

## **NORMAS GERAIS SOBRE FISCALIZAÇÃO E JULGAMENTO A CARGO DO TCU<sup>1</sup>**

José Nagel<sup>2</sup>

*1. Tomadas e prestações de contas 2. Tomadas de Contas Especiais 3. Inspeções e auditorias 4. Denúncias 5. Representações 6. Declarações de Rendimentos e de Bens 7. Atos de admissão de pessoal 8. Concessões de aposentadorias, reformas e pensões 9. Consultas 10. Medidas Cautelares 11. Recursos 12. Solicitações. Conclusão. Normas regulamentares do TCU.*

Como se sabe, a necessidade de contar o Estado Democrático de Direito com uma Instituição independente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que possa alcançar, com sua ação e atividade de FISCALIZAÇÃO e CONTROLE EXTERNO, todos os órgãos, pessoas, repartições e unidades a ela jurisdicionados, justifica, por si só, a existência do Tribunal de Contas da União, no contexto da Administração Pública Federal e da República Brasileira.

Seu fim precípuo é zelar e assegurar a boa e regular utilização, arrecadação, gerenciamento e administração dos dinheiros, bens e valores públicos.

E, como órgão constitucional, o TCU está definido estrutural, dinâmica e funcionalmente pelo Texto da vigente Carta Política (CF, Arts. 70 a 75), por sua Lei Orgânica - LOTCU (Lei nº 8.443/92), seu Regimento Interno - RITCU (Resolução Administrativa nº 15, de 15.06.93) e demais normas regulamentares editadas dentro do PODER REGULAMENTAR, que lhe confere o próprio ordenamento jurídico do País:

"Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito do sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições, sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade." (Art. 3º da Lei nº 8.443/92).

No caso especificamente dos feitos envolvendo os órgãos do Poder Judiciário, aliás, como, em geral, para os processos que devam ser submetidos ao TCU pelas unidades da administração direta federal, são observadas as prescrições que a seguir apresentamos.

Antes porém, seja-nos permitido lembrar que o Tribunal, garantindo o direito de defesa, adotará, na instrução e no exame de mérito de seus processos, as normas

---

1. Trabalho organizado, por determinação do Exmo. Sr. Ministro-Presidente Homero Santos, especialmente para apresentação aos Presidentes e Corregedores dos Tribunais Regionais do Trabalho, no Auditório do TCU, em Brasília – DF, a 12 de fevereiro de 1998

2. Analista de finanças e controle externo e Secretário Geral de Controle Externo do TCU.

procedimentais previamente estabelecidas, de forma a assegurar, sempre que possível, as condições de aplicabilidade do art. 1º, § 1º, de sua Lei Orgânica:

"No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes (...)"

*Controle da Legalidade* - o princípio da legalidade, na administração pública (CF, art. 37), mais do que conformidade à lei, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos e comandos da norma jurídica. Como se diz, se em algum momento, se afastar dos estritos termos da lei, irregular se tornará seu ato de gestão.

*Controle da Legitimidade* - significa, por sua vez, não apenas a conformidade do ato às prescrições legais, mas também o atendimento aos princípios e fins da norma jurídica e, em tese, da moralidade e da finalidade pública, ou seja, a despesa pública para ser legítima precisa estar direcionada no sentido da concretização do bem comum.

Portanto, as despesas autorizadas devem sempre atender ao interesse público, sob pena do ato gestão praticado perder a legitimidade.

*Controle da Economicidade* - visa aferir a relação entre o custo e o benefício das atividades e resultados obtidos pelos administradores na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, pelos aspectos da eficiência e eficácia e à luz de critérios ou parâmetros de desempenho. Posto que, nem tudo que é de custo reduzido atende bem a coletividade.

### **1) Tomadas e prestações de contas<sup>3</sup>**

As TOMADAS E PRESTAÇÕES DE CONTAS dos administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal e deverão ser apresentadas no prazo máximo de cento e vinte dias, se da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, ou cento e cinquenta dias no caso de órgãos e entidades da Administração Indireta, contados da data do encerramento do correspondente exercício financeiro.

Ao julgá-las, o TCU decidirá se estão regulares, regulares com ressalva ou irregulares. Poderão também ser consideradas ilíquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.

1.1 CONTAS REGULARES - quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

---

3. CF, art. 71, II.  
LOTUCU, arts. 7º e 16.  
RI-TCU, arts. 146, 157, 158, 159 e 161.

1.2 CONTAS REGULARES COM RESSALVA - quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda, a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e não represente injustificado dano ao erário.

