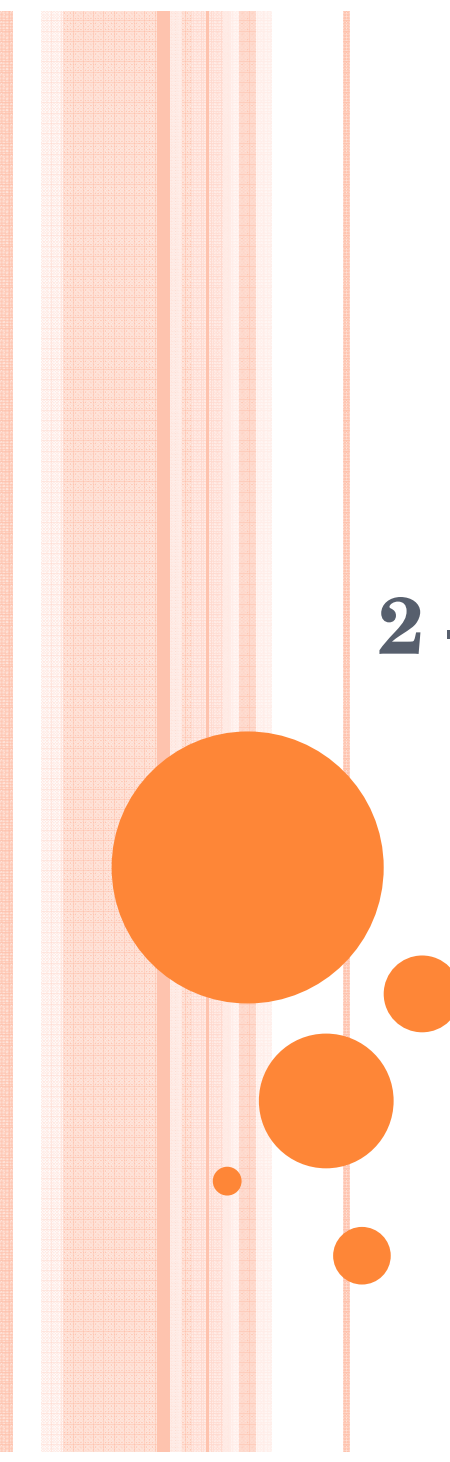
O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

□ Fundamentação legal:

- **Decreto-lei nº 200/1967** (Dispõe sobre a organização da administração federal):

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) **o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.**



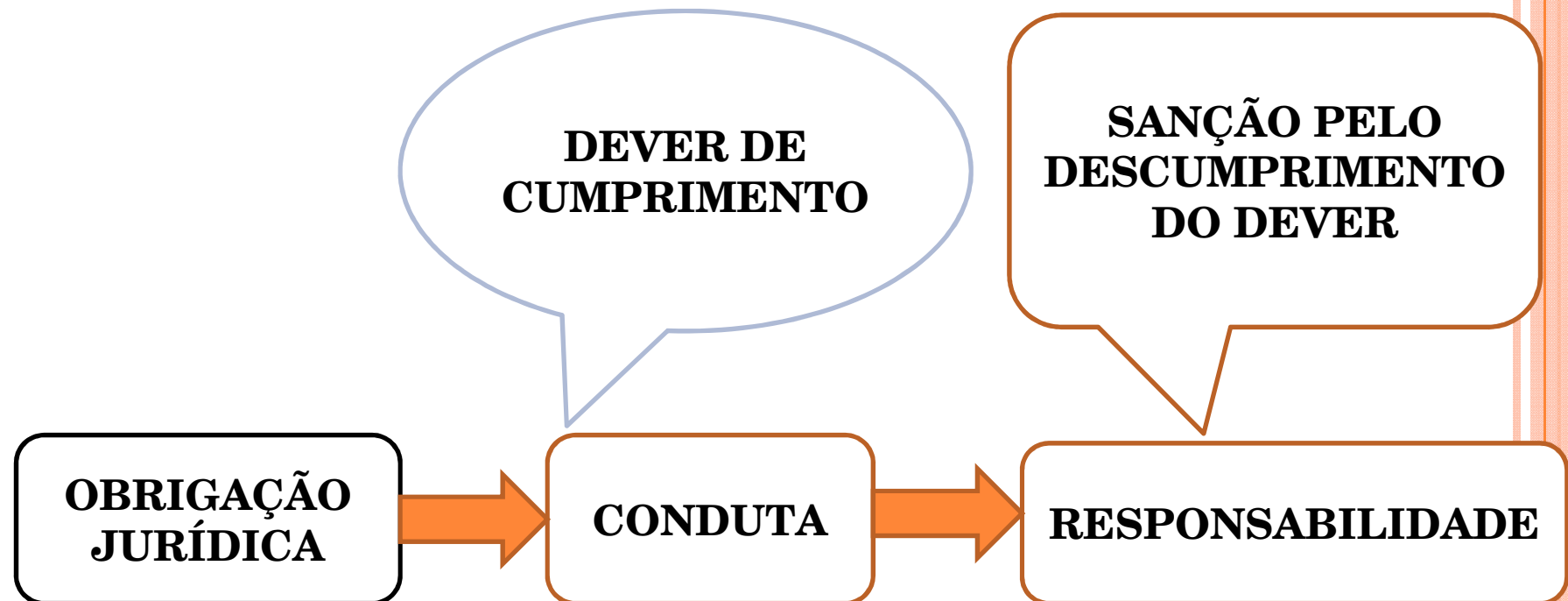
2 – RESPONSABILIDADE E SUA ABORDAGEM JURÍDICA

CONCEITO DE RESPONSABILIDADE

- Reponsabilidade - O termo responsabilidade provém do latim **respondere**, que designa o vínculo de quem responde por algo, no sentido de garantir esse algo (DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil. 7º Volume. Responsabilidade Civil. São Paulo: Saraiva, p. 33.)
- A necessidade que existe de responsabilizar alguém por seus atos.

OBRIGAÇÃO JURÍDICA

- Instituição de direitos e deveres
- O dever jurídico é uma obrigação imposta pelo Estado
- O seu descumprimento sujeita o infrator às consequências previstas em lei
- A possibilidade de impor ao infrator uma sanção é a responsabilidade



RESPONSABILIDADE SUBJETIVA E OBJETIVA

Responsabilidade Subjetiva

- Exige que a conduta do agente seja culposa (em sentido amplo) para haver o dever de indenizar.
- A culpa é pressuposto para a responsabilização.
- Exige a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

Responsabilidade Objetiva

- Não se exige a presença de culpa (sentido estrito) ou dolo na conduta do agente que provocou o dano.
- A culpa não é fundamento para a responsabilização.
- Exige a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO

- Responsabilidade Penal – decorre da prática de um ilícito penal, definido expressamente pela lei, que será o motivo para punir o agente. A preocupação do Direito Penal é com os interesses da sociedade como um todo. A pena tem caráter retributivo e preventivo é o instrumento utilizado para o alcance desse fim (art. 59 do Código Penal)

ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO

- Responsabilidade Civil – consiste na obrigação de reparar um dano que alguém sofreu. O foco da responsabilidade civil é a recomposição do patrimônio lesado – caráter reparatório. Essa responsabilização é de ordem patrimonial e o enfoque é de natureza particular (arts. 186, 187 e 927 do Código Civil)

ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO

- Responsabilidade Administrativa Disciplinar – o Estado dispõe do poder sancionador ou disciplinar, que é inerente ao poder hierárquico. O agente público está sujeito à sanção disciplinar do Estado, a qual pode ser aplicada com o objetivo de proteger a ordem interna dos serviços, o bom funcionamento da máquina administrativa e, em última instância, o próprio serviço público

RESPONSABILIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

- Responsabilidade é de natureza subjetiva
- Responsabilidade Administrativa perante o Controle Externo da Administração Pública
- Dimensão indenizatória – responsabilidade civil do autor do dano
- Dimensão punitiva – responsabilidade penal do infrator

AGENTES RESPONSÁVEIS

- Agentes públicos:

- I – ocupantes de cargo ou função pública federal;

- II – servidores públicos;

- III – agentes políticos beneficiados com transferências de recursos federais.

