

RELATÓRIO DE ATIVIDADE DE ANÁLISE DE QUALIDADE (abril a setembro/2014)

1. Trata-se de relatório dos resultados das avaliações de qualidade realizadas no **período de 1º/4/2014 a 30/09/2014**, produzido em cumprimento ao art. 1º da Portaria - Segecex 20/2012, para conhecimento das unidades vinculadas à Segecex. Os relatórios de qualidade estão disponíveis no portal TCU.

Definição das amostras para análises de qualidade

2. Quanto aos processos de controle externo em geral, foram avaliados: a) processos encaminhados com propostas de mérito entre fevereiro e setembro de 2014, selecionados mediante triagem e b) processos encaminhados pelos gabinetes de autoridades do Tribunal.

3. Relativamente aos processos de cobrança executiva, manteve-se, neste período avaliativo, a decisão da Adgecex de suspender o registro de falhas das CBEX.

Incorporação da variável qualidade à avaliação de desempenho das unidades

4. Conforme acontece desde o início de 2010, as notas de qualidade obtidas pelas unidades impactam a avaliação de desempenho das unidades por meio de um fator de ajuste de qualidade (fQ), que é adicionado ao resultado do alcance das metas quantitativas.

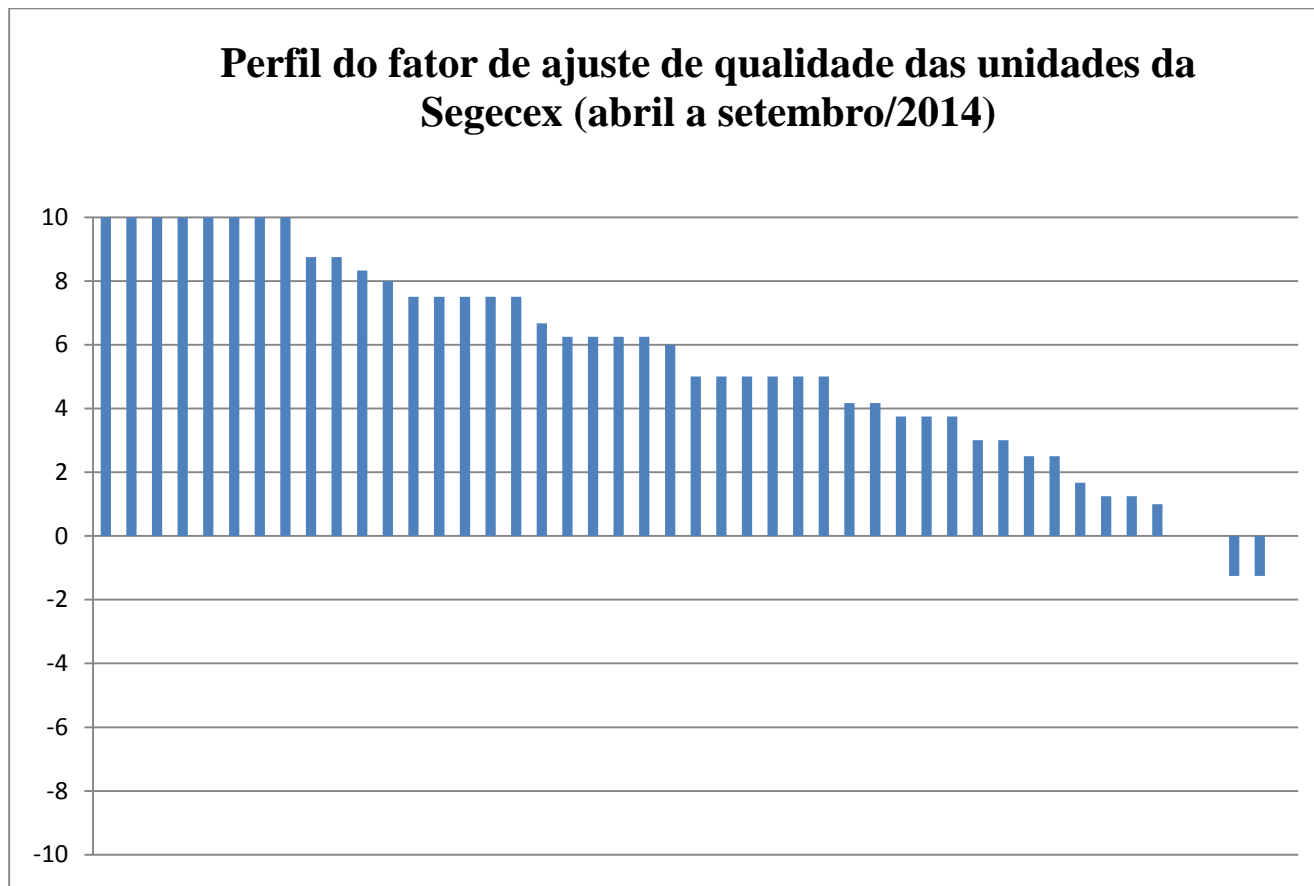
5. O fQ pode variar de (-)10 a (+)10 pontos e corresponde à média ponderada entre o fator de ajuste de qualidade de processos de controle externo (fQCE, com peso de 70%) e o fator de ajuste de qualidade de processos de cobrança executiva (fQCBEX, com peso de 30%). Considerando, como dito acima, que neste período avaliativo não foram avaliados processos de cobrança executiva, o fQ foi calculado com base apenas no fator de ajuste de qualidade de processos de controle externo (fQCE com peso de 100%).

Fatores de ajuste de qualidade

6. No período em questão, foram avaliados 180 processos de controle externo de 46 unidades técnicas vinculadas à Segecex. Dessas, 42 obtiveram fator de ajuste de qualidade positivo, isto é, tiveram o resultado do alcance das metas aumentado em função do desempenho em qualidade.

7. A média do fator de ajuste de qualidade no período foi (+) 5,48. A distribuição do fator de qualidade entre as unidades pode ser verificada no Gráfico 1.

Gráfico 1



Resultados das avaliações - falhas mais frequentes em processos de controle externo em geral

9. O Gráfico 2 mostra a distribuição das falhas em processos de controle externo, excluídas as cobranças executivas, por número de ocorrências encontradas. O anexo 1 detalha algumas das falhas constatadas no período avaliativo, organizadas por falhas agrupadoras. O anexo II apresenta, na forma de tabela, essas mesmas falhas, mas classificadas por ASSUNTO. Acredita-se que essa nova forma de apresentação das falhas torne mais interessante a consulta e análise pelas Unidades Técnicas.

Gráfico 2

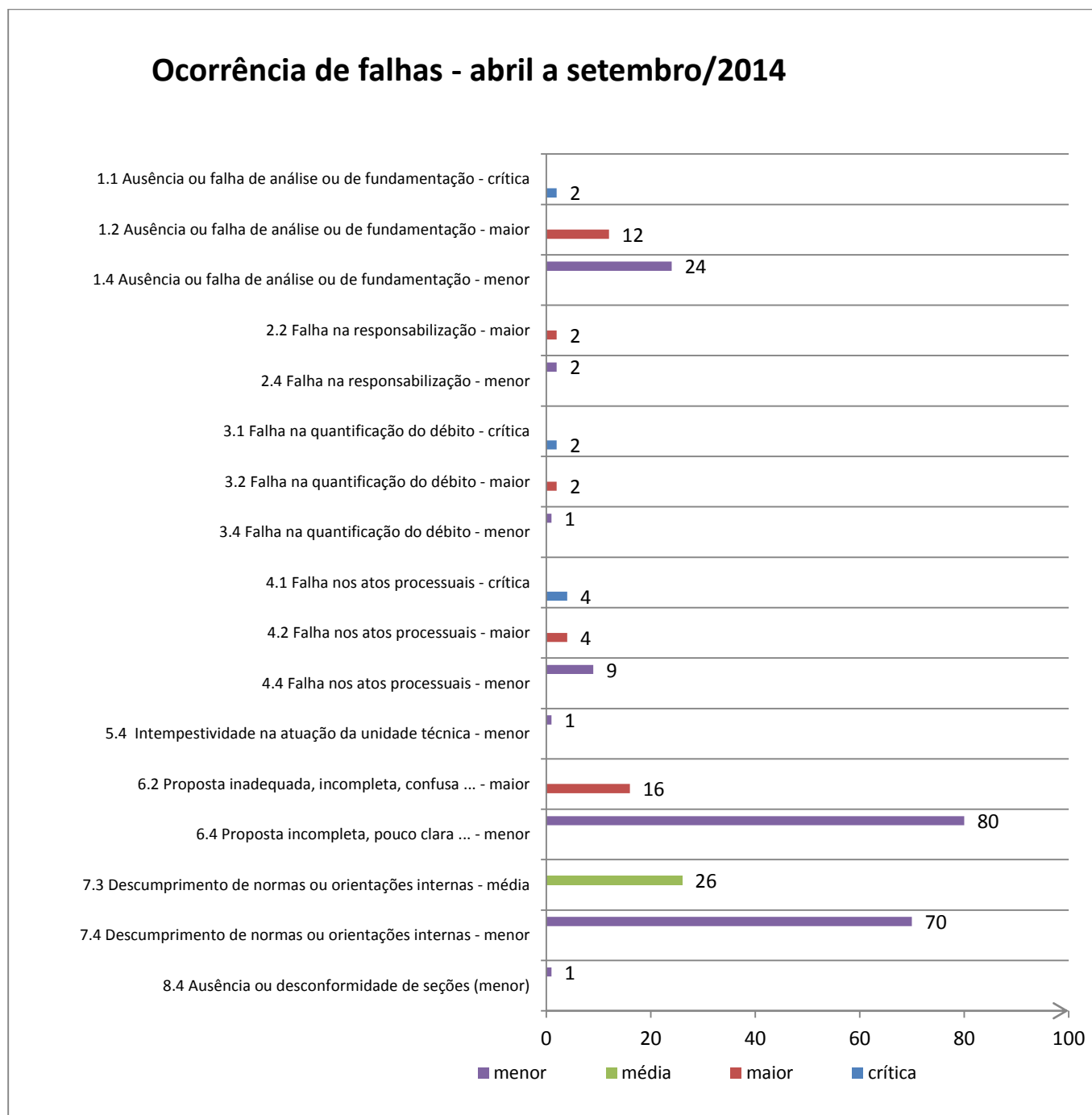


Tabela 1 – Consolidação dos resultados das avaliações de qualidade abril-setembro/2014, com destaque para a quantidade de falhas críticas e maiores (exceto cobranças executivas)

