

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I**

**JONATHAN BARROS VITA**

**LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito tributário e financeiro I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Liane Francisca Hüning Pazinato, Antônio Carlos Diniz Murta – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-316-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I**

---

### **Apresentação**

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025 na cidade de São Paulo-SP e teve como temática central “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”, sendo realizado em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direito Tributário e Financeiro I, o qual ocorreu no dia 28 de novembro de 2025 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, Liane Francisca Hüning Pazinato e Antônio Carlos Diniz Murta.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 22 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

#### **Bloco 01 – Reforma tributária e processo**

1. Reforma tributária e inovação no agronegócio brasileiro: ameaças regulatórias à sustentabilidade tecnológica na era pós-ec no 132/2023
2. Novo papel do supremo tribunal federal e do superior tribunal de justiça nos conflitos federativos pós-reforma tributária

3. A uniformização de jurisprudência no contencioso administrativo do IBS e da CBS: conflitos de competência e o comitê de harmonização no PLP 108/2024
4. Parâmetros para o contencioso administrativo e judicial do IBS e da CBS: federalismo brasileiro e a necessidade de uniformização jurisdicional
5. O papel da arbitragem na eficiência fiscal: comitê gestor do IBS e código de defesa do contribuinte

#### Bloco 02 – Direito processual tributário

6. Transação tributária: novas oportunidades para a regularização fiscal com menor custo e maior estratégia no direito brasileiro
7. ODR (online dispute resolution) na administração pública e a desjudicialização dos conflitos tributários
8. A consolidação da consensualidade no direito tributário: análise da transação à luz da segurança jurídica e da eficiência
9. A quarentena fiscal na transação tributária: entre a discricionariedade do fisco e a controvérsia sobre sua (in)constitucionalidade

#### Bloco 03 – Direito Financeiro

10. Efetividade das condenações emitidas pelo tribunal de contas da união nas esferas administrativa e judicial
11. Receitas públicas e privadas do gás natural: notas sobre a participação de terceiros
12. Crise do estado fiscal e os impactos orçamentários da renúncia de receita com despesas médicas no imposto de renda da pessoa física

#### Bloco 04 – Imunidades

13. Entre a constituição e os algoritmos: a imunidade tributária diante da economia digital brasileira

14. Artigo análise da abrangência da imunidade tributária prevista no artigo 150, inciso vi, “b”, da Constituição Federal de 1988

#### Bloco 05 – Tributação e meio ambiente

15. Tributação e sustentabilidade: o mercado de carbono brasileiro pós-lei nº 15.042/2024

16. O princípio da proteção ao meio ambiente como implementação da tributação verde: da vinculação do conjunto de V2G “Vehicle-To-Grid”, V2L “Vehicle-To-Load” e V2H “Vehicle-To-Home” ao sistema tributário ambiental.

#### Bloco 06 – Tributação Internacional

17. Entre o transconstitucionalismo e o imperialismo fiscal: uma análise crítica do redesenho da tributação internacional pelo projeto BEPS

18. A concorrência fiscal internacional como resultado abusividade dos planejamentos tributários internacionais das empresas transnacionais no mundo globalizado

#### Bloco 07 – Tributação e novas tecnologias

19. Criptoativos e tributação: análise comparada entre brasil, OCDE e União Européia

20. Subordinação algorítmica e regulação previdenciária: uma análise jurídico-tributária

#### Bloco 08 – Outros temas relevantes em matéria tributária

21. Conflito de autoridade jurisdicional: a usurpação da competência do órgão pleno do STJ na (re)definição da súmula 375 pelo resp 1.141.990/pr e seus impactos na boa-fé do terceiro adquirente

22. O arbitramento da base de cálculo do ISS: limites do artigo 148 do CTN e controvérsias jurisprudenciais

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se

imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato – FURG - Universidade Federal do Rio Grande

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Universidade FUMEC

## **EFETIVIDADE DAS CONDENAÇÕES EMITIDAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS ESFERAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL**

### **EFFECTIVENESS OF CONVICTIONS ISSUED BY THE FEDERAL COURT OF AUDIT IN THE ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL SPHERES**

**José André Wanderley Dantas De Oliveira  
Catharina Gonçalves Dos Santos Pinheiro**

#### **Resumo**

Este artigo objetiva analisar a efetividade, quanto à recuperação de valores ao Estado, das sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito das infrações ativas ou omissivas cometidas por gestores ou receptores de recursos públicos. Tais sanções visam preservar o interesse da sociedade, sobretudo, quando devolve ao Erário os recursos desviados por atos de corrupção. Vários fatores podem comprometer a supramencionada efetividade, como a demora na identificação das irregularidades durante a execução da despesa, pelos órgãos repassadores dos recursos públicos, o lapso de tempo para que as contas sejam julgadas pelo TCU, a rediscussão no judiciário das matérias já tratadas pelo TCU, e, sobretudo, o excesso de defesa utilizado por vezes com sentido postergatório. Salienta-se, ainda, o excesso de defesa nas esferas administrativa e judiciária utilizado pelo devedor para procrastinar e criar estratégias para ocultar seu patrimônio. Ante o exposto, questiona-se qual a efetividade na recuperação de valores ao Erário pelas vias administrativa e judicial das condenações proferidas pelo TCU, em face das práticas de desvios de verba pública ou mal utilização dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Interesse público, Corrupção, Recuperação monetária, Sanções, Comandos constitucionais

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to analyze the effectiveness of sanctions imposed by the Federal Court of Auditors (TCU) in recovering funds for the State, in connection with active or omissive violations committed by managers or recipients of public funds. These sanctions aim to protect the interests of society, especially when returning to the Treasury funds diverted through acts of corruption. Several factors can compromise this effectiveness, such as delays in identifying irregularities during expenditure execution by agencies that allocate public funds, the length of time required for accounts to be reviewed by the TCU, the re-discussion in the judiciary of matters already addressed by the TCU, and, above all, excessive defense, sometimes used with a sense of delay. It is also worth noting that excessive defense in the administrative and judicial spheres used by debtors to procrastinate and devise strategies to conceal their assets. In view of the above, the question arises as to the effectiveness of the recovery of funds for the Treasury through administrative and judicial channels of the

convictions handed down by the TCU, in view of the practices of misappropriation of public funds or misuse of public resources.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public interest, Corruption, Monetary recovery, Sanctions, Constitutional commands



## 1. Introdução

O Tribunal de Contas da União (TCU), criado em 1891, dois anos após a Proclamação da República, é um órgão de controle externo da União, cuja incumbência é assessorar o Congresso Nacional no encargo de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em proveito da sociedade.