AGENTES RESPONSÁVEIS

- Agentes políticos:

I – Presidente da República; Governadores; Prefeitos e respectivos vices; Ministros e Secretários; Senadores; Deputados Federais; Estaduais; Distritais e Vereadores

II – o vínculo com o Estado não é de natureza profissional, mas, política

III – exercem um munus público

AGENTES RESPONSÁVEIS

- Agentes políticos:

I - para o TCU se esses agentes praticam atos administrativos, podem ser responsabilizados pelas consequências desses atos

II - caso contrário, via de regra, não cabe a imputação de responsabilidade

AGENTES RESPONSÁVEIS

- Agentes políticos:

III - há julgados no sentido de reconhecer a responsabilidade desses agentes mesmo não praticando diretamente atos administrativos, mas, ficou caracterizada grave omissão no seu dever de supervisão hierárquica – *culpa in vigilando*

AGENTES RESPONSÁVEIS

□ Agentes privados:

I – particulares que exerçam, ainda que em caráter precário e não remunerado, funções públicas que importem na administração de recursos da União (Ex. convênios, termos de parceria, auxílios e subvenções)

II – particulares em conluio com agentes públicos na prática de desvio ou desfalque ao Erário (Súmula 187 da Jurisprudência do TCU)

AGENTES RESPONSÁVEIS

- Agentes privados:

- III – pessoa física dirigente de pessoa jurídica , na hipótese de desconsideração da personalidade jurídica

AGENTES RESPONSÁVEIS

- Pessoas Jurídicas Privadas: as pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da Administração Pública, respondem quando houver responsabilidade solidária com agente público por dano ao Erário
- Pessoas Jurídicas de Direito Público: quando forem beneficiárias indevidamente da aplicação irregular dos recursos federais repassados (Decisão Normativa – TCU nº 57/2004)

ELEMENTOS QUE CARACTERIZAM A RESPONSABILIDADE PERANTE O TCU

- ❑ Prática de ato ilícito na gestão de recursos federais por agente sob a jurisdição do TCU, havendo ou não prejuízo ao Erário
- ❑ Existência de dolo ou culpa
- ❑ Existência do nexo de causalidade entre a ação ou omissão do agente público ou privado e o resultado

ATO ILÍCITO NA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

- ❑ Conduta antijurídica do agente público ou privado
- ❑ O dano não é requisito para a responsabilização, a não ser no caso de Tomada de Contas Especial
- ❑ Ato ilícito praticado por agentes públicos = atos de gestão administrativa de recursos federais

CONDUTA

- Conduta por ação ou comissiva e conduta omissiva
- Individualização da conduta
- Conduta dolosa = “dolo é a vontade consciente de violar o direito, dirigida à consecução do fim ilícito”(Maria Helena Diniz, in Curso de Direito Civil, vol. 7: responsabilidade civil. São Paulo: Saraiva, 2003, p.42)

CONDUTA

- Conduta culposa = inobservância de um dever de cuidado imposto a todas as pessoas de razoável diligência. É uma conduta desprovida de cautela, de atenção
- A conduta deve ser aferida tomando como parâmetro a figura do homem médio, ou seja, pelo que ordinariamente acontece, não pelo que extraordinariamente possa ocorrer

CONDUTA

- A conduta deve ser aferida levando em conta a previsibilidade – possibilidade de antever o resultado. O resultado não era desejado pelo agente, não foi por ele previsto, mas era previsível

CONDUTA

- No âmbito do Controle Externo:
 - Objetivo for a reparação do dano: responsabilidade civil, exigindo-se um comportamento do gestor médio, com o cuidado e a diligência que dele se espera
 - Objetivo for a aplicação de pena: responsabilidade penal, avaliando-se a reprovabilidade da conduta do gestor. A infração da norma cria uma presunção de ter o agente agido culpavelmente

CULPA

- Art. 186 do Código Civil : Aquele que, por ação ou omissão voluntária, **negligência ou imprudência**, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito
- Art. 927 do Código Civil : Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo

CULPA

- Art. 18, inc. II do Código Penal : o crime é culposo, quando o agente deu causa ao resultado por **imprudência, negligência ou imperícia.**

CULPA

- Negligência – é a culpa por omissão. Deixa o agente de praticar a ação que lhe era devida, à luz do cuidado e da diligência que de todos se espera
- Imprudência – é a culpa por ação, sem o devido cuidado e diligência
- Imperícia – é a inaptidão, inabilidade, para o exercício de determinada atividade para a qual o agente deveria estar capacitado

CULPA IN VIGILANDO

- Definição - É a inobservância do dever de vigiar outra pessoa, que está sob a guarda, fiscalização ou responsabilidade do agente
- Fiscalizar – “é vigilar permanentemente os atos praticados pelos subordinados , com o intuito de mantê-los dentro dos padrões legais regulamentares instituídos para cada atividade administrativa”(Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo Brasileiro, 34^a edição, p. 124)

CULPA *IN VIGILANDO*

- “rever atos de inferiores hierárquicos é apreciar tais atos em todos os seus aspectos (competência, objeto, oportunidade, conveniência, justiça, finalidade e forma), para mantê-los ou invalidá-los, de ofício ou mediante provocação do interessado” (obra citada, p.125)
- Culpa *in eligendo* - é a má escolha dos subordinados

DOLO E CULPA

- Ressarcimento de Dano – não há diferença para fins de ressarcimento de dano ao Erário se o agente praticou o ato com dolo ou por culpa
- Aplicação de Multa – a avaliação de conduta mais reprovável tem importância quando da fixação do valor da multa

NEXO DE CAUSALIDADE

- Definição – Nexo causal ou relação de causalidade é o elo, o liame entre a conduta do agente e o resultado
- Deve ser promovida a análise do nexo de causalidade caso a caso, para se individualizar a conduta e atribuir reponsabilidade
- Relação direta e imediata de causa e efeito entre a conduta e o dano (Teoria dos Danos Diretos e Imediatos)

EXCLUDENTES DE ILICITUDE/RESPONSABILIDADE

- Estado de Necessidade (art. 24, CP, art. 188, II, do CC). Estado de perigo para certo interesse jurídico, que somente pode ser resguardado com a lesão de outro
- Caso Fortuito e Força Maior (art. 393 do CC – “O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado”)

EXCLUDENTES DE ILICITUDE/RESPONSABILIDADE

- Caso Fortuito – é o acontecimento natural, ou o evento derivado da força da natureza, ou o fato das coisas. Ex: terremoto, raio, inundação
- Força Maior – O dano é originado do fato de outrem. Ex: invasão de território, guerra, revolução

EXCLUDENTES DE ILICITUDE/RESPONSABILIDADE

- ❑ Fato de Terceiro – a culpa é exclusiva de terceiro, que não tem qualquer relação com a vítima ou com o causador do dano. Não haverá nexo causal
- ❑ Culpa exclusiva da Administração – o agente não tem culpa pelo descumprimento da norma ou pelo dano causado

EXCLUDENTES DE CULPABILIDADE

- Culpabilidade = reprobabilidade da conduta do agente, um juízo de censura em relação ao ato praticado ou que deixou de ser praticado por quem tinha o dever de fazê-lo. É pressuposto para a aplicação da pena. Em outro sentido, está relacionado com a medição e gradação da própria pena

EXCLUDENTES DE CULPABILIDADE

- Ininputabilidade (art. 26 do CP)
- Potencial desconhecimento da ilicitude (art. 21 do CP) – Ao reponsável não basta afirmar que não sabia que a conduta era proibida, pois, se existia a possibilidade de saber que era ilícita, responde pelo crime
- Inexigibilidade de conduta diversa (art. 22 do CP)

EXCLUDENTES DE CULPABILIDADE

- Coação Moral Irresistível – “é o emprego de grave ameaça contra alguém, no sentido de que realize um ato ou não”(Damásio de Jesus, Direito Penal, 1º Volume, Parte Geral, 22ª edição, p. 491). Se a coação moral for resistível, não há exclusão de culpabilidade, o agente responde, mas, incide circunstância atenuante

EXCLUDENTES DE CULPABILIDADE

- Obediência Hierárquica – Requisitos:
 - Relação de direito público entre superior e subordinado (arts. 116, IV, RJU e 319, CP)
 - a ordem não é manifestamente ilegal
 - a ordem preenche os requisitos formais
 - a ordem está na competência do superior
 - o fato seja cumprido dentro da estrita obediência à ordem do superior

CAUSAS EXTINTIVAS DA PUNIBILIDADE

- Punibilidade – é a possibilidade jurídica de o Estado impor a sanção. É consequência jurídica do crime.
- Causas extintivas da Punibilidade (art. 107, I e IV do CP):
 - Morte do agente (I)
 - Prescrição (IV)

CAUSAS EXTINTIVAS DA PUNIBILIDADE

- Morte do agente – “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”(art. 5º, inc. XLV, CF)

CAUSAS EXTINTIVAS DA PUNIBILIDADE

- Prescrição – (arts. 189 a 206 do CC e art. 107, IV, CP) – é a extinção do direito de punir do Estado pelo decurso do tempo
 - Acórdão nº 2.709/2008 – TCU – Plenário
 - Lei nº 9.873/99 – não se aplica no âmbito do TCU, pois o fundamento é o exercício regular do Poder de Polícia

APURAÇÃO DA SOLIDARIEDADE

- ❑ A responsabilidade em regra, é pessoal do agente público (gestor)
- ❑ Solidária com a entidade se ficar comprovado que se beneficiou da aplicação irregular dos recursos
- ❑ Solidária do agente privado em conluio com o agente público (art. 16, § 2º, alíneas “a” e “b”, LOTCU e Súmula 187)
- ❑ Individualização da Conduta

RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

- Mais de um responsável responde por toda a dívida
- Resulta da Lei ou da vontade das partes
- Ao julgar irregulares as contas, o TCU deve fixar a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que concorreu para o dano

RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

- Pessoa Jurídica contratada pela Administração
 - Aplica-se a solidariedade se a empresa concorreu para o dano (superfaturamento, recebimentos indevidos, fraude à licitação, art. 25, §2º, Lei nº 8.666/93)
 - Não se aplica se ocorrer descumprimento de obrigações contratuais (§5º, art. 209, RITCU)

RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

- Do Sócio da Pessoa Jurídica contratada pela Administração – Aplicação da Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica da Empresa (art. 50, CC, art. 28, Lei nº 8.078/90, art. 4º, Lei nº 9.605/98)

RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

- Responsabilidade da Entidade Conveniente com o Gestor (DN-TCU nº 57/04)
 - Deve ser promovida a citação solidária do gestor e do ente federado, quando verificada a ocorrência de realização de despesas com desvio de finalidade, mas em seu benefício (arts. 1º e 2º)

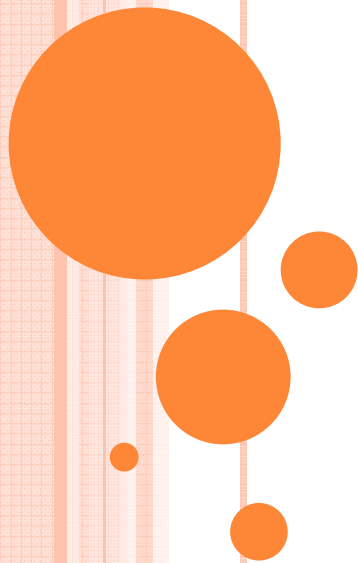
RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

- 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 ente ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa (art. 3º)

RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

- 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 (Súmula 230)

3 – AVALIAÇÃO DOS ACHADOS À LUZ DA TEORIA DA RESPONSABILIDADE



MATRIZES DE AUDITORIA

- Matrizes são ferramentas utilizadas nas três fases de auditoria, com o objetivo de executar os trabalhos segundo os princípios, técnicas e normas de auditoria geralmente aceitas.
- Fase de planejamento: **matrizes de planejamento e de procedimentos.**
- Fase de execução: **matrizes de procedimentos, de achados e de responsabilização.**

Matriz de Responsabilização

OBJETIVO: Enunciar de forma clara e resumida o objetivo da auditoria

ACHADO	RESPONSÁVEL	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Correspon- dência com a Matriz de Achados	Pessoa física: nome, cargo e CPF; Pessoa jurídica de direito privado: razão social e CNPJ; Pessoa jurídica de direito público interno: nome.	Período efetivo de exercício no cargo, seja como titular ou substituto	Ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa (por ter o responsável querido produzir o resultado ou ter assumido o risco de produzi-lo), praticada pelo responsável.	Evidências de que a conduta do responsável contribuiu significativamente e para o resultado ilícito, ou seja, de que foi uma das causas do resultado	Reprobabilidade da conduta do gestor (não se aplica a pessoas jurídicas)
A1					
A2					
An					

RESPONSÁVEL(IS)

- A coluna “Encaminhamento” da matriz de achados está diretamente relacionada com a coluna “Responsáveis” da matriz de achados.
- Dessa forma, deve ser observado:
 - se todos os responsáveis mencionados na matriz de achados estão apontados na matriz de responsabilização; e
 - se todos os responsáveis apontados na matriz de responsabilização foram mencionados no encaminhamento da matriz de achados.

PERÍODO DE EXERCÍCIO

- É fundamental indicar de forma precisa o período de exercício, já que a responsabilização torna-se inadequada se o fato ocorrer durante as férias ou a licença do gestor;
- verificar se o período de exercício abrange ou está abrangido no período de ocorrência do achado;
- os casos em que o período de exercício não esteja compatível com o período de ocorrência do achado, deve-se buscar outro responsável, aquele que efetivamente desempenhava as funções à época da ocorrência do achado ;
- deve-se evitar utilizar para o período de exercício a indicação “durante todo o período analisado”, pois tal indicação não traz a informação desejada.
- necessário especificar de forma precisa, na descrição do achado, a data ou o período da ocorrência do fato;
- na descrição da situação encontrada, não é suficiente mencionar, por exemplo, o ano da celebração do instrumento ou da realização do certame licitatório.

CONDUTA

- A coluna da Conduta não se destina ao relato do fato ocorrido, ou seja, não se confunde com o campo da matriz de achados “situação encontrada”;
- na coluna Conduta deve ser identificada a ação corpórea ou a omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa (por ter o responsável querido produzir o resultado ou ter assumido o risco de produzi-lo), praticada pelo responsável;
- nos casos de ação, devem ser utilizados verbos no infinitivo que expressem o ato efetivamente praticado, devem ser mencionados os documentos que comprovem que a conduta foi executada, bem como deve ser apontada a conduta correta que deveria ter sido tomada;
- nos casos de omissão, além da conduta omissa, ou seja, da ação humana corpórea que o responsável deixou de realizar, deve ser citada a ação (humana corpórea) que deveria ter sido realizada, bem como a norma que a impunha.

NEXO DE CAUSALIDADE

- é o aspecto da responsabilização mais difícil de ser caracterizado e, portanto, o mais fácil de ser atacado quando da interposição de recursos às deliberações do TCU;
- evidencia a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito (devem ser utilizados verbos como resultou, propiciou, possibilitou, etc);
- para facilitar o preenchimento, pode-se, hipoteticamente, retirar do mundo a conduta do responsável e se perguntar se ainda assim o resultado teria ocorrido e, caso positivo, se teria ocorrido com a mesma gravidade.
 - Se a resposta for não, é preciso ver ainda se o responsável agiu com culpa (imprudência, imperícia ou negligência) ou dolo (intenção de provocar o resultado ou aceitação do risco de que o resultado ilícito ocorresse);
 - Se a resposta for sim, isso significa que há nexo de causalidade entre a sua conduta e o resultado. A demonstração da culpa é essencial, para que se possa demonstrar o nexo de causalidade. A inexistência de nexo de causalidade significa que o gestor não pode ser responsabilizado pelo resultado.

CULPABILIDADE

- A coluna “Culpabilidade” deve trazer respostas aos seguintes questionamentos:
 - a) houve boa-fé do gestor?
 - b) o gestor praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico?
 - c) é razoável afirmar que era possível ao gestor ter consciência da ilicitude do ato que praticara?
 - d) era razoável exigir do gestor conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam? Caso afirmativo, qual seria essa conduta?
- não investiga a existência de culpa ou dolo, mas pretende avaliar a reprovabilidade da conduta do gestor;
- é importante destacar, se for o caso, a existência de situações atenuantes ou agravantes, como, por exemplo, medidas corretivas ou reparatorias adotadas pelo gestor, existência de afirmações ou documentos falsos

CULPABILIDADE

- Considera-se “boa-fé” a convicção, ainda que equivocada, de que se está agindo conforme o direito.
- o TCU adota predominantemente o conceito de boa-fé subjetiva.
- para se saber se o gestor agiu de boa-fé, deve-se adotar o parâmetro do homem-médio, ou, neste caso, do gestor-médio, ou seja, do gestor diligente, de normal conduta cuidadosa;
- deve-se fazer a seguinte pergunta: é razoável admitir que o gestor-médio teria cometido o mesmo erro que o gestor do caso concreto cometeu?
 - se a resposta for sim, então o gestor do caso concreto agiu de boa-fé;
 - se a resposta for não, então não se pode afirmar que o gestor do caso concreto tenha agido de boa-fé, pois o erro que cometeu, isto é, a convicção equivocada de que estaria agindo conforme o direito reflete um erro que não se pode aceitar de um gestor, pois o gestor-médio não o teria cometido.
- para se responder a essa pergunta, na matriz, é preciso ressaltar a conduta que o gestor-médio teria adotado, se estivesse na mesma situação do gestor do caso concreto.

CULPABILIDADE

- Considerando que a culpabilidade é pressuposto de aplicação da pena, respondidas as perguntas anteriores, deve ser apresentada uma das seguintes conclusões:
 - *Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.*
 - *Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, há ainda a obrigação de reparar o dano. Portanto deve o responsável ser citado a fim de avaliar se merece ser condenado em débito e /ou apenado com a aplicação de multa.*
 - *Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável não é culpável, ou seja, não é reprovável, pois, por ter agido amparado em uma excludente de culpabilidade, não merece ser apenado pelo Tribunal, mas, segundo a jurisprudência da Corte nestes casos, não o dispensa da obrigação de reparar o dano ao Erário e portanto deve este ser citado a fim de avaliar se merece ser condenado em débito.*



4 – TÓPICOS RELEVANTES SOBRE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS INTERNAS

- Objetivo: Levantar e caracterizar os pressupostos que autorizam a imputação de responsabilidade por dano ao erário, com vistas à, se for o caso, instauração da TCE
- Objetivo: Chamamento do agente responsável no sentido de sanear as irregularidades subsistentes ou de ressarcir o dano qualificado e quantificado

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS INTERNAS

- Notificação Administrativa
- Realização de Diligências
- Realização de Inspeções/Auditorias
- Emissão de Pareceres Técnicos e Jurídicos
- Autorização para o Parcelamento da Dívida
- Promoção dos registros contábeis