	Agrupadoras	1º Semestre	
		Quantidade de falhas	Crítica/ maior
1	Análise e Fundamentação	38	14
2	Responsabilização	4	2
3	Quantificação débito	5	4
4	Atos processuais	17	8
5	Tempestividade	1	0
6	Encaminhamento	96	16
7	Normas Orientações Internas	96	0
8	Orientações (e-TCU)	54	-
9	Orientações gerais e orientações para elaboração e documentos de controle externo	494	-

9. Outras informações sobre a análise de qualidade podem ser encontradas na página: [Portal TCU > Controle externo > Normas e orientações > Controle de qualidade.](#)

Dirav/Segest, em 3 de outubro de 2014.

Equipe da Dirav

ANEXO I

ALGUMAS DAS FALHAS CONSTATADAS NO PERÍODO AVALIATIVO

I- Falhas de análise ou de fundamentação

1. Ausência de justificativa para a não citação da empresa construtora, em solidariedade com o ex-gestor municipal, diante dos indícios de que a referida empresa recebera pagamento indevido por serviços não realizados, conforme notas de empenho, notas fiscais, cheque, extratos bancários e informação contida no item x da instrução.

2. Não consideração/discussão, no exame da TCE, de jurisprudência predominante no Tribunal, no sentido de que o valor do débito decorrente da execução parcial de objeto de convênio deve corresponder apenas à fração não realizada do citado objeto, uma vez comprovada a possibilidade de aproveitamento das parcelas concluídas, bem como a regular demonstração das parcelas executadas.

Em tal situação, o entendimento que tem sido adotado no Tribunal é o de que o "valor de débito por inexecução parcial de convênio deve corresponder à fração não executada do objeto, ainda que os objetivos maiores da avença não tenham sido atingidos, sempre que a inexecução parcial possa ser revertida". (Acórdãos 3.552/2006 e 1.320/2010 da 1 Câmara; Acórdãos 1.521/2007; 862/2007; 6.344/2009; 2.309/2011 da Segunda Câmara e outros)

(Jurisprudência sistematizada: RESENHA - área: RESPONSABILIDADE; tema: DÉBITO; subtema: Débito; Título: Proporcionalidade do débito).

3. Proposta de fixar novo e improrrogável prazo de recolhimento do débito fundamentada na redução do débito originalmente apurado, no fato de as alegações de defesa apresentadas terem sido parcialmente acolhidas pela Unidade Técnica e no fato de não constarem dos autos elementos que permitissem concluir pela má-fé dos responsáveis, em desacordo com o estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

Segundo os dispositivos citados, o Tribunal proferirá deliberação de rejeição das alegações de defesa e fixará novo e improrrogável prazo para recolhimento da dívida quando, na oportunidade da resposta à citação, ficar comprovada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável (e não quando não se evidenciar a má-fé) e a inexistência de outra irregularidade nas contas.

Conforme texto extraído da página da jurisprudência sistematizada, Portal do TCU, "a boa-fé do responsável deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta comum do homem médio.". Não cabe a aferição da boa-fé baseada em presunção legal, conforme levantado pela unidade técnica.

4. Ausência de análise de parte das alegações de defesa apresentadas pelo responsável, de modo a fundamentar a conclusão da Unidade Técnica (UT) no sentido de que seus argumentos foram insuficientes para descaracterizar a conduta ilícita apontada, cabendo julgamento pela irregularidade das suas contas.

A instrução sintetizou e analisou apenas a alegação de que teria havido prescrição, deixando de tratar dos argumentos de que, segundo o relatório de vistoria, apurado em sindicância interna, a obra teria sido realizada e entregue.

5. Análise da responsabilidade do prefeito sucessor com base apenas nas informações prestadas em resposta à audiência, sem qualquer confirmação de que as medidas adotadas diziam respeito ao convênio em exame. Na verdade, não foram juntados aos autos elementos capazes de confirmar as justificativas apresentadas pelo gestor, no sentido de que teria adotado as providências necessárias ante a impossibilidade de prestar contas do convênio gerido pelo seu antecessor, conforme previsto no art. 56 da Portaria Interministerial 127/2008.

6. Ausência de exame quanto à possibilidade ou não de aplicação, ao caso em questão, do previsto no art. 7º, inciso I, da IN - TCU 71/2012, que estabelece as hipóteses de arquivamento de TCE, considerando as informações adicionais encaminhadas pelo concedente de que o **débito havia sido recolhido** pelo município e, também, a **pendência de citação válida** na TCE.

7. Falha na análise quanto ao atendimento aos requisitos de admissibilidade contidos no art. 235 do Regimento Interno do TCU, uma vez que as irregularidades apontadas não se referiam a administrador ou responsável sujeito à jurisdição deste Tribunal, mas a empresas contratadas por unidade jurisdicionada.

7.1. Conhecimento da representação, quando o correto seria apresentar proposta de "não conhecer a documentação como representação por não atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do regimento Interno do TCU", uma vez que a ausência de recursos a título de complementação da União ao Fundeb municipal afasta a competência do TCU para se manifestar sobre a matéria.

8. Ausência de análise de alegação de defesa apresentada por responsável. Não houve menção/análise, na instrução de mérito, da alegação apresentada pelo responsável de que "as contas foram prestadas, conforme documentação anexa".

Apesar de não ter sido apresentada a documentação comprobatória, considerando que a citação foi pela não comprovação da regular aplicação dos recursos, em face da omissão no dever de prestar contas, era importante o esclarecimento sobre a existência ou não, nos autos, da documentação referida pelo prefeito sucessor.

9. Ausência, no exame de admissibilidade, de menção à verificação do atendimento do requisito previsto no art. 265 do Regimento Interno do TCU, qual seja, o tema da consulta não versar sobre caso concreto.

II- Falhas em responsabilização/ quantificação de débito

10. Inclusão do valor correspondente à contrapartida municipal no débito imputado aos responsáveis. O débito apurado a ser recolhido aos cofres da União, pelo qual o ex-prefeito e a empresa foram citados em solidariedade e foi proposta sua condenação, totalizou R\$ 3.540.792,00, dos quais R\$ 3.414.602,36 referiam-se a recursos federais e R\$ 126.189,64 correspondiam à contrapartida. O valor a ser restituído aos cofres do Tesouro Nacional deve restringir-se ao valor dos recursos federais transferidos ao Município, não deve envolver os recursos da contrapartida, de origem municipal.

"A jurisprudência desta Corte de Contas aplicável ao caso é no sentido de se condenar o gestor à devolução apenas dos recursos federais repassados, visto que não há interesse federal legítimo pra condenação ao ressarcimento da contrapartida integral". (trecho extraído do voto que fundamentou o Acórdão 2.568/2009 - Plenário)

11. Não consideração, no cálculo do débito, da proporcionalidade entre a parcela da União e a contrapartida do conveniente. Conforme informações contidas nos autos, cerca de 96,21% caberiam à concedente e o restante à contrapartida municipal. A empresa foi contratada por R\$ 998.580,00 e o concedente atestou a execução de 18,08% da obra. Portanto, do valor executado (R\$ 180.543,26), R\$ 173.700,67 (96,21%) dizem respeito aos recursos repassados pela União. Dessa forma, caberia restituição, pela empresa em solidariedade com o gestor municipal à época, no valor da diferença entre o valor pago à empresa, que corresponderia a R\$ 400.000,00, segundo cálculo da Unidade Técnica (item 13 da peça 69), e os R\$ 173.700,67 federais executados, perfazendo um débito para com a União de R\$ 226.299,33, montante superior àquele pelo qual os responsáveis foram citados e ao constante da proposta de condenação em débito solidário, uma vez que não foi descontado, do valor correspondente à parcela considerada executada, o montante correspondente à contrapartida municipal.

12. Inconsistência na data de ocorrência relacionada ao débito solidário atribuído ao ex-gestor e à empresa contratada. Levando-se em conta que o valor do último pagamento à empresa (R\$ 100.000,00) era inferior ao débito apurado (R\$ 219.456,57), o mais adequado seria considerar, como datas de ocorrência, também aquelas referentes aos pagamentos anteriores efetuados à empresa, no limite dos valores pagos em cada data, até que se atingisse o total do débito e não apenas a data do último pagamento.

13. Citação e proposta de condenação em débito por valor a menor, em face de erro nos valores referentes às duas primeiras parcelas do convênio. Conforme documentos constantes dos autos, foi emitida OB no valor de R\$ 63.575,01, no dia 25/5/2006, a título de primeira parcela, e uma segunda OB, correspondente a R\$ 63.575,00, referente à parcela seguinte, em 22/11/2006.