Não subordinado a nenhum dos três poderes, embora intimamente ligado ao poder legislativo em razão da sua missão institucional, o TCU possui competências constitucionais e privativas, as quais estão previstas nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Além desses, outras leis específicas apresentam em seu texto atribuições ao Tribunal. Entre elas estão a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Licitações e Contratos (8.666/93) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em que pese as decisões condenatórias do TCU, definidas pelo § 3º do art. 71 da CF, possuam eficácia de título executivo, há necessidade de ser ajuizada ação de execução, caso o responsável não recolha a dívida junto ao Tribunal. Por sua vez, o executado tem uma série de instrumentos de defesa, garantidos pela legislação processual para rechaçar o acórdão condenatório.

O supramencionado excesso de defesa, por vezes com sentido de postergar o desfecho da ação, ao mesmo tempo em que se configura uma garantia constitucional do devido processo legal, pode, ao contrário, ser utilizado pelo responsável com a finalidade de impedir a efetiva recuperação dos valores da condenação e, dessa forma, contribuir para a caracterização da impunidade.

Diante desse contexto, questiona-se qual a efetividade na recuperação pela via administrativa e judicial dos valores condenatórios proferidos pelo TCU, em face de instrumentos processuais utilizados pelos responsáveis por recursos públicos, concatenado, ainda, à demora na análise da execução da despesa pelos órgãos repassadores, e ao lapso de tempo justo para que as contas irregulares sejam julgadas pelo Tribunal.

Há vários fatores que implicam a redução da efetividade da recuperação pela via judicial das quantias condenatórias emanadas do TCU, dentre as quais destacam-se, a rediscussão no judiciário das questões já apuradas pelo TCU, o tempo, por vezes, demasiado na análise das prestações de contas pelos órgãos repassadores dos recursos públicos, a instauração da Tomada de Contas Especial (TCE), em caso de indício de irregularidade, e julgamento das contas pelo próprio TCU, uma vez que os devedores terão tempo para traçar estratégias, com o fim de ocultar seu patrimônio, de forma a não se responsabilizar pela dívida.

Em que pese a competência constitucional para julgar as contas de quem tenha posse de recurso público ou causem prejuízo ao erário, da atribuição prevista no ordenamento jurídico de condenar os responsáveis ao pagamento do débito a ser recolhido aos cofres federais e de

impor-lhes sanção pecuniária, o TCU não possui legitimidade para cobrar a dívida judicialmente.

Além de não possuir legitimidade ativa para exigir a dívida judicialmente, por não ser órgão do poder judiciário, mas órgão auxiliar do Poder Legislativo, as decisões do TCU não possuem natureza jurisdicional, mas sim administrativa. De acordo com Ricardo Lobo (2018, p. 211), o TCU, “do ponto de vista formal, não detém qualquer parcela da função jurisdicional, tendo em vista que as suas decisões não produzem coisa julgada e podem ser revista pelo Judiciário, ainda quando versem sobre matéria contábil.”

A Constituição Federal no §3º Art. 71, dispõe que as decisões do Tribunal de Contas da União que impliquem imputação de débito ou multa terão força de título executivo extrajudicial. No entanto, é importante ressaltar que os títulos executivos extrajudiciais oriundos do TCU necessitam ser executados pelos órgãos da Administração Pública, como a Advocacia-Geral da União e Procuradoria-Geral da União (PGU), na esfera federal, e Procuradorias dos Estados e Municípios, na alçada dos Estados e Municípios, respectivamente.

Tendo em vista a relevante competência que possui o Tribunal de Contas da União (TCU) atribuída pela Constituição Federal (CF), este artigo se dedica a analisar a efetividade das condenações do TCU na esfera judicial e administrativa, no aspecto do retorno financeiro ao erário, seja por desvio da verba pública, ou por má utilização dos recursos públicos especificamente no ano de 2022.

## **2. Objetivo e atribuição do tribunal de contas da união (TCU)**

Com o advento da Constituição de 1988, o TCU teve a sua competência e jurisdição amplamente estendidas. Adquiriu poderes para, auxiliando o Congresso Nacional, exercer a fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União e dos entes da administração direta e indireta, observando os aspectos da legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Fiscaliza qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que arrecade, utilize, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, os quais a União responda, ou que, em seu nome, assuma obrigações de natureza pecuniária. Ou seja, essas pessoas devem prestar contas ao Tribunal dos recursos geridos.

Não subordinado a nenhum dos três poderes, embora intimamente ligado ao poder legislativo em razão da sua missão institucional, o TCU possui competências constitucionais e privativas, as quais estão previstas nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

Além dessas competências, outras leis específicas conferem em seu texto atribuições ao Tribunal. Entre elas estão a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Licitações e Contratos (14.133/21) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ao lado do Tribunal de Contas da União, está o Ministério Público (MPTCU), com o intuito de defender a ordem jurídica, proteger a lei e fiscalizar sua execução. Suas funções estão dispostas no Regimento Interno do TCU intitulado “Ministério Público”.

Em síntese apertada, o Tribunal de Contas da União é um órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução financeira e orçamentária do país e atua no aprimoramento da Administração Pública em proveito da sociedade.

Observam-se traços do “novo” TCU, que é a questão de executar fiscalizações e auditorias prévias, ou seja, nos tempos mais atuais a Corte se antecipa e evita impropriedades, quando emite orientações e recomendações acerca de determinado procedimento, fazendo que o órgão otimize seus resultados.

### **3. As fiscalizações que dão ensejo às imposições de penalidades às pessoas responsáveis por recursos públicos**

Primeiramente, importante esclarecer que as partes interessadas em um processo diante o TCU podem solicitar, a qualquer momento, a intervenção do Poder Judiciário, sem necessidade de esgotamento no Tribunal, em obediência ao artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, que determina que a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Ocorre que, nessa fase, o Poder Judiciário, em regra, concentra-se nos aspectos da legalidade e respeito a princípios da Carta Magna, não sendo pertinente reanálise do mérito da questão decidida pelo Tribunal.

Assim, em linhas gerais, as decisões são revistas em casos de não obediência do direito de defesa pelo órgão de fiscalização das contas ou se estiverem eivadas de ilegalidade. Nessa linha, também caberia acionar o Judiciário quando existisse ofensa ao princípio da proporcionalidade na aplicação da sanção, com o objetivo de evitar excessos do nexo entre a conduta ilícita e a punição. Frisa-se que interferências nos aspectos de conveniência e oportunidade são válidas em casos raros de séria ofensa ao princípio mencionado, sob pena de interferência indevida no mérito técnico da decisão.