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS INTERNAS

- Instauração de Procedimento Administrativo e/ou Ingresso com Ação de Improbidade Administrativa (arts. 14 a 17 da Lei nº 8.429/92 – LIA)
- Instauração de Sindicância e/ou Processo Administrativo Disciplinar – PAD
- Ingresso de Ação Ordinária de Reparação de Danos

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS INTERNAS

- Termo Circunstanciado Administrativo Processo administrativo previsto na IN CGU nº 04/2009, que consiste na apuração simplificada de responsabilidade por extravio ou dano a bem público, que implique em prejuízo ao erário de pequeno valor (igual ou inferior ao limite legal estabelecido como de licitação dispensável, atualmente de R\$ 8.000,00 – art. 24, inciso II, Lei nº 8.666/93)

CONCEITO

- 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 respectivo ressarcimento (art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 56/2007)

NATUREZA

- É um processo administrativo autônomo
- Possui natureza jurídica de reparação civil indenizatória (arts. 186, 187 e 927 do Código Civil)

CARACTERÍSTICAS

- Excepcionalidade - A TCE só deve ser instaurada pela autoridade administrativa federal após esgotadas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido (§ 1º, art. 3º, IN-TCU 56/07)

CARACTERÍSTICAS

- O TCU determina a instauração da TCE ante a inação da autoridade administrativa (§ 1º, art. 8º, da Lei nº 8.443/92 – LOTCU)
- A apuração será conduzida em processo de outra natureza convertido em TCE (art. 47, da LOTCU c/c art. 252 do RITCU) ou no âmbito do processo de contas anuais

CARACTERÍSTICAS

- Processo Formal – físico ou virtual
- Rito Próprio – IN 56/07 e RITCU
- Ocorrência de irregularidade de que resulte dano efetivo ao Erário; por perda, desvio ou má aplicação dos recursos financeiros ou patrimoniais; ou prejuízo presumido, por omissão no dever de prestar contas ou não comprovação da boa aplicação dos recursos

CARACTERÍSTICAS

- Instaurado pela autoridade administrativa federal competente do órgão ou entidade lesada contra agente público, pessoa jurídica ou terceiro em conluio com aquele
- Instrumento para constituição de título executivo extrajudicial para a recomposição dos cofres públicos (§3º, art. 71, CF)

FINALIDADE

- Obter o ressarcimento ao Erário
- Apurar responsabilidade pela ocorrência do dano (art. 1º, IN 56/07)
 - Apuração dos fatos
 - Identificação dos responsáveis
 - Quantificação do dano

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

- ❑ Constituição Federal, art. 34, Inc. VII, “d”, art. 70, Parágrafo Único e art. 71, inc. II
- ❑ Lei nº 8.443/92 – LOTCU, art. 8º
- ❑ Instrução Normativa – TCU nº 56/07
- ❑ Decreto-lei nº 200/67, arts. 84, 90 e 93
- ❑ Decreto nº 93.872/96, arts. 39, 145 e 148
- ❑ RITCU, arts. 197 a 200

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

- ❑ Lei nº 8.666/93, art. 116, §6º
- ❑ Decreto nº 6.170/07, art. 12, parágrafo único
- ❑ Portaria Interministerial nº 127/08
- ❑ Decisão Normativa – TCU nº 57/04
- ❑ Instrução Normativa – TCU nº 63/10, art. 11, §§ 4º, 5º e 6º
- ❑ Súmulas TCU

PRESSUPOSTOS DA TCE

- Fato Irregular (Ato ilícito) – possibilidade de apuração do fato: conduta omissiva ou comissiva, dolosa ou culposa do responsável; resultado produzido ou que deveria ter sido produzido e o nexo de causalidade
- Dano quantificado ou quantificável
- Responsabilidade de agente público
- Jurisdição e Competência do TCU

FATOS ENSEJADORES DA INSTAURAÇÃO DE TCE

- ❑ Omissão no dever de prestar contas
- ❑ Não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres
- ❑ Ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos
- ❑ Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário

COMPETÊNCIA PARA A INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

- Órgão concedente dos recursos
- 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

PRAZOS

- A ausência de adoção das providências mencionadas no *caput* do art. 1º da IN 56/07 no prazo de 180 (cento e oitenta) dias caracteriza grave infração a norma legal e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilização solidária e às sanções cabíveis (§ 1º, art. 1º, IN 56/07)

PRAZOS

- 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 56/07 (§ 3º, art. 1º, IN 56/07)

CONTAGEM DOS PRAZOS (§3º, ART. 1º, IN 56/07)

- Nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação de recursos repassados, da data fixada para apresentação da prestação de contas (Inc. I)
- Nos demais casos, da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração (Inc. II)

DISPENSA DA INSTAURAÇÃO DA TCE

- Prejuízo causado por terceiros, por descumprimento de cláusula contratual legitimamente acordada, exceto quando verificado ato ilícito decorrente de ação ou omissão do agente público em liame com o particular
- Infrações administrativas disciplinares de servidores e empregados públicos

DISPENSA DA INSTAURAÇÃO DA TCE

- Transcurso de dez anos desde o fato gerador do dano, **sem notificação** do responsável (art. 5º, §§ 4º e 5º, IN TCU nº 56/2007)
- Valor do dano, atualizado monetariamente (sem juros), igual ou inferior ao limite fixado pelo TCU para encaminhamento da TCE, atualmente R\$ 23.000,00 (art. 5º, c/c art. 11, IN TCU nº 56/2007)

DISPENSA DA INSTAURAÇÃO DA TCE

- Ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade sem que caracterize má-fé de quem lhe deu causa, se o dano for imediatamente ressarcido (art. 12, § 2º, Lei nº 8.443/92, c/c art. 197, § 3º, RI/TCU)

DISPENSA DE ENCAMINHAMENTO DA TCE

- ❑ 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 (art. 5º, Incs. I a IV, IN 56/07)

QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

- Verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido
- Estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido (art. 210, § 1º, RITCU)
- Presunção - nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, presume-se o valor do débito pelo total dos recursos transferidos.

ATUALIZAÇÃO DO DÉBITO

- Os juros moratórios e a atualização monetária devem incidir sobre o valor original do débito
- Termo Inicial
 - da data do recebimento dos recursos ou da data do crédito na respectiva conta-corrente bancária, no caso de ocorrência relativa a convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere (Inc. I, art. 8º, IN 56/07)

ATUALIZAÇÃO DO DÉBITO

- da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração, nos demais casos (Inc. II, art. 8º, IN 56/07)
- No caso de desaparecimento ou desvio de bem, a base de cálculo dos encargos deve ser o valor de mercado ou o de aquisição de bem igual ou similar, no estado em que se encontrava, com os acréscimos legais (Parágrafo Único, art. 8º, IN 56/07)

DISTINÇÃO ENTRE TCE E OUTROS PROCESSOS/PROCEDIMENTOS

- ❑ Processo Administrativo Disciplinar – PAD
- ❑ Termo Circunstanciado Administrativo – TCA
- ❑ Ação Ordinária de Ressarcimento ao Erário
- ❑ Ação de Improbidade Administrativa
- ❑ Ação Popular
- ❑ Ação Civil Pública
- ❑ Ação de Prestação de Contas

INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

- A competência constitucional do Tribunal de Contas para julgar “as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário público” (art. 71, II, in fine, CF)
- A independência das instâncias judicial e administrativa

INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

- As dimensões política e sancionatória de uma tomada de contas, as quais podem não estar presentes nas ações judiciais
- Exceção : sentença penal que absolveu o réu negando categoricamente a existência do fato ou afirmando que ele não foi o autor do delito (art. 935 do CC)

PRINCÍPIOS APLICÁVEIS A TCE

- Princípio da Legalidade
- Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa (Inc. LV, art. 5º, CF)
- Princípio do Formalismo Moderado (Inc. IX, art. 2º, Lei nº 9.784/99 - LPA)
- Princípio da Instrumentalidade das Formas
- Princípio da Publicidade Processual (Inc. V, art. 2º, LPA)

PRINCÍPIOS APLICÁVEIS A TCE

- Princípio da Motivação e da Fundamentação das Decisões (Inc. VII, art. 2º e art. 50, LPA e art. 1º, § 3º, incisos I, II e III, da LOTCU)
- Princípios da Economia Processual e Racionalidade Administrativa (art. 93, LOTCU)
- Princípio da Independência das Instâncias
- Princípio da Excepcionalidade (art. 1º, § 3º e art. 3º, §1º, IN 56/07)

PRINCÍPIOS APLICÁVEIS A TCE

- Princípio do Impulso Oficial (Inc. XII, art. 2º, LPA)
- Princípio da Verdade Material ou Real
- Princípio da Indisponibilidade do Patrimônio Público
- Princípio do Duplo Grau de Jurisdição

PRINCÍPIOS APLICÁVEIS A TCE

- Princípio da Segregação das Funções
- Princípio da Gratuidade (Inc. XI, art. 2º, LPA)
- Princípio da Celeridade Processual (LXXVIII, art. 5º, CF)
- Princípio da Oralidade (restrito)

PRESCRIÇÃO

- “o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU n.º 56/2007” (Acórdão 2.709/2008 –Plenário, §5º, art. 37, CF e MS 26.210-9/DF)

OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS

- O dever de prestar contas tem caráter personalíssimo
- A omissão do dever de prestar contas é irregularidade grave, fere princípio constitucional e constitui ato de improbidade administrativa (Parágrafo Único, art. 70, CF, art. 93, DL 200/67, Inc. VI, art. 11, Lei nº 8.429/92)

OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS

- Faz nascer a presunção de desvio de recursos, pois não permite aferir a sua boa e regular aplicação (Ac. n.ºs 162/04 e 129/04 - 2ª C)
- Reparação do dano com o patrimônio pessoal do responsável
- É tipificado como crime de responsabilidade de Prefeito Municipal (Incs. VI e VII, art. 1º, DL 201/67)

RESPONSABILIDADE DO GESTOR FALECIDO

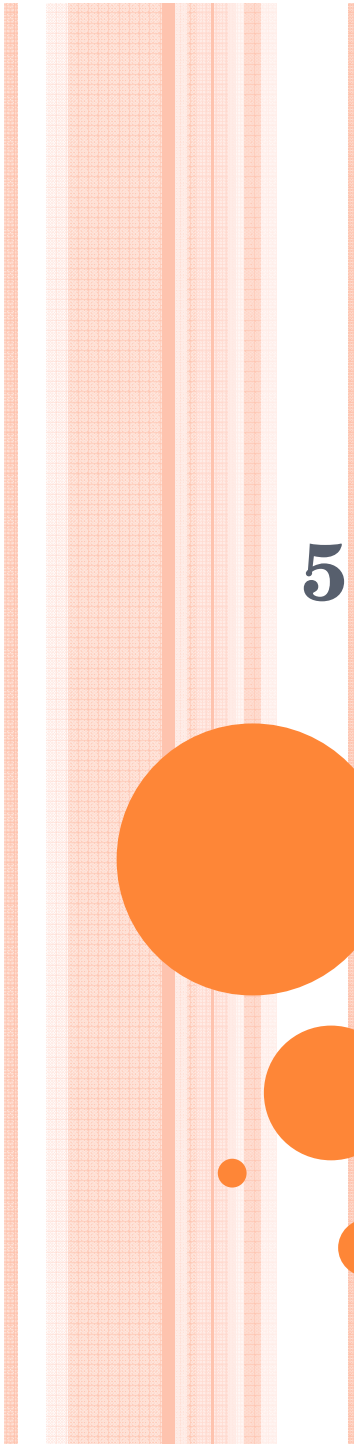
- Diligências Saneadoras
- Dimensões Política, Sancionatória e Indenizatória
- Direcionamento da Citação
- Limite da Responsabilidade pela devolução dos recursos por parte dos herdeiros (Inc. XLV, art. 5º, CF)

RESPONSABILIDADE DO CONCEDENTE

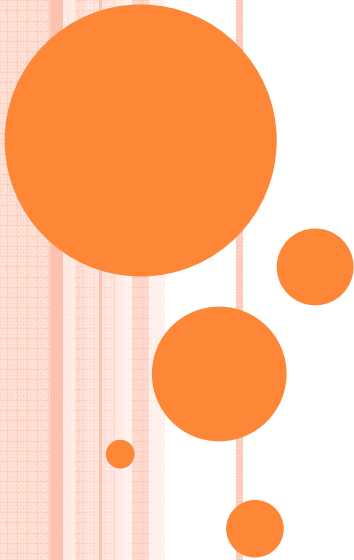
- Os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento da execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congênere.

FASES DA TCE

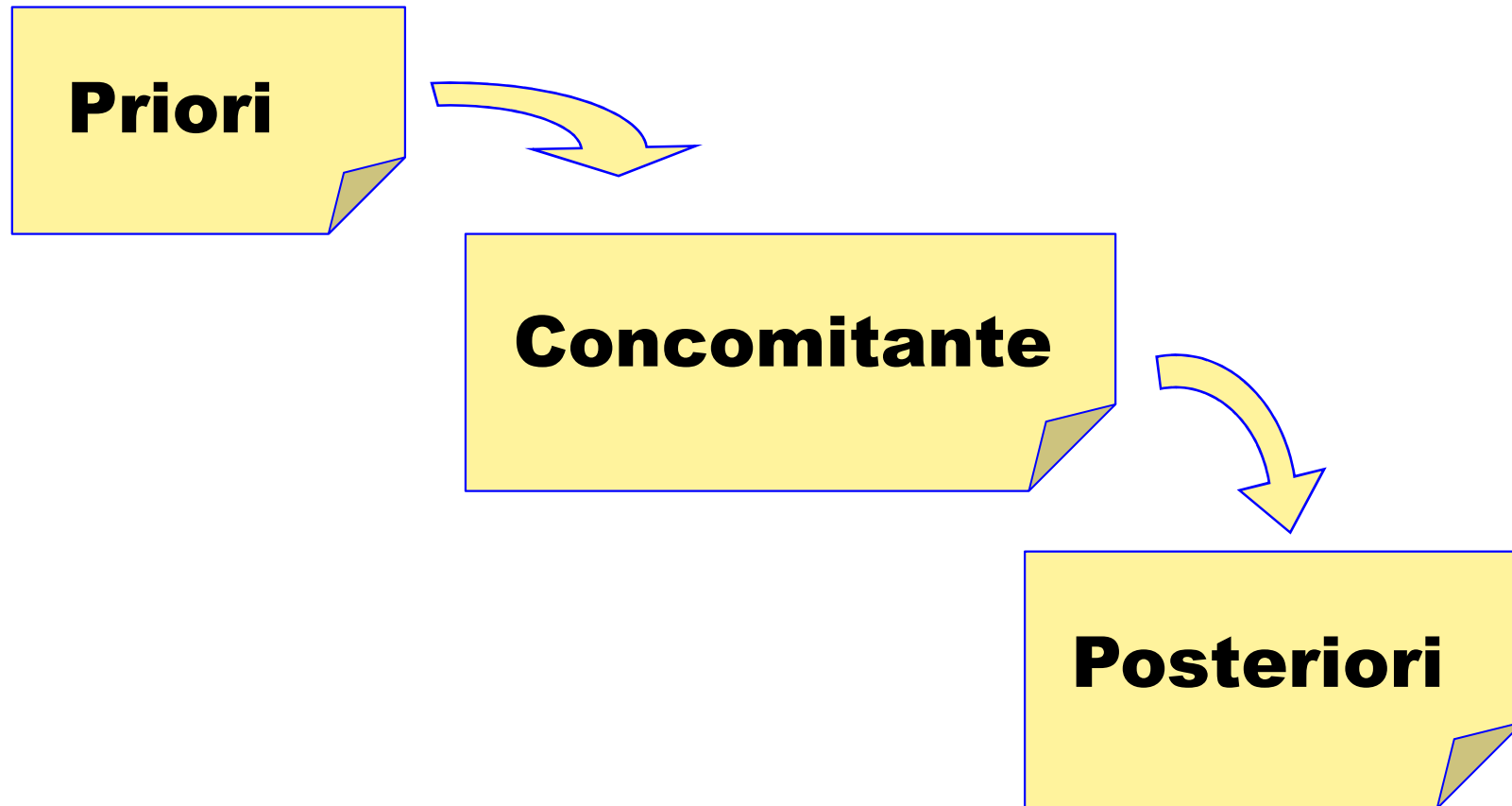
- Fase Interna – Órgão ou entidade instaurador, Controle Interno e Ministro Supervisor da Área
- Fase Externa – TCU



5 - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ORIUNDA DE CONVÊNIOS



MOMENTOS DO CONTROLE



ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO

- O acompanhamento do convênio por parte do Confea visa garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio.

ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO

- O acompanhamento do convênio por parte do Confea visa garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio.

ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO

- A execução dos convênios cujo apoio financeiro seja igual ou superior a R\$ 100.000,00, será acompanhada e fiscalizada in loco pelo Confea mediante visitas programadas, quando serão verificados:
 - I. compatibilidade entre a execução do objeto com aquele que foi estabelecido no plano de trabalho;
 - II. cumprimento das metas, nas condições estabelecidas;
 - III. desembolsos e pagamentos, conforme cronograma de desembolso.
- Excepcionalmente, mediante justificativa, o acompanhamento e a fiscalização in loco poderão ser dispensados.

ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO

- Os convênios de apoio financeiro inferior a R\$ 100.000,00 serão acompanhados remotamente pelo Confea por meio de relatórios periódicos, encaminhados pelo conveniente.
- Neste caso, o Confea poderá adotar, a qualquer momento, as seguintes providências:
 - I. solicitar informações e documentos ao conveniente;
 - II. realizar verificação in loco por amostragem ou em razão de denúncias.
- Mediante decisão do Plenário do Confea, o acompanhamento e a fiscalização in loco ocorrerá independentemente do valor do apoio financeiro.

ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO

- O concedente ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas

ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO

- No caso de realização de obras por convênio, o concedente deverá comprovar que dispõe de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, em especial o cumprimento dos prazos de análise da respectiva prestação de contas
- A execução do convênio ou contrato de repasse será acompanhada por um representante do concedente ou contratante

ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO – MECANISMOS DE ATUAÇÃO

- O concedente ou contratante, no exercício das atividades de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto, poderá:
- valer-se do apoio técnico de terceiros
- delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos, com tal finalidade
- reorientar ações e decidir quanto à aceitação de justificativas sobre impropriedades identificadas na execução do instrumento

ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO – O QUÊ VERIFICAR

- a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos
- a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados
- o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas

APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO CONVENIENTE DURANTE A EXECUÇÃO

- Aquele que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes ou contratantes e dos órgãos de controle interno e externo, no desempenho de suas funções institucionais relativas ao acompanhamento e fiscalização dos recursos federais transferidos, ficará sujeito à responsabilização administrativa, civil e penal
- Sonegação de processos, documentos e informações ao concedente e ao controle

APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO CONVENIENTE DURANTE A EXECUÇÃO

- Comunicação ao conveniente ou contratado e ao interveniente, quando houver, irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal
- Suspensão da liberação dos recurso
- Fixação do prazo de até 30 dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.

APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO CONVENIENTE DURANTE A EXECUÇÃO

- Exame das justificativas no prazo de 10 dias e caso não haja a regularização, o concedente ou contratante realizará a apuração do dano e comunicará o fato ao conveniente ou contratado para que seja ressarcido o valor referente ao dano
- O não atendimento das medidas saneadoras ensejará a instauração de Tomada de Contas Especial

NÃO APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

- Caso a prestação de contas não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, a autoridade competente, sob pena de responsabilização solidária, registrará o fato no SICONV e adotará as providências necessárias à instauração da Tomada de Contas Especial, com posterior encaminhamento do processo à unidade setorial de contabilidade a que estiver jurisdicionado para os devidos registros de sua competência

OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS

- O concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de 30 dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS

- Findo o prazo e não havendo a PC nem a devolução dos recursos, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária

DEVOLUÇÃO DOS SALDOS EXISTENTES

- Os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras dos recursos repassados, serão devolvidos ao Confea no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término do prazo de execução do convênio.
- A devolução 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.

DENÚNCIA E RESCISÃO

- O convênio poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

DENÚNCIA E RESCISÃO – DEVOLUÇÃO DOS SALDOS FINANCEIROS

- Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio ou contrato de repasse, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos

MOTIVOS PARA A RESCISÃO

- ❑ Inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas
- ❑ Constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado
- ❑ Verificação de qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial
- ❑ A rescisão do convênio ou do contrato de repasse, quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de tomada de contas especial

CADIN

- Os órgãos e as entidades concedentes procederão, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade, às inclusões no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, de pessoas físicas ou jurídicas que se enquadrem na hipótese prevista no inciso IV do caput, observando-se as normas vigentes a respeito desse cadastro, em especial a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

FATOS ENSEJADORES DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - CONVÊNIOS

- Omissão no dever de prestar contas;
- Não aprovação da prestação de contas 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 da PI 127/08
 - d) não-devolução de eventual saldo de recursos federais, apurado na execução do objeto, nos termos do art. 57

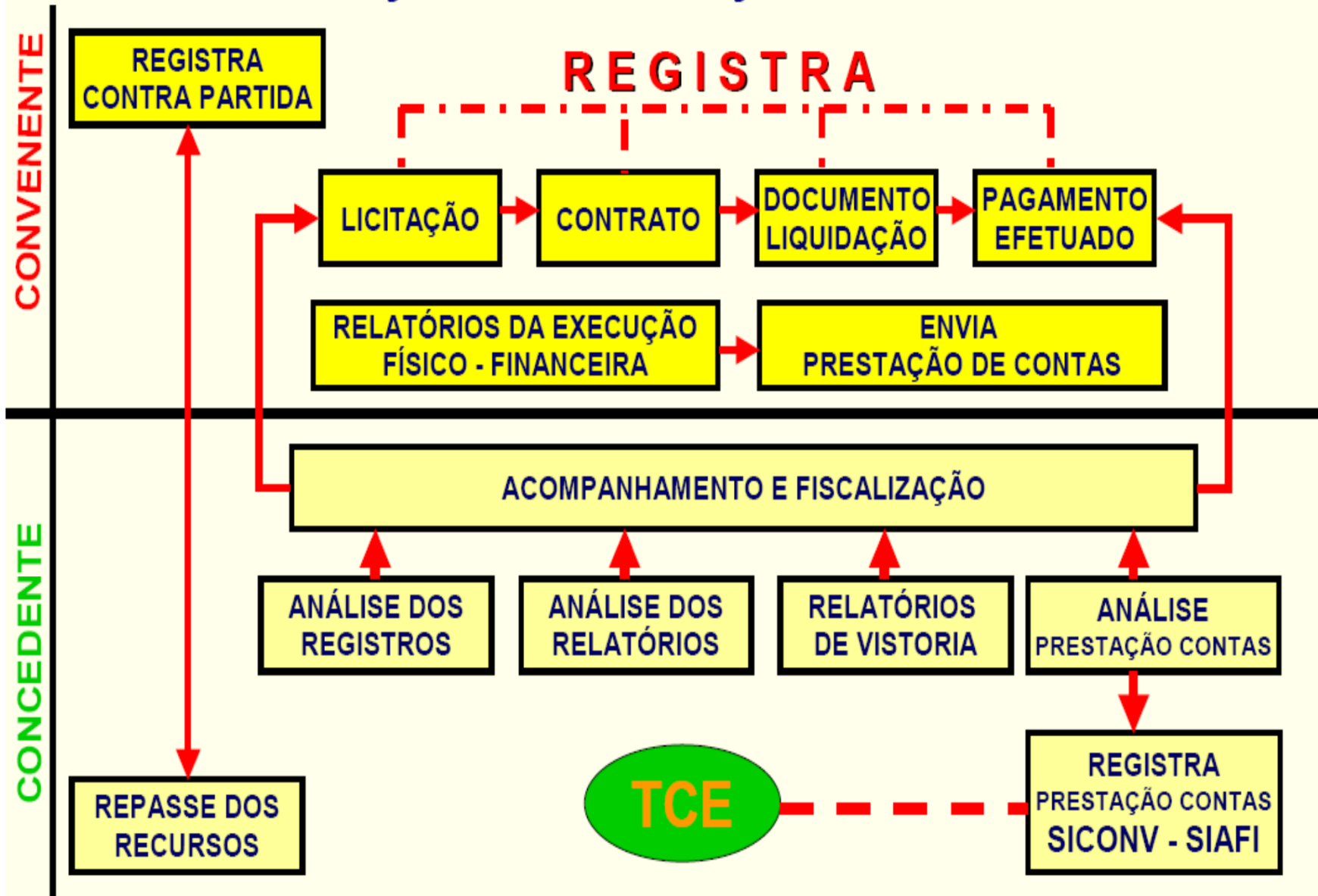
FATOS ENSEJADORES DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - CONVÊNIOS

- e) não-utilização, total ou parcial, da contrapartida pactuada, na hipótese de não haver sido recolhida na forma prevista no parágrafo único do art. 57
- f) 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
- g) não-aplicação nos termos do § 1º do art. 42 ou não devolução de rendimentos de aplicações financeiras, no caso de sua não utilização
- h) ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos.

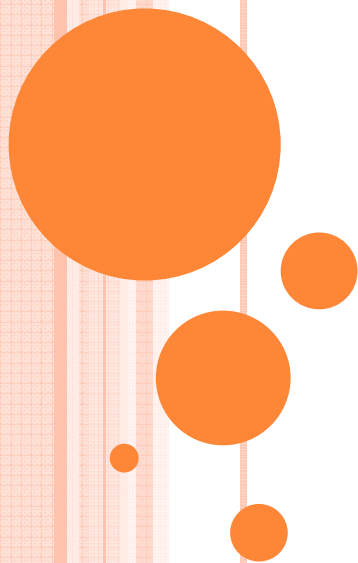
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - CONVÊNIOS

- A decisão plenária que rejeitar as contas, cujo valor se coaduna com aquele estabelecido na Instrução Normativa nº 56/2007-TCU, deverá prever a instauração de Tomada de Contas Especial, caso não haja a devolução dos recursos apontados na citada decisão dentro do prazo de 30 (trinta) dias.
- A unidade competente do Confea deverá notificar formalmente o conveniente para sanar a inadimplência, mediante comunicado com aviso de recebimento, por três vezes.

EXECUÇÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS



6 - FASE INTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL



Art. 1º - IN 56/07 - Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos, ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano à administração pública federal, a autoridade administrativa federal competente deve adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento.