1.3 CONTAS IRREGULARES - quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Registro, ainda, que para disciplinar e orientar o recebimento e a instrução dos processos de Contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, o TCU aprovou a Instrução Normativa nº 12, de 24.04.96 (DOU de 30.04.96), que, no âmbito da SEGECEX, encontra-se detalhada pelo Manual de Instrução de Processos de Tomada e Prestação de Contas. (cf. Portaria nº 313, de 02 de julho de 1997, do Exmº Sr. Presidente, Ministro HOMERO SANTOS).

## **2) Tomadas de Contas Especiais<sup>4</sup>**

Será instaurada, pela autoridade administrativa competente, ou determinada sua instauração pelo TCU, assim como ordenada a conversão de processo em TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, dotada de rito próprio e distinta das contas anuais, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, a exemplo da omissão no dever de prestar contas ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico. A TCE será, desde logo, encaminhada à Corte de Contas para julgamento, se o dano causado for de valor igual ou superior a três mil UFIRs (corrigida semestralmente). Se inferior à quantia referida, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva Tomada de Contas Anual, para julgamento em conjunto.

Dentro dessa abrangência, portanto, existe uma modalidade de TCE muito comum destinada aos casos de perda, furto ou roubo de bens.

Os processos de tomadas de contas especiais deverão conter, além dos elementos indicados para as contas anuais, cópia de relatório de comissão de sindicância ou de inquérito, quando for o caso, sem prejuízo de outras peças que permitam ajuizamento acerca da responsabilidade ou não pelo prejuízo verificado.

---

4. CF. art. 71,II, *in fine*  
LOTUCU, arts. 8º e 47  
RITCU, arts. 148 e 151

É princípio assente que a TCE constitui *medida de exceção*, somente devendo ser instaurada após esgotadas as providências administrativas internas com vistas à recomposição do Erário.

Aliás, consoante disposto no art. 148, § 5º, do RITCU, "na ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade sem que se caracterize má-fé de quem lhe deu causa, se o dano for imediatamente ressarcido, a autoridade administrativa competente deverá, em sua tomada ou prestação de contas anual, comunicar o fato ao Tribunal, que deliberará acerca da dispensa de instauração da tomada de contas especial."

A Instrução Normativa do TCU nº 13, de 04.12.96, dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial (publicada no D.O.U. de 11/12/96).

Dentre outras prescrições, o art. 7º estabelece:

"Quando os fatos consignados na tomada de contas especial forem objeto de ação judicial, o tomador das contas fará constar informação no respectivo relatório, dando esclarecimento da fase processual em que se encontra a ação.

Parágrafo único. Ao julgar a tomada de contas especial cuja matéria se encontre sob apreciação do Poder Judiciário, o Tribunal poderá comunicar a decisão à autoridade judicial competente."

### **3) Inspeções e auditorias<sup>5</sup>**

As **INSPEÇÕES** e **AUDITORIAS** têm por objetivo verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de fatos da administração e atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à jurisdição do Tribunal.

Enquanto as Auditorias obedecem a Plano específico elaborado pela Presidência, em consulta aos Ministros e aprovado pelo Plenário, as Inspeções podem ser determinadas, independentemente de programação, pelo Relator, pelas Câmaras ou pelo próprio Plenário, salvo em se tratando de unidades do Supremo Tribunal Federal ou de **Tribunais Superiores**, cuja realização compete originariamente ao Plenário (art. 19, inciso I, letra "l", do RITCU).

Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal determinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, o Tribunal, se não atendido: sustará a execução do ato impugnado e aplicará ao responsável a multa prevista. No caso de contrato,

---

5. CF, art. 71, IV  
LOTUCU, art. 41, II, §§ 1º e 2º; e arts 42 a 47.  
RITCU, arts. 204 /211.

o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete o ato de sustação.

No exame de processos relativos a licitação, verificada a ocorrência de fraude comprovada, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

Por sua vez, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em TCE.

Na prática, são os seguintes procedimentos adotados para assegurar a eficácia do Controle Externo a cargo do TCU:

3.1 AUDITORIAS - procedimentos de fiscalização para obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, bem como, dependendo do escopo, para avaliar, do ponto de vista do desempenho operacional (AUDITORIA OPERACIONAL OU INTEGRADA), as atividades e sistemas dos órgãos e entidades jurisdicionados ao TCU e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais.