Parte da doutrina afirma que o TCU possui uma jurisdição própria, exclusiva, mesmo não sendo parte do Poder Judiciário. Seria um órgão especial, que auxilia funcionalmente em alguns casos com o Poder legislativo e também com o Executivo e Judiciário, em obediência à Carta Magna.

Haveria, portanto, um tipo de jurisdição *sui generes* e exclusiva de contas. Grande parte de suas atribuições é realizada de forma isolada, com autonomia e poder normativo na sua área de fiscalização técnica, contábil, financeira etc.

Assim, é possível afirmar que as decisões emitidas pelo TCU, mesmo se apresentando como forma indireta de obrigação, pode sempre ser questionada perante o Poder Judiciário. Contudo, a questão central é a de que o TCU consiste em ser um órgão técnico, isento e com plena autonomia.

Depreende-se que a Constituição Federal atribuiu ao TCU competências sancionatórias, as quais foram, em um momento seguinte, municadas pela legislação, sendo pacífico que a aplicação de sanções, por parte do Tribunal, acontece em um processo administrativo.

Sendo certo de que só o Poder Judiciário tem o monopólio da Jurisdição, as decisões do TCU não possuem uma característica jurisdicional, mas sim administrativo, tendo em vista que não é um órgão que pertença ao Poder Judiciário. Como exemplo disso, não pode coagir por sanções e suas decisões estão sempre sob o aval do Poder Judiciário, assim, não poderia se classificar como jurisdicional. Outro ponto essencial que diferencia a atividade jurisdicional da realizada pelo Tribunal de Contas é a questão da inércia, própria do judiciário, porém não procede na Corte de Contas.

As fiscalizações que dão ensejo a possíveis imposições de penalidades às pessoas responsáveis por recursos públicos são realizadas através de auditorias. Essas avaliam não só questões estritamente legais ou financeiras, mas também avaliam o proceder dos agentes públicos, no que se referem a critérios de legitimidade e economicidade, entre outros, consoante art. 250 da Lei que rege o TCU.

As auditorias podem ocorrer em momento prévio, concomitante e posterior dos atos administrativos. Os casos caracterizados como de controle prévio, por exemplo, são as análises de editais, as quais, por vezes, ensejam suspensão e/ou requisições de modificações, não gerando, necessariamente, nesse momento, as multas ou outras penalidades.

Em um momento no qual se discute o “fazer mais com menos”, governos são responsabilizados não apenas pela execução do orçamento público, mas principalmente pela efetividade, eficiência e pela economicidade dos recursos dos contribuintes. Através do seu papel tradicional de controle externo das contas do governo, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) são uma ligação primordial na cadeia de prestação de contas e responsabilização de um país. Entretanto, esse não é o único caminho através do qual as EFS podem dar suporte a boa governança.

#### **4. Da efetividade das condenações proferidas pelo TCU**

A efetividade das decisões dos Tribunais de Contas é instrumento fundamental da ação de controle social.

Por meio das atividades fiscalizatórias o Tribunal atesta a lisura da administração dos gestores públicos, julga contas e realiza recomendações para os melhoramentos dos sistemas, bem como expõe à sociedade se o recurso público foi utilizado de maneira correta.

Sobre a competência fiscalizatória do TCU nas atividades dos órgãos reguladores, importante salientar que a fiscalização não importa em regular o mercado, também não implica substituir o regulador nas suas atribuições que lhe são competentes, mas sim se empenha acerca dos estudos de viabilidade da concessão a entes privados, sobre o edital e execução contratual, no intuito de evitar impropriedades ou irregularidades capazes de causar danos ao erário e a sociedade.

A fiscalização do TCU engloba, inclusive, a administração indireta, constituída pelas empresas públicas, autarquias, fundações e sociedade de economia mista, sendo decidido pelo STF que essa última se sujeitaria a fiscalização do TCU, pois, em que pese o regime jurídico dela ser próprio das empresas privadas, há o manuseio de verba pública.

Importante frisar, que na fase de fiscalização, um dos objetivos do Tribunal é impedir que alguma impropriedade identificada venha a trazer prejuízo ao erário e a população. A fiscalização, entretanto, não é sinônimo de regulação do mercado, inclusive não importa substituir o regulador suas atribuições, para que não se incorra em insegurança jurídica.

É necessário compreender que a fiscalização por exemplo, dos contratos de concessão é de competência das agências reguladoras, enquanto ao TCU compete o papel que a Constituição lhe impõe como órgão de controle externo.

#### **4.1 Efetividade das condenações do TCU na esfera administrativa**

Quanto à efetividade das condenações do TCU no âmbito administrativo, os conceitos de “Benefício Potencial” e “Benefício Efetivo” serão abordadas de forma que se possa entender o resultado quantitativo e qualitativo de um rigoroso e bem elaborado sistema de fiscalização.

Os supracitados conceitos, conforme o Relatório Anual de Atividades do TCU-2022, consistem no que segue:

Benefício potencial: decorre de deliberação do Tribunal cujo cumprimento ainda não foi verificado, ou seja, é o resultado que o Tribunal entende que pode ser alcançado se o jurisdicionado atender determinação ou recomendação constante de um acórdão.

Benefício efetivo: é aquele resultante da verificação do cumprimento das determinações ou recomendações feitas pelo Tribunal, ou aquele que se concretiza durante uma ação de controle em andamento no TCU, por iniciativa dos gestores a partir de apontamentos da equipe técnica. Neste último caso, não há necessidade acórdão para cômputo do benefício.

Por essa plana, foram coletadas informações do Relatório de Gestão do TCU no período de 2022, o qual descreve a atividade fiscalizatória utilizada, bem como a economia alcançada em benefício da sociedade. Nesse sentido, consta na Figura 1 a economia e benefício financeiro obtidos na esfera administrativa, desse período, extraídos do citado Relatório.