A Unidade Técnica, porém, considerando o parecer do concedente no sentido de que a obra fora construída de forma irregular, com comprometimento de sua continuação, o que levou à atribuição de débito no valor total repassado, citou, de forma equivocada, o ex-gestor municipal, e posteriormente propôs sua condenação em débito, pelos valores de R\$ 53.675,01 (25/5/2006) e R\$ 53.675,00 (22/11/2006), valores inferiores ao débito apurado, indicando a necessidade de nova citação do responsável.

14. Inadequação na data de origem do débito, uma vez que a data de ocorrência correspondeu à data de emissão da ordem bancária pelo concedente, quando o correto seria utilizar a data do crédito dos recursos na conta específica, considerando que essa informação está disponível nos autos.

15. Citação/proposta de condenação da empresa pelo valor total dos recursos repassados ao município, sem considerar jurisprudência do Tribunal no sentido de que a empresa contratada deve ser responsabilizada solidariamente pelo ressarcimento do montante referente aos serviços pagos a ela e não executados (cf. Acórdãos 149/2007-1ª Câmara; 341/2007-1ª Câmara; 619/2007-1ª Câmara; e 138/2008-2ª Câmara, além de outros).

III- Falhas em atos processuais

16. Citação efetuada por **edital** sem demonstração do esgotamento das tentativas de localização do responsável. Diferentemente do registrado na instrução, a pessoa jurídica foi citada por edital sem que tivesse sido juntado aos autos comprovante de que haviam sido esgotadas, sem sucesso, pesquisas a outras possíveis fontes que não apenas a base de dados da Receita Federal. Trata-se de providência determinada nos arts. 6º, inciso II, alínea "a", e 7º, *caput*, da Resolução - TCU 170/2004.

Além de outras fontes de pesquisa do endereço da pessoa jurídica, deveria ter sido tentada a citação no endereço do seu representante legal, como previsto nos arts. 223, parágrafo único, da Lei

5.869/1973 (Código de Processo Civil) e 298 do Regimento Interno do TCU. A Unidade Técnica justificou a não adoção desse procedimento pelo fato de o representante legal que constava na base de dados da Receita Federal ter alegado, em outro processo, não mais ser o responsável pela entidade. Essa justificativa mostra-se insuficiente, pois, se comprovada a alegação por meio de nova pesquisa atualizada na base da Receita Federal, o que não foi feito, caberia buscar obter os dados do novo representante legal.

17. Ausência, nos autos, de comprovação de que, antes da citação por edital, haviam sido efetuadas pesquisas, sem sucesso, em fontes diversas da base de dados da Receita Federal, de forma a demonstrar o esgotamento das tentativas de localização do responsável, nos termos dos arts. 6º, inciso II, alínea "a", e 7º, caput, da Resolução - TCU 170/2004.

Tampouco existe comprovação, nos autos, de que foi realizada pesquisa ao endereço do sócio administrador, mencionado no extrato de pesquisa à peça 42, de modo a tentar a citação da pessoa jurídica em seu endereço. Conforme o art. 223, parágrafo único, da Lei 5.869/1973 (Código de Processo Civil), "sendo o réu pessoa jurídica, será válida a entrega a pessoa com poderes de gerência geral ou de administração". Cumpre lembrar que, por força do art. 298 do Regimento Interno e do Enunciado 103 da Súmula da Jurisprudência do TCU, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, ao processo do TCU, as disposições do Código de Processo Civil.

18. Caracterização indevida de revelia do responsável, considerando que o ofício citatório foi encaminhado a endereço diverso daquele constante da base de dados da Receita Federal, sem justificativa, nos autos, para a divergência.

19. Citação da empresa contratada, em solidariedade com ex-prefeitos e secretário municipal, tomando como data da ocorrência a data do crédito dos recursos na conta do convênio, quando a(s) data(s) de ocorrência deveria(m) corresponder à(s) data(s) do(s) pagamento(s) efetuado(s) à empresa, em consonância com a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 331/2011 - 1C; 7072/2010 - 2C; 2948/2011 - 1C; 1451/2003- P; 583/2003 - P; 619/2008 - 2C; 2104/2010 - 2C; 752/2007 - 2C; 759/2011 - 2C; 1526/2009 - 1C; 621/2005- 2C).

20. Ausência de adoção de medida necessária à regularização de ato processual, em desconformidade com o art. 145 do Regimento Interno do TCU.

A defesa foi apresentada com vício na representação da parte, uma vez que não consta, nos autos, o instrumento de "substabelecimento de procuração", conforme mencionado pelo advogado (documento de defesa) e registrado na instrução. No caso, nos termos do art. 145 do RI/TCU, deveria ter sido fixado o prazo de dez dias para regularização da procuração, antes de serem considerados inexistentes os atos praticados (defesa apresentada) e, conseqüentemente, a revelia do responsável.

Saneada a questão, a unidade deveria examinar os elementos de defesa. Do contrário, a unidade deveria considerar inexistente o ato praticado e, para todos os efeitos, o responsável revel, observado o disposto no §2º do referido art.145.

21. Não solicitação, no expediente citatório, de comprovação da regular aplicação dos recursos. O responsável foi citado unicamente pela omissão no dever de prestar contas, quando o correto seria citá-lo também pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por força do convênio, em face da não apresentação da prestação de contas. Apesar disso, a Unidade Técnica, por ocasião da análise de mérito, manifestou-se no sentido de que o responsável tivesse as contas julgadas irregulares, com condenação em débito, uma vez que os documentos apresentados foram insuficientes para comprovar a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos recebidos.

21.1 Não solicitação, no expediente citatório, de justificativa para a omissão no dever de prestar contas, com inobservância ao que prescrevem o Acórdão 1.792/2009-Plenário e Memorando-circular Segecex 28/2009, complementado pelo Memorando-circular Segecex 31/2009.

22. Indicação de que os responsáveis solidários eram o ex-Prefeito e a **Prefeitura Municipal X**, quando o correto seria apontar como responsável solidário o **Município X**.

IV- Falhas em propostas

23. Ausência, sem justificativa, de proposta de remessa de cópia do acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na unidade da federação onde ocorrera a irregularidade, em caso de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou de desfalque ou desvio (art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU e Memorando-circular - Segecex 36/2007).

24. Ausência de justificativa, no corpo da instrução, para a não proposição de aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 também à empresa a ser condenada, solidariamente, ao ressarcimento do débito.

25. Ausência de justificativa, na instrução de mérito, para a proposta de aplicar ao Estado da Federação a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, considerando que o TCU não aplica a dita sanção a ente federado (a exemplo dos acórdãos 284/2014 - 1ª Câmara, 540/2014 - 2ª Câmara, 635/2014 - 1ª Câmara, 897/2014 - 1ª Câmara, 877/2014 - 2ª Câmara, 1.170/2014 - 1ª Câmara, 1.435-2014 - 2ª Câmara e 3.421/2014 - 1ª Câmara, deliberações mais recentes).

A jurisprudência dominante e, talvez, unânime é no sentido de condenar o Estado a reparar o dano ao Erário, sem aplicação de multa ao Estado. A pena tem uma finalidade repressivo-preventiva que, no caso, ficaria frustrada com a punição do Estado. Isso porque o Estado é uma pessoa jurídica e, como tal, não age por conta própria.

Bom lembrar que a Decisão Normativa TCU 57/2004 não prevê a aplicação de multa a ente federado. O art. 3º da referida DN prevê a condenação do ente ao pagamento da dívida e a possibilidade da condenação solidária do agente público responsável pela irregularidade e/ou da aplicação de multa ao agente.

26. Proposta de condenação em débito **sem** especificar o cofre credor ao qual os débitos deveriam ser recolhidos.

26.1. Proposta de condenação em débito com **indicação incorreta** do cofre credor. Indicação do cofre credor como sendo o Tesouro Nacional, quando o correto seria o Fundo Nacional de Saúde - FNS.

27. Proposta de julgamento pela irregularidade das contas do ex-gestor municipal, com condenação em débito, com base na alínea "a" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, relacionada à omissão no dever de prestar contas, ocorrência diversa daquela que motivou a instauração da TCE (irregularidades na execução física do objeto do convênio) e diversa daquela pela qual o ex-gestor municipal foi citado (não comprovação da regular aplicação dos recursos do Convênio X, (...), em razão de impugnação total das despesas efetuadas com os referidos recursos). Além disso, a prestação de contas do convênio havia sido encaminhada e se encontrava juntada aos autos (peça 1).

Desse modo, a proposta de encaminhamento deveria ter sido embasada na alínea "c" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/92, ou seja, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico.

28. Proposta de rejeição das alegações de defesa fundamentada indevidamente no art. 12, § 3º, da Lei 8443/1992, que trata de revelia. O correto seria citar apenas o § 1º do referido artigo.

29. Ausência, na proposta de encaminhamento, do fundamento regimental e/ou normativo que legitima o Tribunal a fazer as determinações sugeridas (art. 250, inciso II, do RI/TCU).

29.1. Ausência, na proposta de encaminhamento, do fundamento regimental e/ou normativo que legitima o Tribunal a fazer as recomendações sugeridas (art. 250, inciso III, do RI/TCU).

29.2. Ausência, na proposta de encaminhamento, do fundamento legal e regimental que autoriza a cobrança judicial das dívidas (art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992) e o encaminhamento do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado X (art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU).

30. Ausência de amparo legal para, no âmbito de um processo de contas, haver proposta de julgamento pela regularidade das contas com ressalva e de multa ao mesmo responsável. A instrução propôs o julgamento das contas do responsável regulares com ressalva, embora tenha sugerido que lhe fosse aplicada a multa prevista no art. 58, incisos II e III da Lei 8.443/1992.

31. Ausência, sem justificativa, de proposta de comunicação da deliberação que viesse a ser proferida ao representante e ao representado.