3.2 LEVANTAMENTOS - procedimentos de fiscalização realizados periodicamente pelas Unidades Técnicas, com o objetivo de:

I - conhecer a organização, os sistemas, as operações, as atividades e as peculiaridades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal e os respectivos controles internos;

II - determinar, se for o caso, as áreas específicas e os aspectos a serem abordados em futuras auditorias, bem como elaborar os respectivos programas de trabalho;

III - subsidiar o planejamento das auditorias pelas Unidades Técnicas do Tribunal;

IV - verificar o cumprimento das determinações do Tribunal.

3.3 INSPEÇÕES - procedimento de fiscalização utilizado, para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

3.4 ACOMPANHAMENTOS - procedimentos de fiscalização realizados pelas Unidades Técnicas de forma seletiva, mediante:

I - informações obtidas no D.O.U. e nos sistemas informatizados (SIAFI, SIAPE, etc.);

II - editais de licitação, extratos de contratos, convênios e instrumentos congêneres; assim como em quaisquer outros documentos divulgados em publicações oficiais;

III - expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição.

Todos esses procedimentos técnico-operacionais estão explicitados, internamente, na Instrução Normativa do TCU nº 009, de 16/02/95 (D.O.U. 21/02/95),

e sistematizados no respectivo Manual de Auditoria do TCU, aprovado pela Portaria nº 63, de 27/02/96.

Existem, ainda, inúmeros Procedimentos de Auditorias - PAS destinados ao corpo técnico da Casa, para o desempenho dos trabalhos de fiscalização, atualmente disponibilizados na própria Home-Page do TCU, na Internet, os das áreas de Sistemas, Convênios, Pessoal, no seguinte endereço: <http://www.tcu.gov.br/>.

#### **4) Denúncias<sup>6</sup>**

Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato é parte legítima para apresentar DENÚNCIAS, perante o Tribunal, de irregularidade ou ilegalidade de atos praticados por agente público sujeito a sua fiscalização.

No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas. Os processos constituídos, após juízo de admissibilidade feito pelo Relator, poderão ensejar despachos, instruções, diligências e demais investigações, notadamente o procedimento de INSPEÇÃO.

Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia.

A denúncia sobre matéria de competência do TCU deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de irregularidade.

No âmbito do Tribunal, o recebimento, autuação e tramitação de denúncia, obedecem as disposições estabelecidas na Resolução nº 77- TCU, de 04/12/96, da qual destacamos:

"Art. 35 . O Relator, após verificar os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno, determinará a respectiva autuação em caráter sigiloso e o encaminhamento do processo à unidade técnica competente para a adoção das providências pertinentes, caso necessário.

§1º O Relator, mediante despacho fundamentado, ou o Tribunal determinará liminarmente o arquivamento de denúncia que não atenda aos requisitos de admissibilidade, após ciência ao denunciante.

.....

§3º A fim de resguardar o sigilo do denunciante, especialmente ante o pedido de vista dos autos por parte do denunciado, os autos da denúncia serão

---

<sup>6</sup> CF, art. 74, §2º.

LOTUCU, arts. 53 e 54.

RITCU, art. 212/214.

constituídos de, no mínimo, dois volumes, sendo o primeiro composto apenas do documento original da denúncia encaminhada ao Tribunal, no qual consta a identificação do denunciante, e o segundo volume constituído das demais peças de instrução do processo, inclusive cópia do documento original da denúncia, devendo ser tarjados quaisquer sinais que possam identificar o denunciante, tais como papel timbrado, nome assinatura, endereço, qualificação profissional, etc.

.....

Art. 36. As denúncias veiculadas na imprensa, quando constatados pela unidade técnica competente os indícios concernentes às irregularidades ou ilegalidades denunciadas, serão objeto de representação ao respectivo Relator, nos termos do art. 40 desta Resolução.”

## **5) Representações<sup>7</sup>**

Existem ainda, além das inspeções e auditorias, dentro do amplo conceito de matéria concernentes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, assim como as denúncias, os diversos tipos de REPRESENTAÇÕES:

5.1 de unidade técnica e de equipe de inspeção ou de auditoria (cf. arts. 19, inciso I, alínea “m”, 21 inciso VII e 209 do RI-TCU);

5.2 do licitante, sobre irregularidades nos procedimentos licitatórios, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

5.3 das Câmaras Municipais a respeito das liberações de recursos financeiros que os órgãos e entidades da administração federal direta e indireta tenham efetuado, a qualquer título, para os Municípios, nos termos da Lei nº 9.452, de 20.03.97.