Figura 1 - Economia e Benefício Financeiros Decorrentes da Atuação do TCU

VALOR GERADO E TIPO DE BENEFÍCIO	BENEFÍCIO POTENCIAL (R\$)	BENEFÍCIO EFETIVO (R\$)	TOTAL (R\$)
<b>Segurança jurídica e econômica de atos e contratos</b>	<b>1.443.086.417,14</b>	<b>26.112.721.939,6</b>	<b>27.555.808.356,74</b>
Correção de irregularidades ou impropriedades	553.313.328,84	6.254.137.268,02	6.807.450.596,86
Elevação de preço mínimo da outorga ou da empresa a ser privatizada	127.327.038,47	18.816.964.600,61	18.944.291.639,08
Redução de preço máximo em processo licitatório específico	167.856.244,60	321.388.481,47	489.244.726,07
Benefícios decorrentes da análise do Sistema Alice	-	720.231.589,50	720.231.589,50
Benefícios decorrentes da análise dos atos de pessoal	594.589.805,23	-	594.589.805,23
<b>Eficiência, eficácia e efetividade da administração e das políticas públicas</b>	<b>36.269.271.702,91</b>	<b>12.425.852.428,98</b>	<b>48.695.124.131,89</b>
Redução de tarifa pública	-	-	-
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública	9.314.290.053,91	11.928.259.325,11	21.242.549.379,02
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programas de governo	26.954.981.649,00	497.593.103,87	27.452.574.752,87

Fonte: Relatório Anual de Atividades do TCU – 2022

Analisando-se os dados presentes na Figura 1, observam-se os montantes dos benefícios potenciais e efetivos das ações de controle externo, resultantes das correções de irregularidades ou impropriedades, de recomendações de economicidade em processos licitatórios, das análises dos atos de pessoal, dentre outros, no ano de 2022. O somatório dos benefícios efetivos das ações de controle perfaz o total de R\$ 38.539.574.368,58 (R\$ 26.112.721.939,60 + R\$ 12.425.852.428), enquanto o benefício potencial esperado totalizou R\$ 37.712.358.120,05 (R\$ 1.443.086.417,14 + 36.269.271.702,91).

Isso implica concluir o êxito das atividades do TCU na esfera administrativa, porém não se trata de retorno de valores ao erário, mas de economia, sobretudo, quando expedi recomendações, fiscaliza atos de pessoal, corrige irregularidade/impropriedade de atos administrativos, especialmente, em licitações, trazendo economicidade aos cofres públicos.

Importante frisar, ainda, com relação aos dados trazidos na Figura 1, que na prática os benefícios efetivos foram superiores ao esperado, visto os montantes apurados.

Parcela significativa dos supracitados benefícios de controle é decorrente da apreciação de processos de controle externo pelos colegiados do Tribunal. Em 2022, os colegiados

apreciaram conclusivamente 4.668 processos de controle externo, conforme se demonstra na Figura 2.

Figura 2 - Processos de Controle Externo Apreciados

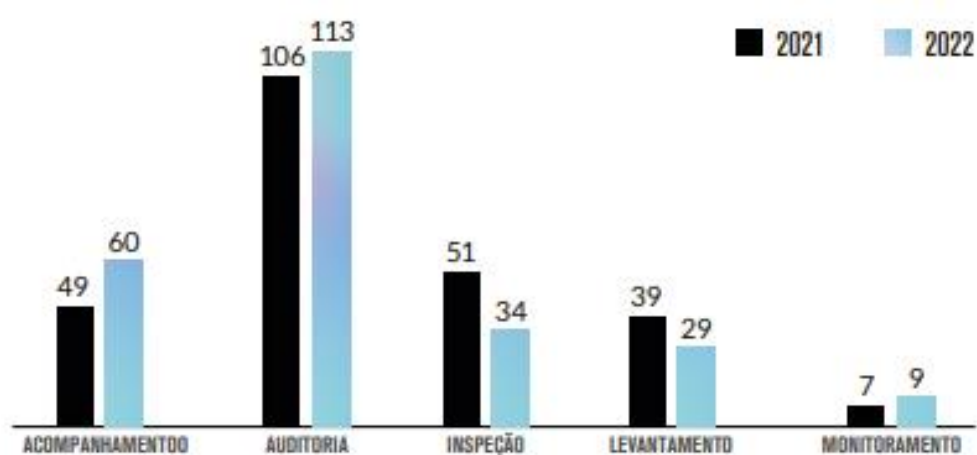
TIPO DO PROCESSO	2018	2019	2020	2021	2022
Consulta	52	36	40	48	33
Contas	283	352	365	220	170
Denúncia	254	289	297	253	291
Fiscalização	345	322	349	289	261
Representação	1.730	1.652	1.828	1.613	1.357
Solicitação do Congresso Nacional	49	42	45	47	38
Tomada de Contas Especial	1.752	1.623	1.965	1.974	2.120
Outros	222	375	566	546	398
<b>Total de processos</b>	<b>4.687</b>	<b>4.691</b>	<b>5.455</b>	<b>4.990</b>	<b>4.668</b>

Fonte: Relatório Anual de Atividades do TCU - 2022

Dentre os processos de controle que trazem maior benefício, citam-se as fiscalizações. Os instrumentos de fiscalização adotados pelo TCU, consoante disposto no Regimento Interno, são: acompanhamento, auditoria, inspeção, levantamento e monitoramento.

Grande parte das fiscalizações efetuadas pelo TCU são auditorias, que podem ser de conformidade, financeira ou operacional. No ano de 2022, 245 fiscalizações foram concluídas. Dentre as fiscalizações concluídas, 19% (47) foram solicitadas pelo Congresso Nacional e 81% (198) foram decorrentes da iniciativa do próprio TCU. Na figura 3 apresentam-se as fiscalizações concluídas, em comparação ao ano de 2021.

Figura 3 - Fiscalizações Concluídas em 2021 e 2022



Fonte: Relatório Anual de Atividades do TCU - 2022

Das 113 auditorias realizadas, 40 foram de conformidade, 4 financeiras e 49 operacionais. Importante frisar, que esses tipos de fiscalização dizem respeito aos valores gerados pelo Tribunal. No comparativo com o ano de 2021, observa-se uma diminuição no número de fiscalizações concluídas no ano de 2022.

Essa diminuição no número de fiscalizações ocorreu, em grande parte, em razão da mudança da maneira de atuação do Tribunal, focando suas ações de fiscalização em questões mais relevantes, em detrimento de ações de menor porte ou pontuais, consoante informa o Relatório Anual de Atividades do TCU – 2022 (2022).

Importante destacar que o maior benefício financeiro, na esfera administrativa, da atuação do TCU, demonstrado na Figura 1, refere-se a efetividade das políticas públicas. Nesse sentido, explica o Relatório Anual de Atividades do TCU – 2022 (2022):

O valor “Efetividade das Políticas Públicas”, em que pese seu texto conciso, não se restringe ao campo da efetividade, mas também abarca as dimensões de eficácia, eficiência e equidade. Esse valor se materializa quando as intervenções estatais são percebidas pela sociedade como iniciativas que visam ao bem comum, sendo úteis e relevantes, e tratam adequadamente problemas públicos, mediante políticas públicas que entregam seus produtos e serviços, ao menor custo possível para os pagadores de impostos, e considerando aspectos de equidade, sem representar a concretização de privilégios para grupos de interesse.