OS ATORES DA FASE INTERNA DA TCE

- Unidade que Examina a Prestação de Contas
- Autoridade Instauradora
- Setorial de Contabilidade Analítica
- Tomador de Contas Especial
- Órgão de Controle Interno – Relatório e Certificado de Auditoria, com o Parecer do Dirigente (Inc. III, art. 9º, LOTCU)
- Autoridade Ministerial (art. 52, LOTCU)

PEÇAS INTEGRANTES DO PROCESSO DE TCE

- ❑ Ficha de qualificação do responsável
- ❑ Cópia integral do processo da transferência de recursos e da respectiva prestação de contas, se houver
- ❑ Demonstrativo financeiro do débito
- ❑ Relatório do tomador das contas
- ❑ Relatório e certificado de auditoria do controle interno

PEÇAS INTEGRANTES DO PROCESSO DE TCE

- Pronunciamento do ministro de estado supervisor da área
- Cópia do relatório de comissão de sindicância ou de inquérito, se houver
- Cópia das notificações de cobrança expedidas
- Cópia da notificação à entidade beneficiária, no caso de omissão e em se tratando de convênio ou congênere

CONSEQUÊNCIAS DA INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

- 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 da PI 127/08
- Registro daqueles identificados como causadores do dano ao erário na conta "DIVERSOS RESPONSÁVEIS" do SIAFI

ENCAMINHAMENTO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

- I - 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:

ENCAMINHAMENTO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

- a) aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento do débito, o concedente ou contratante deverá:
- registrar a aprovação no SICONV;
- comunicar a aprovação ao órgão onde se encontre a tomada de contas especial, visando o arquivamento do processo
- registrar a baixa da responsabilidade;
- dar conhecimento do fato ao TCU, em forma de anexo, quando da tomada ou prestação de contas anual dos responsáveis do órgão/entidade concedente ou contratante.

ENCAMINHAMENTO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

- ❑ b) não aprovada a prestação de contas, o concedente ou contratante deverá:
- ❑ comunicar o fato ao órgão onde se encontre a TCE para que adote as providências necessárias ao prosseguimento do feito, sob esse novo fundamento
- ❑ reinscrever a inadimplência do órgão ou entidade conveniente ou contratado e manter a inscrição de responsabilidade

ENCAMINHAMENTO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

- II - 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:

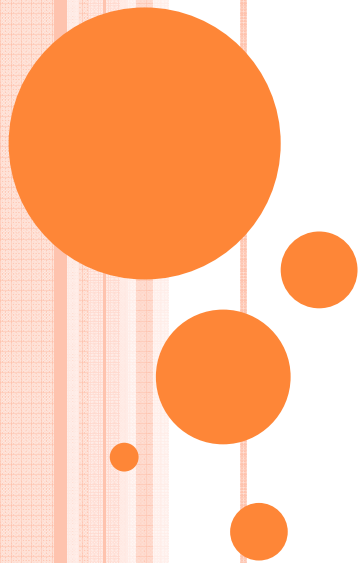
ENCAMINHAMENTO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

- a) aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento integral do débito imputado:
- 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
- manter-se-á a baixa da inadimplência, bem como a inscrição da responsabilidade apurada, que só poderá ser alterada mediante determinação do Tribunal

ENCAMINHAMENTO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

- b) não sendo aprovada a prestação de contas:
- 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
- reinscrever-se-á a inadimplência do órgão ou entidade conveniente ou contratado e manter-se-á a inscrição de responsabilidade

7 - FASE EXTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL



EXAME INICIAL DA TCE

- Identificação do fato gerador da TCE
- Identificação dos responsáveis
- Quantificação do dano
- Análise de outras irregularidades presentes nos autos
- Existência de processos conexos

DILIGÊNCIAS SANEADORAS

- Objetiva o saneamento da TCE no tocante:
 - Ao fato apurado
 - À identificação do responsável
 - Ao valor do dano apurado
 - Ao nexo de causalidade
 - À prestação de contas
 - À execução físico-financeira

CONVERSÃO DE PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO EM TCE

- Processos de Auditoria, Denúncia e Representação
- Conduta, Dano quantificado ou quantificável e o nexo de causalidade
- Débito apurado acima do valor mínimo estabelecido para a instauração da TCE (art. 47, LOTCU)
- Apensamento do processo de fiscalização

O TRÂMITE DA TCE NO TCU

- ❑ Recebimento da Documentação
- ❑ Autuação do Processo
- ❑ Instrução Preliminar
- ❑ Instrução de Mérito
- ❑ Parecer do Ministério Público
- ❑ Voto do Relator
- ❑ Acórdão do Colegiado

DIMENSÃO DO PROCESSO DE CONTAS

- **Dimensão política:** julgamento da gestão do administrador responsável
- **Dimensão sancionatória:** punibilidade do agente faltoso
- **Dimensão indenizatória:** reparação do dano causado ao Erário

* Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, Revista do TCU v. 30, n. 81, jul/set 1999

FUNÇÕES EXERCIDAS PELO TCU AO JULGAR TCE

- ❑ Judicante
- ❑ Condenatória
- ❑ Sancionatória
- ❑ Normativa
- ❑ Corretiva
- ❑ Pedagógica ou Orientadora

ARQUIVAMENTO DA TCE SEM JULGAMENTO DE MÉRITO

- Contas Iliquidáveis (arts. 20 e 21 da LOTCU)
 - Ausência dos pressupostos de constituição ou de desenvolvimento válido e regular do processo
 - Racionalização Administrativa e Economia Processual (sem cancelamento do débito)
- * Situações previstas na LOTCU e RITCU

ARQUIVAMENTO DA TCE SEM JULGAMENTO DE MÉRITO

- Valor do dano, atualizado monetariamente (sem juros), igual ou inferior ao limite fixado pelo TCU para encaminhamento da TCE, atualmente R\$ 23.000,00 (art. 5º, c/c art. 11, IN TCU nº 56/2007)
- Transcurso de dez anos desde o fato gerador do dano, **sem notificação** do responsável (art. 5º, §§ 4º e 5º, IN TCU nº 56/2007)

ARQUIVAMENTO DA TCE SEM JULGAMENTO DE MÉRITO

- Pressupostos de constituição do processo
 - Indícios de um fato ensejador de TCE
 - Inexistência de excludentes de ilicitude
 - Participação direta ou indireta de um agente público na prática do dano (Súmula 187)
 - Jurisdição do TCU

ARQUIVAMENTO DA TCE SEM JULGAMENTO DE MÉRITO

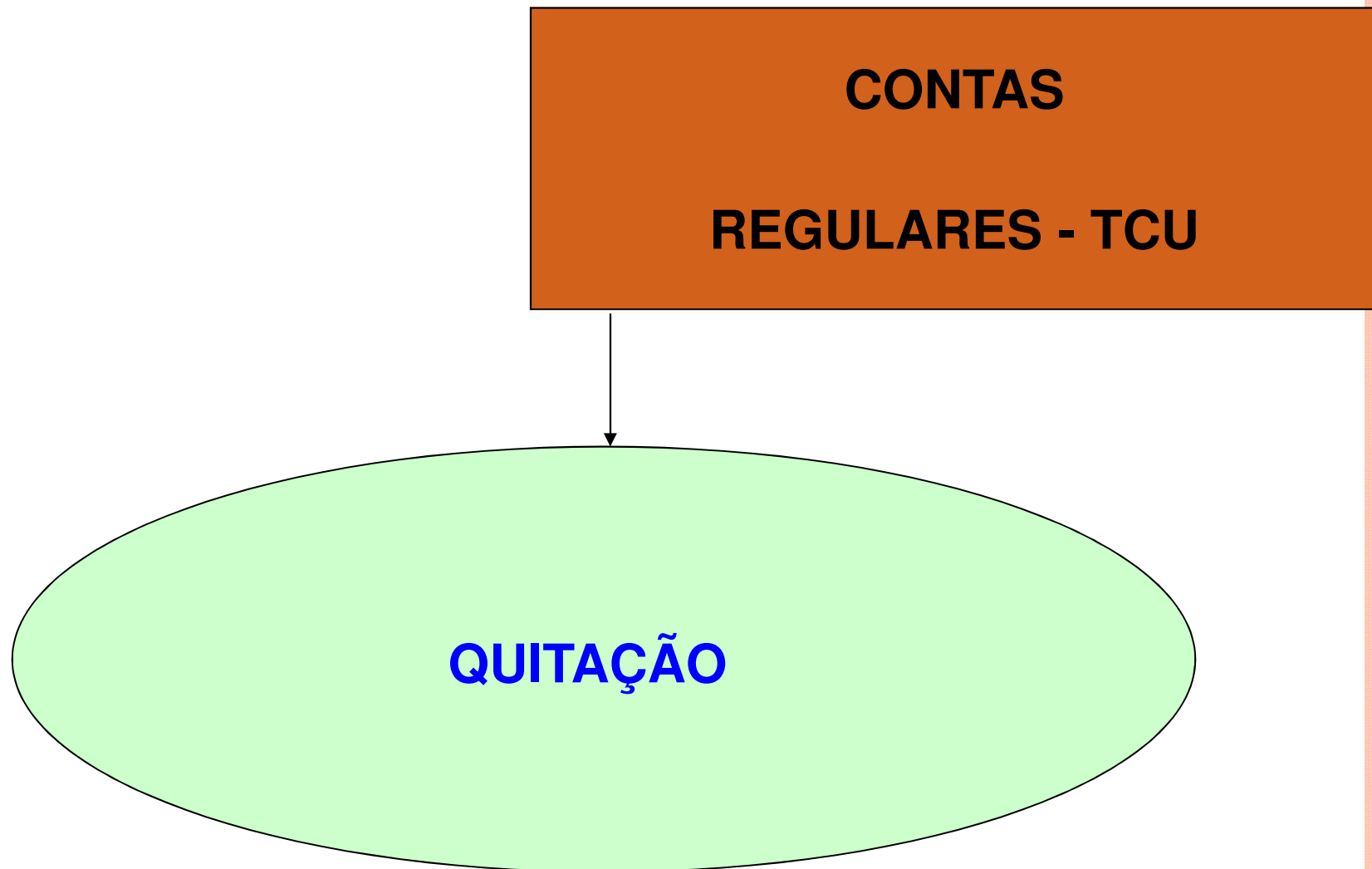
- Pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo
 - Insubsistência do fato gerador da TCE
 - Impossibilidade de confirmação do fato gerador
 - Impossibilidade de se estabelecer o nexo de causalidade entre a conduta e o dano