Serão, também, autuados como REPRESENTAÇÃO, os expedientes originários do Ministério Público da União (art. 6º, inciso XVII, alínea “c”, da Lei Complementar nº 75/93), do Controle Interno (Constituição Federal, art. 74, § 1º) e demais “órgãos legitimados”, quando comuniquem a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades afetos à jurisdição do Tribunal

Com efeito, no conceito de “órgãos legitimados” estão incluídas instituições como: Tribunais e Juizes do Poder Judiciário, Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, Polícia Federal, CADE, etc.

Aliás, a própria definição de representação corresponderia, em significado e finalidade, a uma espécie de denúncia formal só que assinada por autoridade ou agente público.

Assim, dirigentes de entidades ou repartições públicas, parlamentares, juizes, procuradores autárquicos, delegados de polícia, etc., estariam abrangidos pela configuração prevista no art. 39 da Resolução nº 77/96.

---

7. RITCU, arts. 19, i, “m”, 21, inciso VII e 209.

Arts. 38/44 da Resolução nº 77/96.

Outros exemplos significativos dessa abrangência são encontrados na Lei nº 8.112/90 (art. 116, inciso XII), que considera dever do servidor público "representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder", e na Lei nº 8.429/92 (art. 15), ao prever a comunicação ao Tribunal de instauração de procedimento administrativo, para apurar a prática de ato de improbidade.

Dentro dessa mesma linha, a citada norma regulamentar (Resolução nº 77/96-TCU) expressa que:

"A comunicação que relatar qualquer irregularidade ou ilegalidade que deva ser apurada pelo tribunal será encaminhada ao gabinete do relator que decidirá, de acordo com o estabelecido nos artigos 37 e 42 desta Resolução, pela autuação como denúncia ou representação, observadas as demais disposições contidas nas seções II e III do capítulo VI desta Resolução, devendo o fato ser informado ao autor da comunicação." (art. 9º, § 4º).

"A comunicação de que trata o § 4º do art. 9º desta Resolução será encaminhada ao Gabinete do Relator que decidirá, atendidos os requisitos de admissibilidade, pela autuação como representação, quando assinada por quem não esteja legitimado a denunciar, nos termos do art. 74, § 2º, da Constituição Federal, podendo o Relator determinar a tramitação em caráter sigiloso." (art. 42).

"As representações que não se ajustarem nas hipóteses mencionadas nesta Seção serão encaminhadas diretamente ao Relator, que decidirá sobre o enquadramento ou não em outra modalidade, bem assim sobre a autuação." (art. 44).

## **6) Declarações de Rendimentos e de Bens<sup>8</sup>**

O Tribunal é, também, competente para examinar as **DECLARAÇÕES DE RENDIMENTOS E DE BENS** dos ordenadores de despesas, as quais serão mantidas em sigilo e, quando assim entender conveniente, ensejarão esclarecimentos sobre a variação patrimonial dos declarantes.

O sigilo só poderá ser quebrado em processo no qual fique comprovado enriquecimento ilícito por exercício irregular da função pública.

Outrossim, compete ao TCU, por força do inciso II do § 2º do art. 1º da Lei nº 8.730, de 10.11.93, exercer o controle da legalidade e legitimidade dos bens e rendas apresentados por autoridades e servidores públicos federais, com apoio nos sistemas de controle interno de cada Poder, daí, ser permitido ao Tribunal exigir, a qualquer tempo, a comprovação da procedência dos bens e rendas, acrescidos ao patrimônio no período relativo à declaração (alínea "b", do § 7º do art. 2º da Lei nº 8.730/93).

---

8. LOTCU, art. 104.

RITCU, art. 278.

Lei nº 8.730, de 10.11.93.

É bem verdade que a Lei nº 8.429, de 02.06.92, ao dispor sobre a apresentação das referidas declarações, estabelece que o cumprimento dessa obrigação poderá ser feito mediante a entrega de cópia da declaração anual de bens preparada pelo declarante para fins de Imposto de Renda.

Assim sendo, e em razão dos princípios da racionalidade administrativa e da economicidade, ato normativo do TCU previu sua entrega, anualmente, à Unidade de Pessoal do órgão ou entidade a que a autoridade ou servidor se vinculem.

Somente as declarações dos titulares dos mais altos cargos da Administração Pública Federal (Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e Secretários da Presidência) e os membros do Congresso Nacional, da Magistratura Federal, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e do MP/TCU, é que serão remetidas ao Tribunal, pelas respectivas Unidades de Pessoal.