No Brasil, problemas sociais de destaque, que alcançam a agenda do Poder Público, são tratados, primordialmente, através de Políticas Públicas. Essas Políticas devem ser capazes de entregar produtos e serviços, ao menor custo possível, e com isso solucionar os problemas que motivaram sua criação, podendo assim ser consideradas como eficazes, eficientes, econômicas e efetivas. No entanto, há uma percepção compartilhada por grande parte da sociedade brasileira de que as entregas das políticas públicas não são proporcionais, em termos de qualidade, quantidade ou cobertura, ao volume de recursos compulsoriamente extraídos da população por meio de tributos, padecendo no alcance de um ou mais dos atributos buscados. Isso sinaliza que as políticas não estão atendendo aos padrões subjetivos de efetividade que a sociedade adota em sua avaliação quanto à atuação estatal, não alcançando às expectativas. Nesse sentido, e considerando-se que a solução dos principais problemas sociais apresenta externalidades positivas frente à sociedade brasileira, verifica-se a importância da atuação no presente valor

Ainda sobre a esfera administrativa, as medidas cautelares merecem especial destaque. Em caso de fundado receio de grave lesão ao erário, de urgência ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Plenário do TCU ou os ministros relatores podem, de ofício ou mediante provocação, utilizar medida cautelar, impondo, entre outras medidas, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão em debate.

A prática dessas medidas não obrigatoriamente causa um impacto econômico de imediato, mas almeja, especialmente, a manutenção em termos da legalidade e da moralidade na aplicação dos recursos públicos federais. Em 2022, o valor total envolvido nas medidas cautelares concedidas foi de R\$ 4,9 bilhões conforme demonstrado na Figura 4.



Figura 4 - Medidas Cautelares Concedidas

TIPO DE MEDIDA	2018	2019	2020	2021	2022
Suspensão de contratos	14	22	8	12	3
Suspensão de Licitação	58	36	51	51	34
Suspensão de repasse/ pagamentos	10	4	14	8	14
Outras	11	4	15	11	8
Total de cautelares no ano	113	83	88	82	59
Valor (R\$ bilhões)	66,076	12,842	12,991	93,311	4,88

Fonte: Relatório Anual de Atividades do TCU - 2022

A questão é que se o Tribunal verifica uma ilegalidade e assina um prazo para ela ser ajustada, pode se resguardar, suspendendo o ato impugnado enquanto analisa se existe ilegalidade ou não, evitando que se torne imprestável a decisão futura.

#### 4.2 Efetividade das condenações do TCU na esfera judicial

Sobre a efetividade das condenações do TCU na esfera judicial, abordam-se especificamente as condenações em débito e multas aplicadas.

As sanções de competência do Tribunal de Contas da União estão descritas na Lei nº 8.443/1992, quais sejam: a) multa, prevista em seus artigos 56 a 61, direcionada aos gestores públicos e aos particulares que configurem como parte (TCU. Acórdão nº 2.436/2013 – Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 11.09.2013); b) a não habilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na esfera da Administração Pública (artigo 60); c) o afastamento por prazo determinado do responsável de suas funções (artigo 44) e d) declaração de inidoneidade (artigo 46).

O Regimento Interno do TCU (“RITCU”), aprovado pela Resolução nº 246, de 30.11.2011, no título VII, permite ao Tribunal aplicar aos administradores ou responsáveis as sanções estabelecidas em sua Lei Orgânica. Observe-se que, além de se instituir a figura do “administrador” como sujeito passivo da atividade sancionatória, o parágrafo único do artigo 266 do RITCU dispõe sobre a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle interno que, a par de irregularidade ou ilegalidade, não levarem conhecimento desses fatos ao Tribunal.

Quanto às sanções possíveis, o Regimento Interno coloca a multa como o mais relevante instrumento sancionatório, criando um tipo de gradação quando da definição do valor cabível. Também foram mantidas, no âmbito da Lei Orgânica, as sanções de inabilitação para cargo

público e a declaração de inidoneidade por fraude a licitações. Já o afastamento do responsável de suas funções, segundo o RITCU, é tido como medida cautelar.

Conforme descrito no Relatório Anual de Atividades do TCU (2022), os resultados das condenações em débito e multas aplicadas, no ano de 2022, são as descritas na Figura 5.

Figura 5 - Somatório das Condenações em Débitos e Multa em 2022

TIPO DE PROCESSO	2022 - VALOR DAS CONDENAÇÕES (EM R\$)		
	DÉBITO	MULTA	TOTAL
<b>Tomada de contas especial</b>	5.410.665.615,80	576.691.201,75	5.987.356.817,55
<b>Tomada de contas</b>	9.349.522,06	68.091,38	9.417.613,44
<b>Prestação de contas</b>	-	371.843,52	371.843,52
<b>Subtotal – Contas com débitos e/ou multas</b>	5.420.015.137,86	577.131.136,65	5.997.146.275,51
<b>Fiscalização, denúncia e representação</b>	-	2.067.388,86	2.067.388,86
<b>Total</b>	<b>5.420.015.137,86</b>	<b>579.198.525,51</b>	<b>5.999.213.663,37</b>

Fonte: Relatório Anual de Atividades do TCU – 2022

Em 2022, nos processos de contas analisados de forma conclusiva, a soma relativa às condenações de responsáveis ao ressarcimento de débito e ao pagamento de multa alcançou cifras superiores a R\$ 5,9 bilhões. Frisa-se que, nos processos de fiscalização, denúncia e representação foram aplicadas multas que somaram mais de R\$ 2 milhões.

Além das condenações de teor pecuniário, o TCU pode decidir por outras sanções capazes de atingir o patrimônio da pessoa que fraudou ou utilizou erroneamente os recursos públicos. No ano de 2022, o Tribunal inabilitou 68 responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal. E ainda, 44 pessoas jurídicas foram declaradas inidôneas para licitar ou contratar com a União. O Tribunal ainda solicitou à Advocacia-Geral da União (AGU), por intermédio do Ministério Público junto ao TCU a adoção das medidas necessárias a 15 arrestos de bens de responsáveis em montante suficiente ao ressarcimento dos respectivos danos causados ao erário, consoante informado no Relatório Anual de Atividades do TCU – 2022 (2022).

O TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário federal.

