**Transferências da União e a forma de controle pela CGU**

Autor: Daniel Lima Cardoso[[1]](#footnote-1)

**I. CASO**

Trata-se de caso apresentado no qual A Controladoria Geral de União, por meio de programa de sorteios públicos de municípios, realizou fiscalização dos recursos federais transferidos aos municípios, referentes ao exercício financeiro de 2011. Foram objeto de fiscalização os recursos destinados aos programas federais da área de educação, saúde e assistência social. No Estado do Maranhão, foi sorteado para fiscalização o município de Panaquatira. Nesse município, foram fiscalizados recursos destinados aos seguintes programas e ações governamentais:

**Transferências Obrigatórias (constitucionais e legais):**

*Na área de educação:*

1. Programa Nacional de Apoio à Alimentação Escolar - PNAE;

2. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério - FUNDEB;

3. Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE.

*Na área da Saúde:*

1. Piso de Atenção Básica Variável - Programa Saúde da Família;

2. Piso de Atenção Básica Fixo - PAB Fixo

3. Farmácia Básica;

*Na área de Assistência Social:*

1. Programa Bolsa-Família;

2. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI

3. Centro de Referência da Assistência Social;

**Transferências Voluntárias:**

1. Contrato de Repasse nº 12.345/2010 - Reforma da Praça Pública do Município;

2. Convênio nº 6789/2011 - Aquisição de veículo 0Km. com especificação para transporte escolar.

O município ingressou com mandado de segurança, pugnando pela inconstitucionalidade da fiscalização, alegando em suma:

I - Que os recursos destinados aos programas federais das áreas de saúde, educação e assistência, decorrem de determinação constitucional ou legal, de modo que, uma vez transferidos, incorporam-se ao orçamento municipal, sendo assim recurso próprio do Município. Assim, não compete aos órgãos federais de controle exercer fiscalização sobre eles, sob pena de se ferir o princípio da autonomia federativa.

II - Ainda que os recursos sejam considerados federais, a Constituição, em seus arts. 70 e 71 dispõe o seguinte:

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

[...]

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

Assim, chega a conclusão de que o município somente deve prestar contas a órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União, e aos órgãos de controle interno do próprio município. A CGU não seria nem controle externo, pois este compete ao TCU, nem controle interno, pois não está vinculado ao Poder Executivo do Município; logo, não se enquadra nas modalidades constitucionais de controle, sendo, portanto, inconstitucional e uma ofensa ao princípio da legalidade.

Ademais, recusou-se a municipalidade ao fornecimento físico dos autos das prestações de contas, permitindo aos fiscais apenas as vistas e cópias. Alegou, em suma, que a documentação pertence ao município, não sendo obrigado a entregar os autos em carga.

A CGU, então, ajuíza ação de busca e apreensão de documentos, visando levar os originais, argumentando que os documentos versam sobre repasses federais, não sendo de propriedade do município; ademais, que é inviável e contrário ao princípio da eficiência a análise de toda a documentação no próprio município, uma vez que exigiria a permanência dos fiscais por aproximadamente um mês, com pagamento de diárias. Igualmente inviável seria a reprodução reprográfica de toda a documentação da prefeitura.

**II. DAS QUESTÕES PERTINENTES.**

Em mandado de segurança, alega a municipalidade que uma vez transferidos os recursos, tais incorporam-se ao orçamento municipal, passando então a serem recursos próprios do município, ficando inviável a fiscalização de tais recursos por órgãos federais.

É preciso, então, fazer uma análise breve acerca dos dois tipos de transferências elencadas para, só assim, chegar a uma conclusão acerca da competência ou incompetência da CGU.

2.1 DAS TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS

Nas transferências obrigatórias, a Constituição ou lei, determina o seu repasse, não havendo qualquer decisão de outra autoridade. Assim: “As transferências constitucionais correspondem às parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos municípios, conforme determinado na Constituição Federal.” (COSTA, NETO, p.8)

Nas transferências obrigatórias, cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências relativas ao rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos. (STRANZ, BOSELLI, ALENCAR, KREBS, p.2, 2009)

Passemos, então, às transferências voluntárias.

2.2 DAS TRANFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Nas transferências voluntárias, como o nome já dispõe, há uma transferência de recursos sem que a Constituição ou lei os obrigue a tanto. E, conforme narrado no caso, a forma de transferência deve se dar: por convênios, contrato de repasse ou termo de parceria. (COSTA, NETO, p.11)

Passada esta breve demonstração de cada tipo de transferência, é que se adentra ao cerne da questão.

Tem a CGU competência para fiscalizar o município beneficiado por tais repasses?

É o que se debate, a seguir.