Ante tal competência, o TCU baixou a Instrução Normativa nº 005, de 10.03.94 (D.O.U. de 16.03.94), regulando a matéria no âmbito da fiscalização que lhe incumbe, prevendo que:

"O Controle Interno do órgão ou entidade fiscalizará o cumprimento da exigência de entrega das declarações à respectiva Unidade de Pessoal pelas autoridades e servidores relacionados no art. 1º da Lei nº 8.730/93, na forma prevista nesta Instrução Normativa, e verificará a compatibilidade entre as variações patrimoniais e os rendimentos declarados, exigindo do declarante esclarecimentos sobre eventuais acréscimos patrimoniais incompatíveis com os rendimentos auferidos.

Parágrafo único - Se entender satisfatórios os esclarecimentos apresentados ou quando verificar omissão da entrega da declaração nas ocasiões previstas nesta Instrução Normativa, o responsável pelo Órgão de Controle Interno comunicará o fato ao Tribunal de Contas da União, com indicação das providências adotadas." (art. 5º).

"As tomadas e prestações de contas dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União deverão conter declaração da respectiva Unidade de Pessoal de que os responsáveis de cujas contas se trate estão em dia com a exigência de apresentação das declarações de bens e rendas, na forma desta Instrução Normativa.

Parágrafo Único - O Controle Interno atestará, no Certificado de Auditoria da tomada ou prestação de contas, em relação aos elementos constantes das Declarações de Bens e Rendidas apresentadas, a compatibilidade entre as variações patrimoniais ocorridas e os rendimentos declarados pelos respectivos responsáveis." (art. 8º).

"O Tribunal de Contas da União, em caso de omissão ou atraso na entrega da Declaração de Bens e Rendidas ou de declaração dolosamente inexata, assinará prazo para que a Unidade de Pessoal ou o responsável adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do inciso IX do art. 71

da Constituição da República e, se for o caso, representará ao Poder competente e ao Representante do Ministério Público para apuração de eventuais crimes e aplicação das penalidades previstas no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 8.730/93." (art. 9º).

### **7) Atos de admissão de pessoal<sup>9</sup>**

Para o exercício da competência atribuída ao Tribunal, de examinar e registrar os ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL, a qualquer título, na administração direta e indireta, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, a autoridade administrativa responsável submeterá os dados e informações necessários ao respectivo órgão de Controle Interno, ao qual caberá emitir parecer sobre a legalidade dos referidos atos e remetê-los à apreciação do Tribunal.

Quando for considerado ilegal, o órgão deverá, observada a legislação pertinente, adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado. O responsável que injustificadamente deixar de adotar as medidas determinadas, no prazo de quinze dias, ficará sujeito ao ressarcimento das quantias pagas após essa data.

Se houver indício de procedimento culposo ou doloso na admissão de pessoal, o Tribunal determinará a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial, para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas.

Se a ilegalidade decorrer da ausência de aprovação prévia em concurso público ou de inobservância do seu prazo de validade, o Tribunal declarará a nulidade do correspondente ato.

Mais recentemente, o TCU aprovou nova sistemática relativamente a esta matéria, por meio da Instrução Normativa nº 16, de 29.09.97, introduzindo:

- a) envio das informações pelo SISAC (Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissões e Concessões); e
- b) auditorias para fins de fiscalização nos órgãos de controle interno que tenham a incumbência de informar sobre os respectivos atos.

### **8) Concessões de aposentadorias, reformas e pensões<sup>10</sup>**

Da mesma forma, ao Tribunal compete apreciar, para fins de registro, as CONCESSÕES DE APOSENTADORIAS, REFORMAS e PENSÕES, ressalvadas as

---

9. CF, art. 71, III.  
LOTUCU, arts. 39/40.  
RITC, arts. 186, I/189.

10. CF, art. 71, III.  
LOTUCU, arts. 39, II.  
RITCU, arts. 186, II; 187, 188, 190/191.

melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessionário inicial.

Os respectivos atos serão submetidos previamente ao Controle Interno, ao qual caberá, como nas admissões, emitir parecer sobre a legalidade e remeter à apreciação do Tribunal.

Quando a concessão for considerada ilegal, o órgão de origem fará cessar o pagamento dos proventos ou benefícios no prazo de quinze dias, contados da ciência da decisão do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa.