Nos termos previstos no art. 2º, caput, da Instrução Normativa TCU 71, de 2012, nos casos de omissão na prestação de contas, de não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalque ou de desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, antes de recorrer a cobrança executiva, deve instaurar processo de Tomada de Contas Especial (TCE), para apurar os fatos, identificar os

responsáveis e quantificar o dano, com vistas à obtenção do respectivo ressarcimento. Trata-se, ainda, de um processo administrativo.

A TCE consiste em um ato de exceção. Assim, é imprescindível que a Administração possa exaurir todas as medidas administrativas necessárias para sanar a irregularidade causadora da TCE ou adquirir o ressarcimento do dano, antes de formalizar a instauração do processo.

A análise do processo de TCE, na esfera da União, consiste em competência constitucional do Tribunal prevista no art. 70, parágrafo único, c/c art. 71, ambos da Constituição Federal. No ano de 2022, o TCU julgou de forma definitiva as contas de 4.927 responsáveis, sendo 2.202 com contas julgadas regulares, 849 com contas regulares com ressalva e 2.037 tiveram contas julgadas irregulares, como demonstrado nas Figuras 6 e 7 extraídas do Relatório Anual de Atividades do TCU – 2022.

A Lei Orgânica do TCU dá poderes ao Tribunal para aprovar contas das pessoas submetidas à sua jurisdição, quitando plenamente, ou com ressalvas, ou rejeita o que entender irregular. Ver figura 6, abaixo, sobre a aprovação com ou sem ressalvas ou rejeição no julgamento das contas e na figura 7 a natureza das contas.

As decisões do TCU, cujas contas foram julgadas irregulares, transformam a dívida do administrador líquida e certa e constituem título executivo para a cobrança judicial do débito apurado ou da multa aplicada e não recolhida no prazo.

Figura 6 -Quantitativo do Julgamento das Contas 2021-2022



Fonte: Relatório Anual de Atividades do TCU – 2022

Figura 7 - Natureza do Julgamento das Contas



Fonte: Relatório Anual de Atividades do TCU – 2022

No que se refere à esfera judicial, depois de superadas as medidas administrativas para a cobrança dos débitos e multas, inclusive a instauração da TCE, comentada no parágrafo anterior, o TCU efetua a cobrança executiva por meio do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU).

O MP/TCU provê as medidas necessárias à cobrança executiva dos débitos e multas proferidos por acórdãos do Tribunal. Conforme se verifica no Relatório de Atividades do MP/TCU-2022, em 2022, o MPTCU expediu 4.030 ofícios aos órgãos executores, no interesse dos créditos a serem recuperados em uma média de R\$ 2,4 bilhões. Quanto aos processos de cobrança executiva, foram autuados, no ano de 2022, 4.140 processos dessa matéria. Nesse mesmo ano, o MP/TCU proferiu parecer em 20.590 processos, conforme detalhado na Figura 8.

Figura 8 - Parecer do MP/TCU em processos de Controle Externo

TIPO DE PROCESSO	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Admissão, aposentadoria, reforma e pensão</b>	24.580	24.099	27.574	32.051	16.741
<b>Auditoria, inspeção e levantamento</b>	41	55	61	66	44
<b>Consulta</b>	8	4	11	9	5
<b>Denúncia</b>	16	13	13	20	32
<b>Indisponibilidade de bens</b>	3	0	3	--	--
<b>Monitoramentos e acompanhamentos</b>	23	31	20	28	25
<b>Representação</b>	100	135	152	168	140
<b>Solicitação</b>	1	1	2	--	2
<b>Solicitação do Congresso Nacional</b>	2	1	2	2	1
<b>Tomada de contas especial</b>	3.001	2.633	3.666	2.872	3.375
<b>Tomada e prestação de contas</b>	377	478	422	254	225
<b>Outros processos</b>	---	---	1	--	--
<b>Total</b>	<b>28.152</b>	<b>27.450</b>	<b>31.927</b>	<b>35.470</b>	<b>20.590</b>

Fonte: Relatório Anual de Atividades do TCU – 2022

Tendo em vista a importância do MP/TCU na participação da cobrança executiva das condenações do TCU, faz-se imprescindível a sucinta abordagem do funcionamento desse órgão e em seguida expor os possíveis entraves do retorno dos recursos públicos ao erário pela via judicial.

Conforme o Relatório de Atividades do MP/TCU-2022:

Ministério Público de Contas é um órgão secular, cuja previsão remonta à própria criação do Tribunal de Contas da União (TCU), que ocorreu por intermédio do Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890. Foi o Decreto n. 1.166, de 17 de outubro de 1892, que, ao regulamentar a estrutura do Tribunal, previu, pela primeira vez, a existência de um representante ministerial na composição da Corte. Com o passar do tempo, a noção de um Ministério Público especializado, separado do Parquet comum, foi gradualmente fortalecida pela promulgação de vários diplomas legais. No entanto, foi a Constituição Federal de 1988 que oficializou a existência do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e o qualificou como órgão de estatura constitucional com sua existência jurídica garantida nos artigos 73, § 2º, I, e 130 da Carta Magna. Em 16 de julho de 1992, foi publicada a Lei n. 8.443 (atual Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), que previu, expressamente, em seu artigo 64, o funcionamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, dispondo sobre a sua estrutura e atuação entre os artigos 80 e 84.

Ainda, de acordo com o supracitado Relatório, no que se refere à cobrança executiva:

O processo de cobrança executiva é precedido pela aplicação de multa ou pela imputação de débito ao responsável. Caso não haja o pagamento administrativo no âmbito do Tribunal de Contas, tampouco a interposição de recurso, opera-se o trânsito em julgado do processo e a consequente consolidação do título executivo, definindo-se o órgão ou entidade legitimados para a execução da dívida, a partir do cofre credor. Assim, ao término de sua atuação, o Ministério Público de Contas encaminha aos respectivos órgãos executores documentação apta a subsidiar as medidas necessárias para promover o ajuizamento de cobrança dos devedores. A cobrança dos valores referentes à administração direta recai sobre a Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Procuradoria-Geral da União (PGU). A recuperação dos créditos cujos cofres credores sejam fundações e autarquias cabe, no âmbito da AGU, à Procuradoria-Geral Federal (PGF). As demais dívidas são encaminhadas, para cobrança, aos jurisdicionados correspondentes.

Nessa linha, caso o devedor não pague seu débito no prazo estipulado pelo Tribunal, os títulos executivos serão enviados a AGU para que se inicie o processo de execução judicial. Importante ressaltar, que se o gestor for atrelado a uma Empresa Pública, ou Sociedade de Economia Mista, caberá ao departamento jurídico dessas entidades promoverem a ação executória.

