

PARECER

SÚMULA 292 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULARES POR DANO AO ERÁRIO

1

1. Introdução

O Tribunal de Contas da União consolidou, por meio da Súmula 292, entendimento de grande relevância para o regime de controle externo, especialmente no tocante à responsabilização de particulares, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, quando suas condutas resultarem em dano ao erário em contexto submetido à jurisdição do Tribunal. A súmula está vigente na base oficial de súmulas do TCU e reafirma orientação já assentada em sua jurisprudência selecionada.

A matéria possui impacto direto sobre empresas contratadas pela Administração Pública, entidades privadas que recebam, administrem ou apliquem recursos públicos, bem como particulares que atuem em convênios, ajustes, contratos administrativos e instrumentos congêneres sujeitos ao controle externo. A razão é simples, mas juridicamente densa: o fato de o responsável ser particular não o afasta, por si só, da jurisdição do TCU, quando configurados os pressupostos constitucionais e legais para a apuração do dano.

2. Transcrição da Súmula 292 do TCU

Transcreve-se, abaixo, o enunciado da Súmula 292 do Tribunal de Contas da União, conforme base oficial do TCU:

“Compete ao TCU julgar as contas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que causem dano ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular decorram de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere, sujeito ao controle externo.”

3. Fundamento constitucional e legal

O entendimento consolidado na Súmula 292 encontra fundamento direto no regime constitucional do controle externo. O art. 71, inciso II, da Constituição da República atribui ao Tribunal de Contas competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Esse alcance não se limita ao agente público em sentido estrito, mas abrange também quem, mesmo na condição de particular, incorra em conduta geradora de dano ao patrimônio público.

No mesmo sentido, a Lei nº 8.443/1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, estabelece a jurisdição do TCU sobre qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou que der causa a irregularidade de que resulte dano ao erário. A súmula, portanto, não inaugura competência nova, mas sintetiza e reafirma, em linguagem objetiva, interpretação já compatível com a Constituição e com a legislação de regência.

4. Conteúdo jurídico do enunciado

A importância técnica da Súmula 292 reside em afastar, de modo explícito, a tese segundo a qual a responsabilização do particular perante o TCU dependeria, necessariamente, da presença concomitante de servidor, empregado ou agente público no polo da irregularidade. O enunciado é claro ao afirmar que a competência do Tribunal subsiste independentemente da coparticipação de agente público, desde que a atuação do particular decorra de ato, contrato administrativo ou instrumento congêneres submetido ao controle externo.

Assim, a sujeição do particular à jurisdição do TCU depende, em termos técnico-jurídicos, de três elementos centrais: a existência de dano ao erário, o nexos entre a conduta do particular e esse dano, e a vinculação do fato a instrumento ou relação jurídica sujeita ao controle externo. Não se

trata, portanto, de competência geral e irrestrita sobre toda atividade privada, mas de competência delimitada pelo vínculo material com recursos públicos ou com relação jurídica administrativa fiscalizável. Essa delimitação decorre do próprio texto sumulado e do regime normativo da Corte de Contas.

3

5. Repercussões práticas para empresas e entidades privadas

Do ponto de vista prático, a Súmula 292 produz reflexos relevantes sobre a gestão jurídica e administrativa de empresas que mantêm relações contratuais com a Administração Pública ou que participam da execução de políticas públicas financiadas com recursos federais. A consolidação desse entendimento reforça a necessidade de estruturação de governança, controles internos, rastreabilidade documental, fiscalização da execução contratual e preservação de elementos de prova aptos a demonstrar a regularidade da conduta empresarial. A base oficial do TCU apresenta a súmula justamente no campo temático da responsabilidade, o que confirma sua centralidade no sistema de apuração de contas e danos ao erário.

Em termos de contencioso, a súmula tende a fortalecer a atuação do TCU em processos de tomada de contas, imputação de débito e responsabilização de particulares, tornando menos consistente a defesa fundada exclusivamente na ausência de vínculo funcional com a Administração. A partir da consolidação sumular, a discussão defensiva passa a exigir enfrentamento mais qualificado sobre os elementos materiais do caso concreto, especialmente inexistência de dano, ausência de nexo causal, limitação da participação do particular e eventual extrapolação da competência fiscalizatória.

6. Limites da atuação do TCU

É importante registrar, contudo, que a Súmula 292 não dispensa a estrita observância do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da comprovação concreta dos pressupostos da responsabilização. A mera condição de contratado, conveniente ou particular relacionado ao Poder Público não autoriza, por si só, imputação automática de responsabilidade. O que a súmula afirma é a possibilidade jurídica de julgamento de contas pelo

TCU quando efetivamente presente dano ao erário e quando a conduta decorrer de ato ou instrumento sujeito ao controle externo.

4

Sob esse prisma, a interpretação do enunciado deve ser técnica e criteriosa. A ampliação da eficácia do controle externo não elimina a necessidade de demonstração individualizada da responsabilidade, nem autoriza presunções genéricas contra particulares. Ao contrário, quanto mais intensa a atuação sancionatória, maior deve ser o rigor na delimitação do suporte fático e jurídico do caso concreto. Essa leitura é compatível com o sistema constitucional de controle e com o desenho legal da jurisdição do TCU.

7. Conclusão

A Súmula 292 do Tribunal de Contas da União representa consolidação jurisprudencial de elevado impacto para o setor privado que mantém relações jurídicas com a Administração Pública ou com recursos públicos. Seu núcleo normativo é inequívoco: o particular, pessoa física ou jurídica de direito privado, pode ter suas contas julgadas pelo TCU quando causar dano ao erário em contexto vinculado a ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo, ainda que não haja coparticipação de servidor, empregado ou agente público.

Para as empresas, o efeito prático é claro: cresce a importância de compliance contratual, documentação robusta, controle de execução, prevenção de inconformidades e defesa técnica especializada perante órgãos de controle.



Dra. Lirian Cavaleiro
Ope Legis Consultoria Jurídica