(Como sugestão, consultar modelos de instrução de representação: Portal TCU > Controle externo > Normas e orientações > Modelos de instrução e outros > Instrução processual)

32. Ausência de proposta de apensamento do monitoramento ao processo originário.

O inciso II do art. 5º da Portaria -Segecex 27/2009 e o item 64.2 dos Padrões de Monitoramento preveem que, concluído o monitoramento, deve a unidade técnica propor o apensamento dos autos ao processo no qual foram proferidas as deliberações monitoradas. No caso de monitoramento, não cabe proposta de arquivamento dos autos.

(A juntada dos autos de monitoramento ao processo originador encerra, automaticamente, o processo de monitoramento)

33. Proposta pela irregularidade das contas com base exclusivamente na alínea "b" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, hipótese de irregularidade sem dano. Considerando a proposta de condenação em débito o correto seria o acréscimo da alínea "c" à fundamentação do julgamento das contas, o que exigiria, ainda, proposição de remessa de cópia do acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na unidade da federação onde ocorrera a irregularidade (art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992; art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU e Memorando-circular Segecex 36/2007).

34. Ausência de proposta de comunicação da deliberação ao órgão/entidade instaurador, bem como aos responsáveis, considerando que a proposição foi de arquivamento da TCE por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

(Recomenda-se a adoção dos modelos de instrução disponíveis na página do controle externo do portal do TCU: Portal TCU > Controle externo > Normas e orientações > Instrução e relatório > Tomada de contas especial > modelos de instrução > modelo "1 - Instrução com proposta de arquivamento").

35. Proposta de julgamento pela regularidade das contas fundamentada nos arts. 16, II, 18 e 23, II da Lei 8.443/92, c/c os arts. 208 e 214, II, do Regimento Interno do TCU, quando o correto seria fundamentar a proposição nos arts. 16, **inciso I**, 17 e 23, **inciso I**, da Lei 8.443/1992 e arts. **207, parágrafo único**, e 214, inciso **I**, do RI/TCU. Além disso, observou-se a ausência de proposição de

"quitação plena" aos referidos responsáveis, exigida no caso de regularidade das contas, conforme art. 17 da Lei 8.443/92.

36. Proposta de condenação pelo débito apurado com menção apenas à atualização monetária da dívida, sem indicação da incidência de juros de mora, em desconformidade com o previsto no art. 202, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

36.1. Proposta de fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, em contrariedade ao previsto nos § 3º e 4º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

37. Proposta de considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, **inciso I**, da Resolução - TCU 215/2008, quando o correto seria o **inciso II** do referido dispositivo normativo, tendo em vista que o presente processo cuida de solicitação de fiscalização.

37.1 Proposta fundamentada no art. 17, § 1º, **inciso II**, (...) da Resolução-TCU 215/2008, quando o correto seria citar o art. 17, **inciso I**, do referido normativo. O dispositivo mencionado na instrução aplica-se às situações em que há inviabilidade técnica ou jurídica de atendimento da solicitação, o que não foi o caso.

37.2 Ausência de indicação, na proposta de encaminhamento, dos dispositivos que fundamentam o conhecimento da Solicitação do Congresso Nacional. No caso, a proposta deveria estar fundamentada nos arts. 232, III, do Regimento Interno do TCU, e 4º, I, "b", da Resolução - TCU 215/2008.

38. Proposta inadequada de arquivamento do processo, considerando que, com os desdobramentos processuais decorrentes da condenação em débito e da aplicação de multa aos responsáveis, o processo só estará em condições de ser arquivado após a quitação das dívidas ou a constituição das Cbex.

39. Proposta simultânea de autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas referentes às multas a serem aplicadas aos responsáveis e de autorizar o desconto das mencionadas quantias da remuneração dos mesmos responsáveis servidores.

O correto seria propor o desconto em folha e, caso tal providência não surtisse o efeito desejado, autorizar a cobrança judicial da dívida. As duas providências não podem ser propostas concomitantemente com relação aos mesmos responsáveis.

40. Ausência de proposta de encaminhamento quanto ao mérito da representação, se procedente (total ou parcial) ou não.

(Recomenda-se a adoção dos modelos de instrução disponíveis na página do controle externo do portal do TCU: Portal TCU > Controle externo > Normas e orientações > Instrução e relatório > modelos - instrução de representações).

41. Proposta de parcelamento da dívida em 36 meses, sem que houvesse a solicitação formal do responsável. No caso, poderia ter sido proposto o parcelamento em **até** 36 meses, com a condição de que o parcelamento fosse solicitado pelo responsável (art. 217 do Regimento Interno do TCU).

42. Ausência de consolidação, na proposta de encaminhamento da instrução de mérito, de propostas constantes de instruções anteriores. No pronunciamento da subunidade, foi proposto que o colegiado deliberasse sobre as propostas apresentadas anteriormente pela extinta 7ª Secex, com os ajustes sugeridos pelo Ministério Público, quando essas proposições, após exame da unidade técnica, deveriam constar como itens da "proposta de encaminhamento", o que daria maior clareza e completude ao encaminhamento proposto e permitiria o aproveitamento de seus termos pelo gabinete do relator.

V- Falhas em processos de prestação de contas ordinárias

43. Ausência de informação sobre o efeito de processo conexo nas contas. Na análise dos "processos conexos" não houve expressa manifestação acerca do impacto das irregularidades tratadas nos processos listados como conexos.

Registre-se que não é suficiente apenas a indicação da existência de processo conexo. Conforme se observa no modelo de instrução de contas, na página do controle externo do portal do TCU - Portal TCU > Controle externo > Normas e orientações > Instrução e relatório > modelo 3 de instrução de prestações de contas, a instrução deve consignar as seguintes informações: "O(s) TC {número do processo conexo} diz(em) respeito a {matéria tratada no processo}, faz(em) referência a atos e fatos ocorridos no período de gestão em análise e {são / não são} capazes de influenciar o mérito das contas dos responsáveis)."

44. Ausência de indicação da conduta, do nexo de causalidade, da culpabilidade, bem como do impacto das impropriedades verificadas na gestão dos substitutos do gestor titular, de maneira a fundamentar, de forma inequívoca, a proposta de julgamento pela regularidade com ressalvas de suas contas.

No rol de responsáveis não consta, sequer, os períodos em que os referidos gestores teriam efetivamente substituído o titular, tendo-se mencionado apenas o período entre as portarias de designação e exoneração em que foram indicados substitutos, ou seja, não se sabe se houve efetiva substituição e, em caso positivo, quem efetivamente substituiu e por quanto tempo.

Além disso, no campo "Condutas" da matriz de responsabilização, não foram **individualizadas as condutas** dos responsáveis (ação ou omissão humana voluntária e corpórea), apenas foram citadas as impropriedades atribuídas a eles. Também no campo "Culpabilidade" da matriz de responsabilização, a Unidade Técnica consignou que as falhas apuradas não deviam macular as contas dos responsáveis uma vez que não causaram dano ao erário.

Cabe lembrar que irregularidades que não envolvem débito também podem macular a gestão, justificando proposta pela irregularidade das contas, hipótese prevista no art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/92.

45. Propostas de determinação para que a "CGU se manifeste nas próximas contas quanto (...)", contrariando as orientações normativas aplicáveis, atualmente, ao processo de prestação de contas ao Tribunal (Resolução-TCU 234/2010, IN-TCU 63/2010 e DN específicas). Considerando o princípio da seletividade, nem todas as UJ constituem, anualmente, processo de prestação de contas, ficando a CGU dispensada de auditar a gestão dos órgãos/entidades que não devem prestar contas em determinado exercício. Assim, devem ser evitadas, pois perdem o sentido, propostas desse tipo, pois uma determinada UJ poderá ser obrigada a prestar contas apenas a cada quatro anos.

46. Não cadastramento, no sistema de gestão de processos (e- TCU), de todos os responsáveis que devem ter as contas julgadas, definidos pelo Tribunal em normativo próprio de instrução de contas, conforme previsto no *caput* e § 3º do art. 15 da Resolução - TCU 234/2010.

47. Ausência de análise crítica do rol de responsáveis, apresentado em desacordo com o disposto nos arts. 10 e 13, inciso I, da Instrução Normativa - TCU 63/2010 e, no caso, no art. 2º, *caput*, inciso I e § 6º, e art. 5º, § 1º, da DN-TCU 117/2011 (contas de 2011).

A teor da estrutura da UJ, somente deveriam figurar como responsáveis e ter contas julgadas o superintendente e os gerentes, bem como seus respectivos substitutos. Assim, constaram indevidamente no rol de responsáveis, por exemplo, os agentes de portaria e a artífice de eletricidade e comunicações.

47.1. Ausência de compatibilização do rol de responsáveis inserido no sistema de gestão de processos (e-TCU) com o contido no preâmbulo da instrução/proposta de encaminhamento, em desconformidade com o que dispõe o art. 15, § 3º, da Resolução - TCU 234/2010.

48. Proposta de que "sejam julgadas regulares as contas dos demais responsáveis", incluindo, assim, responsáveis que não fazem parte do rol de responsáveis que devem ter contas julgadas, contrariando as orientações estabelecidas pelo art. 10 da IN/TCU 63/2010.

A exemplo das seguintes naturezas de responsabilidade: contador responsável; responsável pela conformidade contábil substituta; coordenadora de cadastro e pagamento de aposentados e pensionista substituta- extinta.

Apesar de a Unidade Técnica haver ressaltado que constava do rol responsáveis pessoas além daquelas cujas naturezas de responsabilidade estavam elencadas no art. 10 da IN TCU 63/2010, propôs o julgamento das contas de todos os responsáveis relacionados no rol.