Portanto, o TCU imputa débito e/ou multa ao responsável, e se esse devedor não pagar ao erário, o Acórdão condenatório servirá como título executivo extrajudicial, o qual será enviado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MP/TCU à AGU, ou, dependendo do caso, aos administradores das entidades jurisdicionadas ao TCU para que estes,

ajuízem ação de cobrança na Justiça competente, com a intenção de reaver o valor relativo ao débito e/ou a multa.

Segue trecho acerca do retorno financeiro das condenações do TCU, na esfera judicial, conforme o Relatório de Atividades do MP/TCU-2022:

O quadro abaixo apresenta a quantificação monetária dos esforços empreendidos pela PGU no exercício de 2022 exclusivamente quanto às execuções dos acórdãos do TCU:

Recolhimento aos cofres da União	R\$ 46,58 milhões
Formalização de acordos e parcelamentos	R\$ 171,42 milhões
Valores bloqueados e penhorados	R\$ 8.95 milhões
Total	R\$ 226,95 milhões

A partir desses dados, verifica-se que a atuação da PGU vem alcançando resultados significativos, uma vez que o total acima apontado corresponde a 17,29% do valor que foi encaminhado para execução no exercício de 2022 ao referido órgão executor, da ordem de R\$ 1.312.500.457,10.

Por essa plana, o valor encaminhado para execução no exercício de 2022 somou R\$ 1.312.500.457,10, e a PGU recolheu nesse ano o montante de R\$ 46.580.000,00 como se observa no supracitado quadro na rubrica “Recolhimento aos cofres da União”. Dessa forma, infere-se que o percentual que representa o retorno dos recursos aos cofres públicos pela via judicial, no ano de 2022, girou em torno de 3,63%. Porém, se forem considerados também os valores relativos à “Formalização de acordos e parcelamentos” e os “Valores bloqueados e penhorados”, a recuperação seria na ordem de 17,29%.

A respeito do baixo desempenho entre o valor cobrado e o obtido, frisam-se alguns fatores trazidos à luz no artigo “A Execução Judicial das Decisões proferidas pelos Tribunais de Contas” (2012):

A diferença entre o valor cobrado e o obtido dever-se-ia ao excesso de recursos judiciais à disposição dos réus e à demora na prolação da decisão judicial, dificultando assim que se alcancem patrimônios passíveis de responder pelas dívidas.

[...]

Assim sendo, as somas envolvidas na atividade judicante do TCU atingem patamar bastante elevado, o que justifica a reflexão sobre alternativas aptas a otimizar os procedimentos envolvidos na execução judicial dos títulos condenatórios, com o que se vislumbra um potencial ganho de efetividade. Ademais, o ganho de efetividade permite benefícios outros que não os exclusivamente monetários, contribuindo para a cessação da impunidade, do arbítrio, da liberalidade com os recursos públicos e da improbidade administrativa, condutas que se servem, via de regra, da comodidade, da inércia, da passividade e do próprio comprometimento daqueles que têm por dever funcional combater tais práticas perniciosas (MIOLA, 2011).

O excesso de defesa, comentado no supracitado artigo, por vezes com a finalidade de postergar, ao mesmo tempo em que consiste em uma garantia constitucional do devido processo

legal, de maneira diversa, pode ser usado pelo responsável para fins obscuros, criando obstáculos para a efetiva recuperação pela via judicial dos montantes da condenação e, dessa maneira, colaborando para a caracterização da impunidade frente ao desvio da verba pública. Outros fatores que possivelmente podem colaborar para a baixa recuperação de valores das condenações de débitos e multas, dizem respeito a 1) demora da identificação das irregularidades pelos órgãos repassadores, visto que são responsáveis pela fiscalização do recurso; 2) o lapso de tempo necessário para que as contas irregulares sejam julgadas pelo TCU; 3) a rediscussão no judiciário das matérias já trabalhadas pelo TCU; 4) a morosidade, em regra, na análise das prestações de contas pelos órgãos repassadores dos recursos públicos; e 5) instauração da Tomada de Contas Especial (TCE) e julgamento demorado, de uma forma geral, das contas pelo próprio TCU, tendo em vista as altas demandas de trabalho para o baixo quantitativo de pessoal. Dessa forma, os devedores terão tempo suficiente para criar estratégias com o propósito de omitir seu patrimônio, de maneira a não se responsabilizar pela dívida.

Conforme se verificam nas Figuras 1 e 5, há uma discrepante diferença entre o benefício efetivo alcançado nas esferas administrativa e judicial. No ano de 2022, na esfera administrativa o benefício potencial era de R\$ 37.712.358.120,05, entretanto o efetivo somou R\$ 38.539.574.368,58, ou seja, o resultado alcançado em benefício em favor da sociedade perfez o percentual de 97,86%.

Entretanto, quando analisamos os débitos e multas reclamados na esfera judicial, conforme observamos nas informações trazidas pelo Relatório de Atividades do MP/TCU-2022, já comentado anteriormente, o valor encaminhado somou R\$ 1.312.500.457,10, e a PGU recolheu nesse ano o montante de R\$ 46.580.000,00, representando um retorno de 3,63%, ou de 17,29% se também forem considerados os “Valores bloqueados e penhorados” e a “Formalização de acordos e parcelamentos”.

Importante esclarecer que no resultado obtido na esfera administrativa, quando se analisa a classificação das contas na Figura 1, trata-se de uma economia de recurso público, em sua maioria, e não de retorno de valores aos cofres públicos, ou seja, quando o TCU emite recomendações, orientações ou susta contratos o ente público deixa de desperdiçar recurso público, por meio muitas vezes da mudança de procedimentos ou pelo incremento de determinada prática, como é o exemplo de uma licitação em que o ente público não procedeu de forma correta a estimativa de preços dos produtos a serem comprados. Nesse caso o TCU atua no sentido de evitar a prática de superfaturamento, orientando o ente público a realizar a pesquisa de preços de acordo com a legislação.

Ao contrário, quando se fala na arrecadação dos recursos pela via judicial, quando não se recupera o valor dos débitos apontados pelo Tribunal, de fato tem-se uma perda de recursos

públicos. Como é o caso, por exemplo, das práticas de desvio de verba pública por atos de corrupção, em que tais valores não retornam ao Erário.

## 5. Conclusão

A partir da presente pesquisa, foi possível atestar a grande importância das fiscalizações do TCU no Brasil. A reprimenda da improbidade consiste em um dos maiores objetivos dos Tribunais de Contas. O TCU tem uma função preventiva quando fiscaliza a correta execução do dinheiro público, atuando na prevenção de abusos do poder administrativo, garantindo uma gestão orçamentária correta. Não devemos olvidar que o TCU é órgão de dimensão constitucional e administrativa, possuindo competência política.