2.3 DAS FORMAS DE CONTROLE E DA COMPETÊNCIA DA CGU

O controle da administração pública pode ser dividido em interno e externo. Assim: “Interno é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração.” (MELLO, p.927, 2008)

Falando sobre o controle financeiro, Di Pietro: “A fiscalização compreende os sistemas de controle externo, que compreende ao Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, e de controle interno, exercido por cada um dos Poderes.” (DI PIETRO, p. 590, 2000)

Ora, no caso em análise, o repasse de verbas constitucionais é dever do ente federativo União, ou seja, o Governo Federal tem por obrigação tal divisão de receita, sendo natural que incida o controle do órgão responsável para tanto.

Art. 18. À Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.

Portanto, é claro e evidente que a CGU, enquanto órgão responsável pela fiscalização do patrimônio público federal – quais sejam, as verbas repassadas - tem competência para realizar a auditoria no município de Panaquatira, que é Poder Executivo.

Os órgãos responsáveis pelo controle das verbas federais são o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU).

(...)

A Controladoria-Geral da União é responsável pela fiscalização, no âmbito do Poder Executivo, das aplicações de verbas federais.

Funciona como uma ouvidoria-geral, capaz de auditar e exercer o controle interno das atividades do Governo Federal.(Cartilha de fiscalização financeira e controle)

E tal fiscalização é realizada através dos sorteios.

O Programa do Sorteio, instituído em 2003, deu origem a diversas frentes de trabalho no âmbito da CGU. Mediante maior divulgação dos trabalhos, foi possível estimular o controle social sobre os recursos públicos. Foi também a partir das fiscalizações que a Controladoria desenvolveu ações de capacitação tanto dos organismos de controle social quanto dos próprios gestores municipais, envolvidos com a gestão de recursos públicos transferidos pelo Governo Federal. Cabe ainda anotar que, em decorrência da maior visibilidade da atuação da CGU, outros órgãos de defesa do Estado perceberam a necessidade de ações integradas visando a prevenção e o combate da corrupção, tema do próximo tópico deste documento.(Site da CGU)

Neste sentido, o voto do em. Min. Ricardo Lewandowski, relator do RMS 25.943/DF:

Neste sentido, pode a Controladoria-Geral da União fiscalizar a aplicação de dinheiro da União onde quer que ele esteja sendo aplicado, isto é, se houver um repasse de verbas federais a um município, ele pode ser objeto de fiscalização no tocante à sua aplicação. E essa fiscalização tem, evidentemente, um caráter interno, pois é exercida exclusivamente sobre verbas provenientes do orçamento do Executivo destinadas a repasses aos entes federados.

Não se trata, portanto, de invasão da esfera de atribuições do Tribunal de Contas da União, (...)

Isto porque o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo, que se faz sem prejuízo do interno de cada Poder.

À despeito do que tenta fazer crer o município, de fato, a CGU não é órgão de controle externo, mas é órgão de controle interno ligado ao Poder Executivo Federal, donde originou-se a verba.

Em especial, com relação às transferências voluntárias, estas mesmas é que serão alvo de controle, vez que o município beneficiário deve preencher condições para receber o benefício, bem como, ao final, deve demonstrar que deu a destinação correta.

Também não parece haver maior questionamento quanto às verbas transferidas voluntariamente, mediante convênios. Os convênios exigem sempre prestação de contas perante o órgão federal concedente, por força inclusive do disposto na Instrução Normativa 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional. (Questões de competência relacionadas às fiscalizações da CGU nos municípios)

Assim, por fim, cita-se o final do voto do em. relator: “Isto posto, pelo meu voto, nego provimento ao recurso, ressaltando que a fiscalização somente recairá sobre as verbas federais repassadas nos termos dos convênios, excluídas as verbas estaduais e municipais”.

Conclui-se, então, por força de tudo que fora apresentado, que a Controladoria Geral da União detém competência pra fiscalizar tais tipo de transferência.

REFERÊNCIAS

COSTA, Fabio Godim Pereira; NETO, Orlando de Sá Cavalcante. **Manual de obtenção de recursos federais para os Municípios**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/pdf/Cartilha%20Manual%20de%20convenios%20corrigido%20V3.pdf. Acesso em: 12 de outubro de 2012

STRANZ, Eduardo; BOSELLI, Giane; ALENCAR, André; KREBS, João. **Análise das transferências voluntárias (convênios) entre a União e Municípios**. Disponível em: www.cmn.org.br. Acesso em: 15 de outubro de 2012

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros. 26ª ed. rev. e atual. 2008

**Cartilha de fiscalização financeira e controle: um manual de exercício da cidadania**. Brasília: 2005. Disponível em: http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca\_arquivos/134/arquivo\_8b95f7a8d6.pdf. Acesso em: 15 de outubro de 2012

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000

**Controladoria-Geral da União**. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp. Acesso em: 15 de outubro de 2012

**Ministério Público Federal: Procuradoria da República no Estado de Sergipe**. Questões de competência relacionadas às fiscalizações da CGU nos municípios. Disponível em: http://5ccr.pgr.mpf.gov.br/publicacoes/publicacoes-diversas/competencia.pdf. Acesso em: 15 de outubro de 2012

1. Graduando do 10º período do curso de Direito. [↑](#footnote-ref-1)