No lugar da proposta de julgar regulares as contas dos demais responsáveis pela gestão ..., dando-lhe(s) quitação plena, o mais adequado seria "julgar regulares as contas do(s) responsável(is) Srs. ... " (ou do(s) responsável(eis) indicado(s) no item X supra), dando-se-lhe(s) quitação plena".

VI- Descumprimento de normas ou orientações internas

49. Autuação indevida de processo de representação, em desacordo com orientação contida no Memorando-circular - Segecex 19/2009. Documentos, ainda que referentes a assuntos de competência do TCU, mas que não tenham por finalidade comunicar indícios de irregularidade ou ilegalidade ou demandar ação fiscalizadora desta Corte, como era o caso, não devem ser autuados como representação (Acórdão 688/2009-TCU-Plenário).

50. Ausência de exame/manifestação quanto à necessidade ou não de se promover a citação do ente federado, em solidariedade com os demais responsáveis arrolados.

Nas instruções constam informações de que "(...) as prestações de contas mensais apresentadas revelam que os recursos repassados foram destinados, essencialmente, à cobertura de despesas de custeio da Associação, como remuneração ao Diretor Administrativo da entidade, além de pagamentos, aos próprios servidores da Prefeitura Municipal, de verbas salariais denominadas de gratificação de "Desempenho" e "complementações" da folha salarial. (...)".

Contudo, não se analisou se essas informações seriam indícios ou não de que o ente teria se beneficiado com a aplicação irregular dos recursos impugnados, de modo a ser aplicado o previsto no art. 1º da DN-TCU 57/2004, *in verbis*:

"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.**"

51. Proposta de determinação de mero cumprimento de normativos, leis ou entendimentos firmados pelo Tribunal, quando o correto seria a expedição de proposta de "DAR CIÊNCIA" (art. 4º e itens 1 e 2 do anexo à Portaria - Segecex 13/2011).

52. Proposta de determinação sem fixação de prazo para cumprimento ou apresentação de plano de ação ou informação das providências adotadas, com a obrigatoriedade do monitoramento (arts. 2º e 3º da Portaria - Segecex 13/2011).

53. Concessão de cópias do processo a quem não é parte ou tenha sido habilitado pelo Relator como interessado, o que contraria os arts. 144, 146 e 163 do Regimento Interno do TCU e orientação contida no Memorando-circular Segecex 66/2007.

Foram concedidas cópias dos autos ao procurador constituído pela representante, empresa que não é parte e nem foi habilitada pelo Relator como interessada no processo.

Autores de denúncias ou representações não são, necessariamente, partes interessadas no processo (Memorando-Circular-Segecex 66/2007).

54. Proposta de multa (art. 57 da Lei 8.443/1992) sem especificar que a atualização monetária deveria ocorrer “desde a data do acórdão condenatório até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento (...)”, conforme art. 53 e Anexo III da Resolução – TCU 164/2003, com redação alterada pela Portaria – TCU 139/2008.

55. Ausência de registro, na instrução ou relatório de fiscalização, **dos benefícios apurados nas ações de controle** (Portaria – TCU 82/2012 e Portaria – Segecex 10/2012).

55.1. Divergência entre os benefícios de controle registrados no sistema e TCU e os anotados na instrução.

A identificação, avaliação e registro dos benefícios das ações de controle externo devem atender as orientações expressas na Portaria-Segecex 10/2012, devendo-se registrar os benefícios identificados como resultado das ações realizadas, e não as ações propriamente ditas, sendo inadequado registrar como foram julgadas as contas dos responsáveis ou mesmo a integralidade dos achados ensejadores de ciência/recomendação/determinação.

56. Ausência de registro, na instrução e pronunciamentos, da existência de procuradores constituídos nos autos.

O preâmbulo (instruções e pronunciamentos) deve observar a estrutura e conter as informações indicadas na tabela do item 37 das "Orientações para Elaboração de Documentos Técnicos de Controle Externo", Portaria - Segecex 28/2010. No preâmbulo da instrução de mérito devem constar os títulos "Procurador ou Advogado" e "Interessado em sustentação oral". Caso não existam, deve-se **registrar "não há"**.

Além disso, a unidade deve providenciar o cadastramento dos procuradores no sistema informatizado, depois de confirmar se não houve desconstituição, de forma a permitir o encaminhamento de comunicações após deliberação, conforme previsto no §7º do art. 179 do Regimento Interno do TCU.

57. Ausência, na instrução final, de **histórico** dos principais fatos e dos procedimentos adotados anteriormente, com **prejuízo** à visão completa do processo ou redução da clareza do documento.

ANEXO II

ALGUMAS DAS FALHAS CONSTATADAS NO PERÍODO AVALIATIVO

<p>TCE/execução parcial do objeto / proporcionalidade do débito</p>	<p>Não consideração/discussão, no exame da TCE, de jurisprudência predominante no Tribunal, no sentido de que o valor do débito decorrente da execução parcial do objeto de convênio deve corresponder apenas à fração não realizada do objeto, uma vez comprovada a possibilidade de aproveitamento das parcelas concluídas, bem como a regular demonstração das parcelas executadas.</p> <p>Em tal situação, o entendimento que tem sido adotado no Tribunal é o de que o "valor de débito por inexecução parcial de convênio deve corresponder à fração não executada do objeto, ainda que os objetivos maiores da avença não tenham sido atingidos, sempre que a inexecução parcial possa ser revertida".(Acórdãos 3.552/2006 e 1.320/2010 da 1 Câmara; Acórdãos 1.521/2007; 862/2007; 6.344/2009; 2.309/2011 da Segunda Câmara e outros)</p> <p>(jurisprudência sistematizada: RESENHA - área: RESPONSABILIDADE; tema: DÉBITO; subtema: Débito; Título: Proporcionalidade do débito).</p>
<p>TCE/contrapartida/proporcionalidade do débito</p>	<p>Não consideração, no cálculo do débito, da proporcionalidade entre a parcela da União e a contrapartida do convenente. Conforme informações contidas nos autos, cerca de 96,21% caberiam à concedente e o restante à contrapartida municipal. A empresa foi contratada por R\$ 998.580,00 e o concedente atestou a execução de 18,08% da obra. Portanto, do valor executado (R\$ 180.543,26), R\$ 173.700,67 (96,21%) dizem respeito aos recursos repassados pela União.</p> <p>Dessa forma, caberia restituição, pela empresa em solidariedade com o gestor municipal à época, no valor da diferença entre o valor pago à empresa, que corresponderia a R\$ 400.000,00, segundo cálculo da Unidade Técnica (item 13 da peça 69), e os R\$ 173.700,67 federais executados, perfazendo um débito para com a União de R\$ 226.299,33, montante superior àquele pelo qual os responsáveis foram citados e ao constante da proposta de condenação em débito solidário, uma vez que não foi descontado, do valor correspondente à parcela considerada executada, o montante referente à contrapartida municipal.</p>



TCE/valor do débito não envolve recursos da contrapartida	<p>O valor a ser restituído à União deve restringir-se ao valor dos recursos federais transferidos ao Município, não deve envolver os recursos da contrapartida, de origem municipal. É indevida a inclusão do valor correspondente à contrapartida municipal no débito imputado aos responsáveis. O débito apurado a ser recolhido aos cofres da União, pelo qual o ex-prefeito e a empresa foram citados em solidariedade e foi proposta sua condenação, totalizou R\$ 3.540.792,00, dos quais R\$ 3.414.602,36 referiam-se a recursos federais e R\$ 126.189,64 correspondiam à contrapartida.</p> <p>"A jurisprudência desta Corte de Contas aplicável ao caso é no sentido de se condenar o gestor à devolução apenas dos recursos federais repassados, visto que não há interesse federal legítimo pra condenação ao ressarcimento da contrapartida integral". (Trecho extraído do voto que fundamentou o Acórdão 2.568/2009 - Plenário)</p>
TCE/débito empresa contratada/ serviços pagos e não executados	<p>Citação/proposta de condenação da empresa pelo valor total dos recursos repassados ao município, sem considerar jurisprudência do Tribunal no sentido de que a empresa contratada deve ser responsabilizada solidariamente pelo ressarcimento do montante referente aos serviços pagos a ela e não executados (cf. Acórdãos 149/2007-1ª Câmara; 341/2007-1ª Câmara; 619/2007-1ª Câmara; e 138/2008-2ª Câmara, além de outros).</p>
TCE/citação/ solidariedade	<p>Ausência de justificativa para a não citação da empresa construtora, em solidariedade com o ex-gestor municipal, diante dos indícios de que a referida empresa recebera pagamento indevido por serviços não realizados, conforme notas de empenho, notas fiscais, cheques e extratos bancários constantes dos autos.</p> <p>Ausência de exame/manifestação quanto à necessidade ou não de se promover a citação de ente federado, em solidariedade com os demais responsáveis arrolados.</p> <p>Nas instruções constam informações de que "(...) as prestações de contas mensais apresentadas revelam que os recursos repassados foram destinados, essencialmente, à cobertura de despesas de custeio da Associação, como remuneração ao Diretor Administrativo da entidade, além de pagamentos, aos próprios servidores da Prefeitura Municipal, de verbas salariais denominadas de gratificação de "Desempenho" e "complementações" da folha salarial. (...)".</p> <p>Contudo, não se analisou se essas informações seriam indícios ou não de que o ente teria se beneficiado com a aplicação irregular dos recursos impugnados, de modo a ser aplicado o previsto no art. 1º da DN-TCU 57/2004, <i>in verbis</i> :</p> <p>"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</p>



	administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos."
TCE/ empresa solidária no débito/ data da ocorrência	<p>Citação da empresa contratada, em solidariedade com ex-prefeitos e secretário municipal, tomando como data da ocorrência a data do crédito dos recursos na conta do convênio, quando a(s) data(s) de ocorrência deveria(m) corresponder à(s) data(s) do(s) pagamento(s) efetuado(s) à empresa, em consonância com a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 331/2011 - 1C; 7072/2010 - 2C; 2948/2011 - 1C; 1451/2003- P; 583/2003 - P; 619/2008 - 2C; 2104/2010 - 2C; 752/2007 - 2C; 759/2011 - 2C; 1526/2009 - 1C; 621/2005- 2C).</p> <p>Inconsistência na data de ocorrência relacionada ao débito solidário atribuído ao ex-gestor e à empresa contratada. Levando-se em conta que o valor do último pagamento à empresa (R\$ 100.000,00) era inferior ao débito apurado (R\$ 219.456,57), o mais adequado seria considerar, como datas de ocorrência, também aquelas referentes aos pagamentos anteriores efetuados à empresa, no limite dos valores pagos em cada data, até que se atingisse o total do débito, e não apenas a data do último pagamento.</p>
TCE/data de ocorrência/depósito na conta específica	Inadequação na data de origem do débito, uma vez que a data de ocorrência correspondeu à data de emissão da ordem bancária pelo concedente, quando o correto seria utilizar a data do crédito dos recursos na conta específica, considerando que essa informação está disponível nos autos.
TCE/cálculo do débito a menor/nova citação	<p>Citação e proposta de condenação em débito por valor a menor, em face de erro nos valores referentes às duas primeiras parcelas do convênio. Conforme documentos constantes dos autos, foi emitida OB no valor de R\$ 63.575,01, no dia 25/5/2006, a título de primeira parcela, e uma segunda OB, correspondente a R\$ 63.575,00, referente à parcela seguinte, em 22/11/2006.</p> <p>A Unidade Técnica, porém, considerando o parecer do concedente no sentido de que a obra fora construída de forma irregular, com comprometimento de sua continuação, o que levou à atribuição de débito no valor total repassado, citou, de forma equivocada, o ex-gestor municipal, e posteriormente propôs sua condenação em débito, pelos valores de R\$ 53.675,01 (25/5/2006) e R\$ 53.675,00 (22/11/2006), valores inferiores ao débito apurado, indicando a necessidade de nova citação do responsável.</p>
TCE/análise de alegações de defesa	Ausência de análise de parte das alegações de defesa apresentadas pelo responsável, de modo a fundamentar a conclusão da Unidade Técnica (UT) no sentido de que seus argumentos foram insuficientes para descaracterizar a conduta



	<p>ilícita apontada, cabendo julgamento pela irregularidade das suas contas.</p> <p>A instrução sintetizou e analisou apenas a alegação de que teria havido prescrição, deixando de tratar dos argumentos de que, segundo o relatório de vistoria, apurado em sindicância interna, a obra teria sido realizada e entregue.</p> <p>Ausência de análise de alegação de defesa apresentada por responsável. Não houve menção/análise, na instrução de mérito, da alegação apresentada pelo responsável de que "as contas foram prestadas, conforme documentação anexa".</p> <p>Apesar de não ter sido apresentada a documentação comprobatória, considerando que a citação foi pela não comprovação da regular aplicação dos recursos, em face da omissão no dever de prestar contas, era importante o esclarecimento sobre a existência ou não, nos autos, da documentação referida pelo prefeito sucessor.</p> <p>Análise da responsabilidade do prefeito sucessor com base apenas nas informações prestadas em resposta à audiência, sem qualquer confirmação de que as medidas adotadas diziam respeito ao convênio em exame. Na verdade, não foram juntados aos autos elementos capazes de confirmar as justificativas apresentadas pelo gestor, no sentido de que teria adotado as providências necessárias ante a impossibilidade de prestar contas do convênio gerido pelo seu antecessor, conforme previsto no art. 56 da Portaria Interministerial 127/2008.</p>
TCE/citação por edital / requisitos	<p>Citação efetuada por edital sem demonstração do esgotamento das tentativas de localização do responsável. Diferentemente do registrado na instrução, a pessoa jurídica foi citada por edital sem que tivesse sido juntado aos autos comprovante de que haviam sido esgotadas, sem sucesso, pesquisas a outras possíveis fontes que não apenas a base de dados da Receita Federal. Trata-se de providência determinada nos arts. 6º, inciso II, alínea "a", e 7º, <i>caput</i>, da Resolução - TCU 170/2004.</p> <p>Além de outras fontes de pesquisa do endereço da pessoa jurídica, deveria ter sido tentada a citação no endereço do seu representante legal, como previsto nos arts. 223, parágrafo único, da Lei 5.869/1973 (Código de Processo Civil) e 298 do Regimento Interno do TCU. A Unidade Técnica justificou a não adoção desse procedimento pelo fato de o representante legal que constava na base de dados da Receita Federal ter alegado, em outro processo, não mais ser o responsável pela entidade. Essa justificativa mostra-se insuficiente, pois, se comprovada a alegação por meio de nova pesquisa atualizada na base da Receita Federal, o que não foi feito, caberia buscar obter os dados do novo representante legal.</p> <p>Ausência, nos autos, de comprovação de que, antes da citação por edital, haviam sido efetuadas pesquisas, sem sucesso, em</p>



	<p>fontes diversas da base de dados da Receita Federal, de forma a demonstrar o esgotamento das tentativas de localização do responsável, nos termos dos arts. 6º, inciso II, alínea "a", e 7º, <i>caput</i>, da Resolução - TCU 170/2004.</p> <p>Tampouco existe comprovação, nos autos, de que foi realizada pesquisa de endereço do sócio administrador, mencionado no extrato de pesquisa à peça 42, de modo a tentar a citação da pessoa jurídica em seu endereço. Conforme o art. 223, parágrafo único, da Lei 5.869/1973 (Código de Processo Civil), "sendo o réu pessoa jurídica, será válida a entrega a pessoa com poderes de gerência geral ou de administração". Cumpre lembrar que, por força do art. 298 do Regimento Interno e do Enunciado 103 da Súmula da Jurisprudência do TCU, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, ao processo do TCU, as disposições do Código de Processo Civil.</p>
TCE/Citação/ omissão no dever de prestar contas	<p>Não solicitação, no expediente citatório, de comprovação da regular aplicação dos recursos. O responsável foi citado unicamente pela omissão no dever de prestar contas, quando o correto seria citá-lo também pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por força do convênio, em face da não apresentação da prestação de contas.</p> <p>Apesar disso, a Unidade Técnica, por ocasião da análise de mérito, manifestou-se no sentido de que o responsável tivesse as contas julgadas irregulares, com condenação em débito, uma vez que os documentos apresentados foram insuficientes para comprovar a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos recebidos.</p> <p>Não solicitação, no expediente citatório, de justificativa para a omissão no dever de prestar contas, com inobservância ao que prescrevem o Acórdão 1.792/2009-Plenário e o Memorando-circular Segecex 28/2009, complementado pelo Memorando-circular Segecex 31/2009.</p>
TCE/responsabilização/ solidariedade de ente federado	Indicação de que os responsáveis solidários eram o ex-Prefeito e a Prefeitura Municipal X , quando o correto seria apontar como responsável solidário o Município X .
TCE/revelia indevida	Caracterização indevida de revelia do responsável, considerando que o ofício citatório foi encaminhado a endereço diverso daquele constante da base de dados da Receita Federal, sem justificativa, nos autos, para a divergência.
TCE/débito/ parcelamento	Proposta de parcelamento da dívida em 36 meses, sem que houvesse a solicitação formal do responsável. No caso, poderia ter sido proposto o parcelamento em até 36 meses, com a condição de que o parcelamento fosse solicitado pelo responsável (art. 217 do Regimento Interno do TCU).
TCE/multa/ responsável em débito	Ausência de justificativa, no corpo da instrução, para a não proposição de aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992



	<p>também à empresa a ser condenada, solidariamente, ao ressarcimento do débito.</p> <p>Proposta de multa (art. 57 da Lei 8.443/1992) sem especificar que a atualização monetária deveria ocorrer “desde a data do acórdão condenatório até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento (...)”, conforme art. 53 e Anexo III da Resolução – TCU 164/2003, com redação alterada pela Portaria – TCU 139/2008.</p>
TCE/multa/ente federado	<p>Ausência de justificativa, na instrução de mérito, para a proposta de aplicar a Estado da Federação a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, considerando que o TCU não aplica a dita sanção a ente federado (a exemplo dos acórdãos 284/2014 - 1ª Câmara, 540/2014 - 2ª Câmara, 635/2014 - 1ª Câmara, 897/2014 - 1ª Câmara, 877/2014 - 2ª Câmara, 1.170/2014 - 1ª Câmara, 1.435-2014 - 2ª Câmara e 3.421/2014 - 1ª Câmara, deliberações mais recentes).</p> <p>A jurisprudência dominante e, talvez, unânime é no sentido de condenar o Estado a reparar o dano ao Erário, sem aplicação de multa ao Estado. A pena tem uma finalidade repressivo-preventiva que, no caso, ficaria frustrada com a punição do Estado. Isso porque o Estado é uma pessoa jurídica e, como tal, não age por conta própria.</p> <p>Bom lembrar que a Decisão Normativa TCU 57/2004 não prevê a aplicação de multa a ente federado. O art. 3º da referida DN prevê a condenação do ente ao pagamento da dívida e a possibilidade da condenação solidária do agente público responsável pela irregularidade e/ou da aplicação de multa ao agente.</p>
TCE/cofre credor	<p>Proposta de condenação em débito sem especificar o cofre credor ao qual os débitos deveriam ser recolhidos.</p> <p>Proposta de condenação em débito com indicação incorreta do cofre credor.</p>
TCE/fundamentação/ rejeição de alegações de defesa	<p>Proposta de rejeição das alegações de defesa fundamentada no art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8443/1992, que trata de revelia, quando o correto seria citar apenas o § 1º do referido artigo.</p>
TCE/ fixação de novo e improrrogável prazo/ boa-fé	<p>Proposta de fixar novo e improrrogável prazo de recolhimento do débito fundamentada na redução do débito originalmente apurado, no fato de as alegações de defesa apresentadas terem sido parcialmente acolhidas pela Unidade Técnica e no fato de não constarem dos autos elementos que permitissem concluir pela má-fé dos responsáveis, em desacordo com o estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.</p> <p>Segundo os dispositivos citados, o Tribunal proferirá deliberação de rejeição das alegações de defesa e fixará novo e improrrogável prazo para recolhimento da dívida quando, na oportunidade da resposta à citação, ficar comprovada a ocorrência de boa-fé na</p>