No que tange às fiscalizações do TCU, verificou-se, na esfera administrativa, pelo exame dos dados presentes nos relatórios publicados por esse Tribunal, no ano de 2022, a alta efetividade dos trabalhos realizados, no sentido de trazer economicidade à Administração Pública, visto o cuidado do Tribunal nas compras públicas, contratos e atos de admissão e aposentadorias, e sobretudo quando o TCU emite recomendações, no âmbito das auditorias operacionais, para que órgão promova melhoramentos em seus programas de governo.

Ao contrário do que ocorre na esfera administrativa, no âmbito judicial, ainda com relação ao ano de 2022, em que normalmente são submetidas as condenações proferidas pelo Tribunal em casos de débito e multa, decorrentes de identificação de irregularidades, mal utilização ou desvio dos recursos públicos, não há um retorno financeiro ao erário condizente dessas condenações.

Acerca do baixo desempenho entre o valor cobrado e o obtido, alguns fatores são trazidos à luz no artigo “A Execução Judicial das Decisões proferidas pelos Tribunais de Contas” (2012), como por exemplo: 1) excesso de recursos judiciais a serviço dos réus e mora na decisão da decisão judicial, dificultando assim que se atinjam patrimônios passíveis de responder pelas dívidas; 2) demora da identificação das irregularidade pelos órgãos repassadores, visto que são responsáveis pela fiscalização do recurso; 3) o lapso de tempo necessário para que as contas irregulares sejam julgadas pelo TCU; 4) a rediscussão no judiciário das matérias já trabalhadas pelo TCU e 5) morosidade na análise das prestações de contas pelos órgãos repassadores dos recursos públicos.

Pelo exposto, através de um olhar atento, observa-se que as medidas até agora implantadas pelos órgãos de cobrança executiva estão aquém do necessário para uma efetiva arrecadação pela via judicial dos débitos e multas proferidos pelo TCU.

Por esse prisma, fica evidenciada que a execução das condenações do TCU, pelos moldes atuais, não tem se apresentado eficiente, merecendo ser repensada, no intuito de que o papel sancionador do Tribunal seja valorizado e produza os efeitos almejados pela sociedade,



que é a recomposição dos danos causados aos cofres públicos, de maneira que os recursos retornem aos seus verdadeiros proprietários que é a população brasileira.

Por fim, destacamos que o princípio constitucional da justiça social deve ser perseguido não apenas pelo seu “guardião”, o STF, mas também pela sociedade e pelas atividades do controle de contas, as quais, dentre outras, objetivam precipuamente o combate à corrupção. Reza Regis Fernandes Oliveira (2013, p. 313) que “os desvios são trágicos no desvio de recursos que poderiam estar sendo destinados à consecução dos objetivos primeiros dos Estado. No entanto, alimentam triste mercado paralelo da dignidade humana.”

Nesse sentido, assertada é a afirmação de Heleno Taveira Torres (2014, p. 145):

os controles da atividade financeira do Estado contribuem para o aperfeiçoamento da democracia. Por isso é necessário evitar o gasto desnecessário, reduzir o peso da máquina burocrática e erradicar a corrupção, pelo quanto é danoso ao patrimônio público, fere de morte as instituições democráticas e republicanas, impede os avanços do Estado e afeta o patrimônio coletivo, ao inibir o evoluir da sociedade e prestações dos direitos sociais a serem atendidos. Quanto maior for a responsabilidade do gasto, mais aprimorado o sentimento republicano.

## 6. Referências

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - TCU, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1992.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012**. [Documento]. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2012.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura-RDAI**, v. 5, n. 16, p. 215-257, 2021.

DA UNIÃO, Tribunal de Contas. Regimento interno do tribunal de contas da união. **Boletim do Tribunal de Contas da União**—v, v. 25, n. 37, 1992.

**Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/3E/36/43/A1/5435671023455957E18818A8/Manual\\_auditoria\\_operacional\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/3E/36/43/A1/5435671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_3_edicao.pdf)> Acesso em 19/5/2025.

NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. **A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas**. Revista do TCU, Brasília, n. 125, p. 84–101, 2012.

**O devido processo legal no exercício das atribuições constitucionais do Tribunal de Contas: exame das garantias concretizadoras e contribuições da nova LINDB e do CPC/2015 para o seu aperfeiçoamento**. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-24072020-142147/publico/9598150\\_Dissertacao\\_Original.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-24072020-142147/publico/9598150_Dissertacao_Original.pdf)>. Acesso em 15/3/2025.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

**Princípio da proteção da confiança legítima**. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/120/edicao-1/principio-da-protecao-da-confianca-legitima>. Acesso em 20/3/2025.

**Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br>> Acesso em 28/3/2025.

**Relatório de Gestão da AGU-2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/processo-de-contas-anuais/processo-de-contas-anuais-2022>. Acesso em 25/3/2025.

**Relatório de Atividades do MP/TCU-2022.** Disponível em: <https://mp.tcu.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Relatorio-de-atividades-MPTCU2022>. Acesso em 15/4/2025.

SOARES, Marcelo Negri; CARABELLI, Thaís Andressa Carabelli. **Constituição, Devido Processo Legal e Coisa Julgada no Processo Civil.** Blucher Open Acess. São Paulo: 2019.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro:** Teoria da Constituição Financeira 1ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TCU. Acórdão nº 2.436/2013 – Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 11.09.2013. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:309%20ANOACORDAO:2017%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:309%20ANOACORDAO:2017%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0) Acesso em 15/5/2025.

TCU. Acórdão nº 2.780/2016 – Segunda Câmara. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 01.03.2016. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:309%20ANOACORDAO:2017%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:309%20ANOACORDAO:2017%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0) Acesso em 18/5/2025.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 20. ed. Rio do Janeiro: Processo, 2018.

**Tribunal de Contas da União Auxílio indispensável no combate à corrupção na Administração Pública.** Disponível em: [https://scholar.google.com/scholar?start=20&q=related:MssOxX12xisJ:scholar.google.com/&hl=pt-BR&as\\_sdt=0,5&scioq=tribunal+de+contas+da+uniao](https://scholar.google.com/scholar?start=20&q=related:MssOxX12xisJ:scholar.google.com/&hl=pt-BR&as_sdt=0,5&scioq=tribunal+de+contas+da+uniao). Acesso em 18/5/2025.