ARQUIVAMENTO DA TCE SEM JULGAMENTO DE MÉRITO

- Pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo
 - Impossibilidade de se identificar corretamente o agente responsável pela prática do dano
 - Impossibilidade de se quantificar corretamente o valor do dano
 - Existência de sentença penal transitada em julgado

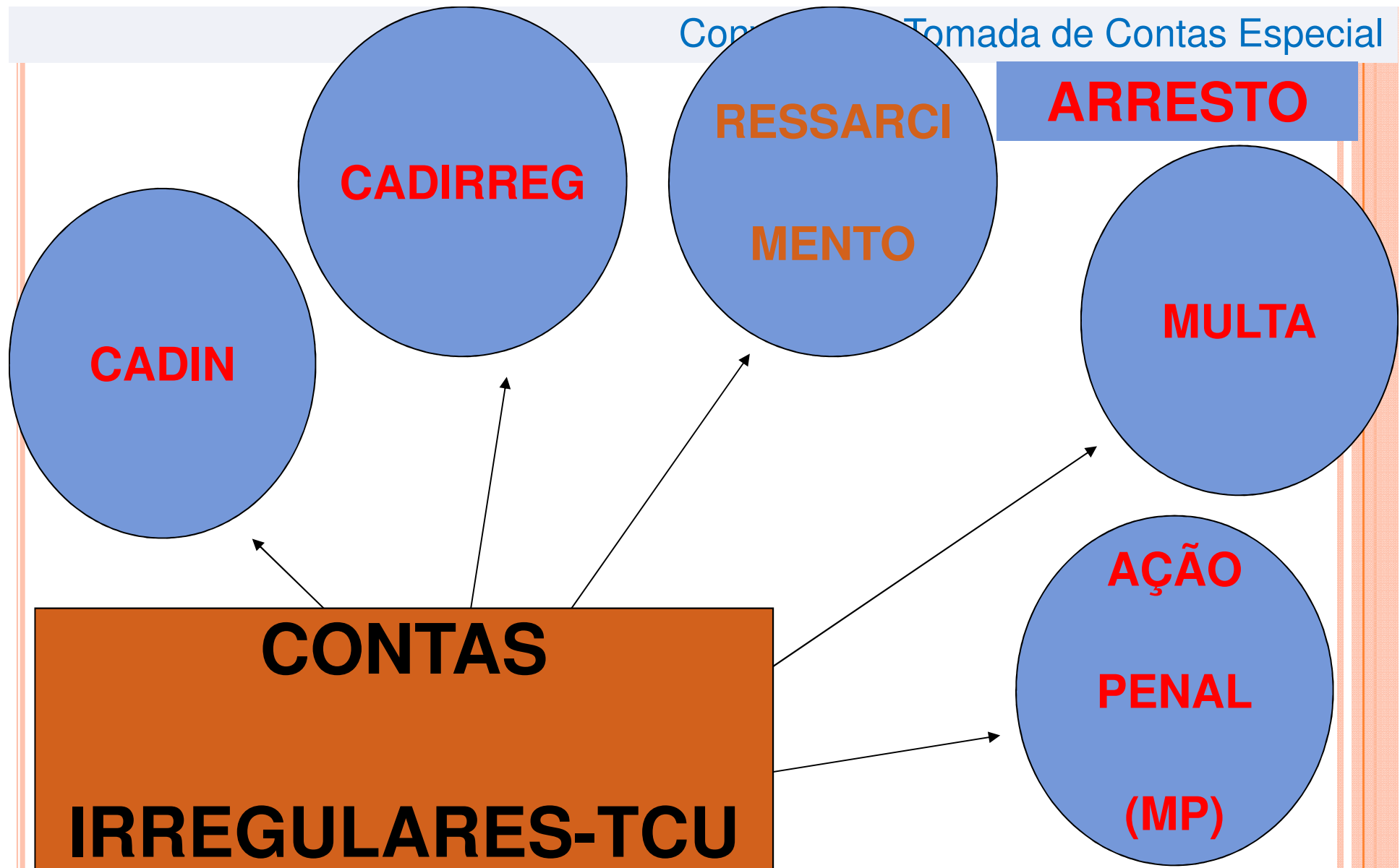
JULGAMENTO DE MÉRITO DA TCE (DECISÃO DEFINITIVA)

- Julgamento pela regularidade plena ou regularidade com ressalva
- Inexistência de irregularidades graves
- O mesmo fato gerador não está sendo objeto de apuração em outro processo conexo

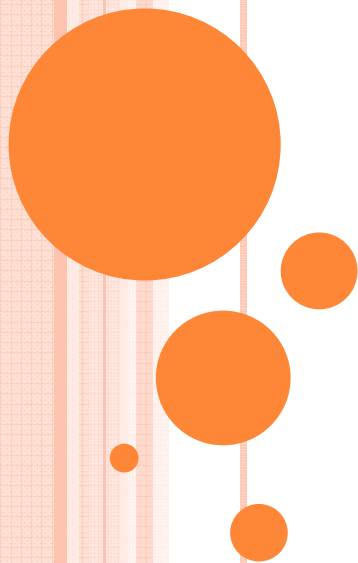


JULGAMENTO DE MÉRITO DA TCE (DECISÃO DEFINITIVA)

- ❑ Julgamento pela Irregularidade
- ❑ Condenação ao Ressarcimento
- ❑ Aplicação de Sanções
- ❑ Cadirreg
- ❑ Cadicon
- ❑ Ação Penal (MP)
- ❑ Arresto de Bens
- ❑ Lista de Inelegíveis

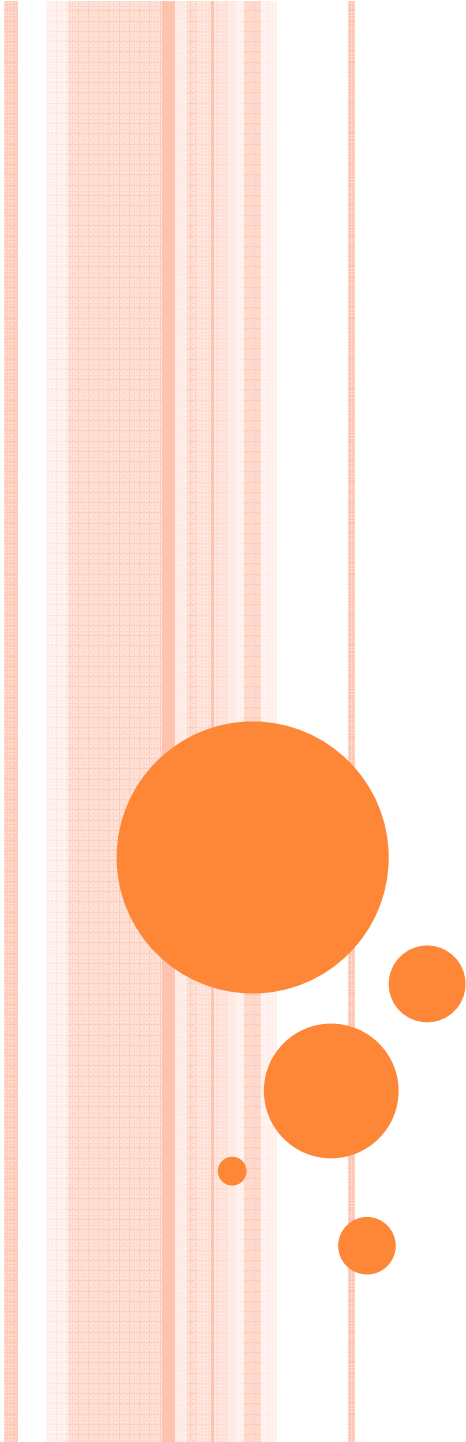


8 – EXECUÇÃO DAS DECISÕES



COBRANÇA EXECUTIVA

- ❑ Trânsito em Julgado do Acórdão Condenatório
- ❑ Organização dos Processos de Cobrança Executiva
- ❑ Encaminhamento aos Órgãos/Entidades Executores
- ❑ Cadin



OBRIGADO PELA ATENÇÃO

Alexandre Valente Xavier

E-mail: alexandrevx@gmail.com