	<p>conduta do responsável (e não quando não se evidenciar a má-fé) e a inexistência de outra irregularidade nas contas.</p> <p>Conforme texto extraído da página da jurisprudência sistematizada, Portal do TCU, "a boa-fé do responsável deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta comum do homem médio.". Não cabe a aferição da boa-fé baseada em presunção legal, conforme levantado pela unidade técnica.</p>
TCE/fundamentação /existência de dano ao erário	<p>Proposta pela irregularidade das contas com base exclusivamente na alínea "b" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, hipótese de irregularidade sem dano. Considerando a proposta de condenação em débito o correto seria o acréscimo da alínea "c" à fundamentação do julgamento das contas, o que exigiria, ainda, proposição de remessa de cópia do acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na unidade da federação onde ocorrera a irregularidade (art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992; art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU e Memorando-circular Segecex 36/2007).</p>
TCE/fundamentação /julgamento	<p>Proposta de julgamento pela irregularidade das contas de ex-gestor municipal, com condenação em débito, com base na alínea "a" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, relacionada à omissão no dever de prestar contas, ocorrência diversa daquela que motivou a instauração da TCE (irregularidades na execução física do objeto do convênio) e diversa daquela pela qual o ex-gestor municipal foi citado (não comprovação da regular aplicação dos recursos do Convênio X, (...), em razão de impugnação total das despesas efetuadas com os referidos recursos). Além disso, a prestação de contas do convênio havia sido encaminhada e se encontrava juntada aos autos.</p> <p>Desse modo, a proposta de encaminhamento deveria ter sido embasada na alínea "c" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/92, ou seja, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico.</p>
TCE/condenação em débito/juros de mora	<p>Proposta de condenação ao recolhimento do débito apurado com menção apenas à atualização monetária da dívida, sem indicação da incidência de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do Regimento Interno do TCU.</p>
TCE/fixação de novo e improrrogável prazo/atualização monetária da dívida	<p>Proposta de fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, em contrariedade ao previsto nos § 3º e 4º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.</p>
TCE/cobrança judicial	<p>Ausência, na proposta de encaminhamento, do fundamento legal e regimental que autoriza a cobrança judicial das dívidas (art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992).</p>



	<p>Proposta simultânea de autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas referentes às multas a serem aplicadas aos responsáveis e de autorizar o desconto das mencionadas quantias da remuneração dos mesmos responsáveis servidores.</p> <p>O correto seria propor o desconto em folha e, caso tal providência não surtisse o efeito desejado, autorizar a cobrança judicial da dívida. As duas providências não podem ser propostas concomitantemente com relação aos mesmos responsáveis.</p>
TCE/ arquivamento / ausência de pressupostos de constituição/ comunicação ao órgão instaurador	<p>Ausência de proposta de comunicação da deliberação ao órgão/entidade instaurador, bem como aos responsáveis, considerando que a proposição foi de arquivamento da TCE por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.</p> <p>(Recomenda-se a adoção dos modelos de instrução disponíveis na página do controle externo do portal do TCU: Portal TCU > Controle externo > Normas e orientações > Instrução e relatório > Tomada de contas especial > modelos de instrução > modelo "1 - Instrução com proposta de arquivamento").</p>
TCE/ arquivamento	<p>Proposta inadequada de arquivamento do processo, considerando que, com os desdobramentos processuais decorrentes da condenação em débito e da aplicação de multa aos responsáveis, o processo só estará em condições de ser arquivado após a quitação das dívidas ou a constituição das Cbex.</p> <p>Ausência de exame quanto à possibilidade ou não de aplicação, ao caso em questão, do previsto no art. 7º, inciso I, da IN - TCU 71/2012, que estabelece as hipóteses de arquivamento de TCE, considerando as informações adicionais encaminhadas pelo concedente de que o débito havia sido recolhido pelo município e, também, a pendência de citação válida na TCE.</p>
TCE/comunicação ao MPU	<p>Ausência, sem justificativa, de proposta de remessa de cópia do acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na unidade da federação onde ocorrer a irregularidade, em caso de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou de desfalque ou desvio (art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992; art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU e Memorando-circular - Segecex 36/2007).</p> <p>Ausência, na proposta de encaminhamento, do fundamento legal e regimental que determina o encaminhamento do acórdão, bem como do relatório e do voto que o embasam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado X (art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU).</p>
Contas regulares/ fundamentação	<p>Proposta de julgamento pela regularidade das contas fundamentada nos arts. 16, II, 18 e 23, II da Lei 8.443/92, c/c os arts. 208 e 214, II, do Regimento Interno do TCU, quando o correto seria fundamentar a proposição nos arts. 16, inciso I, 17</p>



	e 23, inciso I , da Lei 8.443/1992 e arts. 207, parágrafo único , e 214, inciso I , do RI/TCU. Além disso, observou-se a ausência de proposição de "quitação plena" aos referidos responsáveis, exigida no caso de regularidade das contas, conforme art. 17 da Lei 8.443/92.
Contas regulares com ressalvas/multa	Ausência de amparo legal para, no âmbito de um processo de contas, haver proposta de julgamento pela regularidade das contas com ressalva e de multa ao mesmo responsável. A instrução propôs o julgamento das contas do responsável regulares com ressalva, embora tenha sugerido que lhe fosse aplicada a multa prevista no art. 58, incisos II e III da Lei 8.443/1992.
Determinações/fundamentação	Ausência, na proposta de encaminhamento, do fundamento regimental e/ou normativo que legitima o Tribunal a fazer as determinações sugeridas (art. 250, inciso II, do RI/TCU).
Determinações/prazo	Proposta de determinação sem fixação de prazo para cumprimento ou apresentação de plano de ação ou informação das providências adotadas, com a obrigatoriedade do monitoramento (arts. 2º e 3º da Portaria - Segecex 13/2011).
Recomendações/fundamentação	Ausência, na proposta de encaminhamento, do fundamento regimental e/ou normativo que legitima o Tribunal a fazer as recomendações sugeridas (art. 250, inciso III, do RI/TCU).
Proposta de "dar ciência"/ cumprimento de normativos entendimentos	Proposta de determinação de mero cumprimento de normativos, leis ou entendimentos firmados pelo Tribunal, quando o correto seria a expedição de proposta de "DAR CIÊNCIA" (art. 4º e itens 1 e 2 do anexo à Portaria - Segecex 13/2011).
Contas/rol de responsáveis	Ausência de análise crítica do rol de responsáveis, apresentado em desacordo com o disposto nos arts. 10 e 13, inciso I, da Instrução Normativa - TCU 63/2010, e, no caso, no art. 2º, <i>caput</i> , inciso I e § 6º, e art. 5º, § 1º, da DN-TCU 117/2011 (contas de 2011). A teor da estrutura da UJ, somente deveriam figurar como responsáveis e ter contas julgadas o superintendente e os gerentes, bem como seus respectivos substitutos. Assim, é indevido constar do rol de responsáveis, por exemplo, os agentes de portaria e a artífice de eletricidade e comunicações.
Contas/julgamento/identificação dos responsáveis	Proposta de que "sejam julgadas regulares as contas dos demais responsáveis ", incluindo, assim, responsáveis que não fazem parte do rol de responsáveis que devem ter contas julgadas, contrariando as orientações estabelecidas pelo art. 10 da IN-TCU 63/2010. Apesar de a Unidade Técnica haver ressaltado que constava do rol de responsáveis pessoas além daquelas cujas naturezas de responsabilidade estavam elencadas no referido dispositivo da IN-TCU 63/2010, a UT propôs o julgamento das contas de todos os responsáveis relacionados no rol.



	<p>No lugar da proposta de julgar regulares as contas dos demais responsáveis pela gestão ..., dando-lhe(s) quitação plena, o mais adequado seria "julgar regulares as contas do(s) responsável(is) Srs. ... " (ou do(s) responsável(eis) indicado(s) no item X supra), dando-se-lhe(s) quitação plena".</p>
Contas/determinações a CGU	<p>Propostas de determinação para que a "CGU se manifeste nas próximas contas quanto (...)", contrariando as orientações normativas aplicáveis, atualmente, ao processo de prestação de contas ao Tribunal (Resolução-TCU 234/2010, IN-TCU 63/2010 e DN específicas).</p> <p>Considerando o princípio da seletividade, nem todas as UJ constituem, anualmente, processo de prestação de contas, ficando a CGU dispensada de auditar a gestão dos órgãos/entidades que não devem prestar contas em determinado exercício. Assim, devem ser evitadas, pois perdem o sentido, propostas desse tipo, pois uma determinada UJ poderá ser obrigada a prestar contas apenas a cada quatro anos.</p>
Contas/cadastramentos de responsáveis	<p>Não cadastro, no sistema de gestão de processos (e-TCU), de todos os responsáveis que devem ter as contas julgadas, definidos pelo Tribunal em normativo próprio de instrução de contas, conforme previsto no <i>caput</i> e § 3º do art. 15 da Resolução - TCU 234/2010.</p> <p>Ausência de compatibilização do rol de responsáveis inserido no sistema de gestão de processos (e-TCU) com o contido no preâmbulo da instrução/proposta de encaminhamento, em desconformidade com o que dispõe o art. 15, § 3º, da Resolução - TCU 234/2010.</p>
Contas/responsabilização	<p>Ausência de indicação da conduta, do nexo de causalidade, da culpabilidade, bem como do impacto das impropriedades verificadas na gestão dos substitutos do gestor titular, de maneira a fundamentar, de forma inequívoca, a proposta de juízo pela regularidade com ressalvas de suas contas.</p> <p>No rol de responsáveis não consta, sequer, os períodos em que os referidos gestores teriam efetivamente substituído o titular, tendo-se mencionado apenas o período entre as portarias de designação e exoneração em que foram indicados substitutos, ou seja, não se sabe se houve efetiva substituição e, em caso positivo, quem efetivamente substituiu e por quanto tempo.</p> <p>Além disso, no campo "Condutas" da matriz de responsabilização, não foram individualizadas as condutas dos responsáveis (ação ou omissão humana voluntária e corpórea), apenas foram citadas as impropriedades atribuídas a eles.</p>
Contas/processo conexo	<p>Ausência de informação sobre o efeito de processo conexo nas contas. Na análise dos "processos conexos" não houve expressa manifestação acerca do impacto das irregularidades tratadas nos processos listados como conexos.</p> <p>Registre-se que não é suficiente apenas a indicação da existência de processo conexo. Conforme se observa no modelo de instrução de contas, na página do controle externo do portal do</p>



	<p>TCU - Portal TCU > Controle externo > Normas e orientações > Instrução e relatório > modelo 3 de instrução de prestações de contas, a instrução deve consignar as seguintes informações: "O(s) TC {número do processo conexo} diz(em) respeito a {matéria tratada no processo}, faz(em) referência a atos e fatos ocorridos no período de gestão em análise e {são / não são} capazes de influenciar o mérito das contas dos responsáveis)."</p>
Representação/ admissibilidade	<p>Conhecimento da representação, quando o correto seria apresentar proposta de "não conhecer a documentação como representação por não atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do regimento Interno do TCU", uma vez que a ausência de recursos a título de complementação da União ao Fundeb municipal afasta a competência do TCU para se manifestar sobre a matéria.</p>
	<p>Falha na análise quanto ao atendimento aos requisitos de admissibilidade contidos no art. 235 do Regimento Interno do TCU, uma vez que as irregularidades apontadas não se referiam a administrador ou responsável sujeito à jurisdição deste Tribunal, mas a empresas contratadas por unidade jurisdicionada.</p>
Representação/mérito	<p>Ausência de proposta de encaminhamento quanto ao mérito da representação, se procedente (total ou parcial) ou não.</p> <p>(Recomenda-se a adoção dos modelos de instrução disponíveis na página do controle externo do portal do TCU: Portal TCU > Controle externo > Normas e orientações > Instrução e relatório > modelos - instrução de representações).</p>
Representação/ autuação	<p>Autuação indevida de processo de representação, em desacordo com orientação contida no Memorando-circular - Segecex 19/2009. Documentos, ainda que referentes a assuntos de competência do TCU, mas que não tenham por finalidade comunicar indícios de irregularidade ou ilegalidade ou demandar ação fiscalizadora desta Corte, como era o caso, não devem ser autuados como representação (Acórdão 688/2009-TCU-Plenário).</p>
Notificação/representante e representado	<p>Ausência, sem justificativa, de proposta de comunicação da deliberação que viesse a ser proferida ao representante e ao representado.</p> <p>(Como sugestão, consultar modelos de instrução de representação: Portal TCU > Controle externo > Normas e orientações > Modelos de instrução e outros > Instrução processual)</p>
Consulta/ admissibilidade	<p>Ausência, no exame de admissibilidade, de menção à verificação do atendimento do requisito previsto no art. 265 do Regimento Interno do TCU, qual seja, o tema da consulta não versar sobre caso concreto.</p> <p>Recomenda-se a adoção dos modelos de instrução disponíveis na página do controle externo do portal do TCU: Portal TCU ></p>



	Controle externo > Normas e orientações > Instrução e relatório > Consulta e solicitação).
Monitoramento/apensamento	<p>Ausência de proposta de apensamento do monitoramento ao processo originário.</p> <p>O inciso II do art. 5º da Portaria -Segecex 27/2009 e o item 64.2 dos Padrões de Monitoramento preveem que, concluído o monitoramento, deve a unidade técnica propor o apensamento dos autos ao processo no qual foram proferidas as deliberações monitoradas. No caso de monitoramento, não cabe proposta de arquivamento dos autos.</p> <p>(A juntada dos autos de monitoramento ao processo originador encerra, automaticamente, o processo de monitoramento)</p>
Solicitação do Congresso Nacional/atendimento/fundamentação	<p>Proposta de considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008, quando o correto seria o inciso II do referido dispositivo normativo, tendo em vista que o presente processo cuida de solicitação de fiscalização.</p> <p>Proposta fundamentada no art. 17, § 1º, inciso II, (...) da Resolução-TCU 215/2008, quando o correto seria citar o art. 17, inciso I, do referido normativo. O dispositivo mencionado na instrução aplica-se às situações em que há inviabilidade técnica ou jurídica de atendimento da solicitação, o que não foi o caso.</p>
Solicitação do Congresso Nacional/conhecimento	<p>Ausência de indicação, na proposta de encaminhamento, dos dispositivos que fundamentam o conhecimento da Solicitação do Congresso Nacional. No caso, a proposta deveria estar fundamentada nos arts. 232, III, do Regimento Interno do TCU, e 4º, I, "b", da Resolução - TCU 215/2008.</p>
Vista e cópia/parte e interessado	<p>Concessão de cópias do processo a quem não é parte ou tenha sido habilitado pelo Relator como interessado, o que contraria os arts. 144, 146 e 163 do Regimento Interno do TCU e orientação contida no Memorando-circular Segecex 66/2007.</p> <p>Foram concedidas cópias dos autos ao procurador constituído pela representante, empresa que não é parte e nem foi habilitada pelo Relator como interessada no processo.</p> <p>Autores de denúncias ou representações não são, necessariamente, partes interessadas no processo (Memorando-Circular-Segecex 66/2007).</p>
Instrução/consolidação de propostas	<p>Ausência de consolidação, na proposta de encaminhamento da instrução de mérito, de propostas constantes de instruções anteriores. No pronunciamento da subunidade, foi proposto que o colegiado deliberasse sobre as propostas apresentadas anteriormente pela extinta 7ª Secex, com os ajustes sugeridos pelo Ministério Público, quando essas proposições, após exame da unidade técnica, deveriam constar como itens da "proposta de encaminhamento", o que daria maior clareza e completude ao encaminhamento proposto e permitiria o aproveitamento de seus termos pelo gabinete do relator.</p>



Instrução/histórico	Ausência, na instrução final, de histórico dos principais fatos e dos procedimentos adotados anteriormente, com prejuízo à visão completa do processo ou redução da clareza do documento.
Instrução/ procurador ou advogado nos autos	<p>Ausência de registro, na instrução e pronunciamentos, da existência de procuradores constituídos nos autos.</p> <p>O preâmbulo (instruções e pronunciamentos) deve observar a estrutura e conter as informações indicadas na tabela do item 37 das "Orientações para Elaboração de Documentos Técnicos de Controle Externo", Portaria - Segecex 28/2010. No preâmbulo da instrução de mérito devem constar os títulos "Procurador ou Advogado" e "Interessado em sustentação oral". Caso não existam, deve-se registrar "não há".</p> <p>Além disso, a unidade deve providenciar o cadastro dos procuradores no sistema informatizado, depois de confirmar se não houve desconstituição, de forma a permitir o encaminhamento de comunicações após deliberação, conforme previsto no §7º do art. 179 do Regimento Interno do TCU.</p>
Representação legal/vício	<p>Defesa apresentada com vício na representação da parte, uma vez que não consta, nos autos, o instrumento de "substabelecimento de procuração", conforme mencionado pelo advogado (documento de defesa) e registrado na instrução. No caso, nos termos do art. 145 do Regimento Interno do TCU, deveria ter sido fixado o prazo de dez dias para regularização da procuração, antes de serem considerados inexistentes os atos praticados (defesa apresentada) e, conseqüentemente, a revelia do responsável.</p> <p>Saneada a questão, a unidade deveria examinar os elementos de defesa. Do contrário, a unidade deveria considerar inexistente o ato praticado e, para todos os efeitos, o responsável revel, observado o disposto no §1º do referido art.145.</p>
Benefícios das ações de controle/registro	<p>Ausência de registro, na instrução ou relatório de fiscalização, dos benefícios apurados nas ações de controle (Portaria – TCU 82/2012 e Portaria – Segecex 10/2012).</p> <p>Divergência entre os benefícios de controle registrados no sistema e-TCU e os anotados na instrução.</p> <p>A identificação, avaliação e registro dos benefícios das ações de controle externo devem atender as orientações expressas na Portaria-Segecex 10/2012, devendo-se registrar os benefícios identificados como resultado das ações realizadas, e não as ações propriamente ditas, sendo inadequado registrar como foram julgadas as contas dos responsáveis ou mesmo a integralidade dos achados ensejadores de ciência/recomendação/determinação.</p>