Caso não seja suspenso o pagamento, ou havendo indício de procedimento culposo ou doloso na concessão de benefício sem fundamento legal, o Tribunal determinará a instauração ou a conversão do processo em tomada de contas especial, para apurar responsabilidade e promover o ressarcimento, aos cofres públicos, das despesas irregularmente efetuadas.

Da mesma forma, o assunto sofreu aperfeiçoamento com a nova sistemática, aprovada pela I.N. nº 16, de 29.09.97.

## **9) Consultas<sup>11</sup>**

Somente o Plenário decidirá sobre as CONSULTAS feitas ao TCU acerca de dúvidas suscitadas na aplicação das disposições legais concernentes à matéria de sua competência, desde que não envolva caso concreto ou ato consumado, quando formuladas pelas seguintes autoridades:

I - Presidentes da República, do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, de Comissão técnica ou de inquérito de qualquer das Casas do Congresso Nacional, de Tribunal Superior, de Partido Político;

II - Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;

III - Procurador-Geral da República;

IV - Advogado-Geral da União.

Os Governadores dos Estados, do Distrito federal e os Prefeitos Municipais são autoridades competentes para formular consultas a respeito de dúvidas suscitadas na aplicação dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural.

Como se vê, as consultas, no caso do Poder Judiciário, só podem ser formuladas por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior.

As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, com a apresentação de quesitos, e sempre que possível, articuladamente e instruída com pareceres do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

---

11.LOTCU, art. 1º, inciso XVII, § 2º.

RITCU, arts. 216 e 217.

Arts. 45/46 da Resolução nº 77/96.

A resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

O Relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos ou que verse sobre caso concreto.

## **10) Medidas Cautelares<sup>12</sup>**

No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal pode adotar MEDIDAS CAUTELARES, de ofício ou a requerimento do MP/TCU:

10.1 determinar o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;

10.2 decretar a indisponibilidade de bens do responsável, por prazo não superior a um ano, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;

10.3 solicitar as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

Sobre este tópico consigno, ainda, que a mencionada Resolução nº 036, de 30.08.95, no Capítulo destinado às MEDIDAS CAUTELARES (arts. 18 a 21), inclui outras providências suscetíveis de adoção pelo Tribunal:

a) NO CASO DE ATO ADMINISTRATIVO: sustar a execução do ato impugnado, comunicar a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e aplicar multa ao responsável.

b) NO CASO DE CONTRATO: comunicar o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e as medidas cabíveis. Silente o Legislativo ou o Executivo, o Tribunal decidirá a respeito: determinando as medidas necessárias ao cumprimento da decisão; aplicando multa e comunicando o decidido ao Congresso Nacional e à autoridade de nível ministerial competente;

c) NO CURSO DE INSPEÇÃO/AUDITORIA: se verificado, pela Equipe, procedimento de que possa resultar dano ao Erário ou irregularidade grave, o Relator poderá determinar ao responsável que não dê continuidade ao procedimento questionado até que o Plenário delibere a respeito.

A propósito, três importantes dispositivos complementam o arcabouço previsto no ato regulamentar (Resolução nº 36/95):

- 1) "Independente do ajuizamento sobre a responsabilidade pessoal dos agentes a decisão que delibere pela fixação de prazo para sustação de ato considerado ilegal" (§ 5º do art. 19);

---

12.LOTCU, arts. 44 e 61.

RITCU, arts. 209 e 224/225.

Arts. 18/21 da Resolução nº 36/95.

- 2) "Fixado o prazo para a sustação do ato, nos termos do art. 71, IX, da Constituição Federal o responsável, ainda que interposto recurso da decisão, não poderá realizar pagamento ou assumir obrigação com base no ato impugnado, sob pena de, confirmada a decisão, responder penalmente pelos danos decorrentes, sem prejuízo das demais sanções legais (§ 6º do art. 19);
- 3) "Sempre que as circunstâncias evidenciarem a necessidade da pronta atuação do Tribunal para evitar danos iminentes ao Erário, poderá o Relator, mediante despacho fundamentado, determinar a sustação do procedimento questionado, devendo o despacho ser submetido à apreciação do Plenário na primeira sessão ordinária seguintes." (art. 21).

### **11) Recursos<sup>13</sup>**

Das decisões e acórdãos adotados pelo Tribunal cabem os RECURSOS definidos na Lei nº 8.443/92 e no Regimento Interno do TCU.

Os recursos no Tribunal, serão formulados em petição, que contenha os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão.

Não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos efetivamente comprovados.

Além dos procedimentos recursais, consoante Resolução nº 36, de 30/08/95, o exercício do direito da ampla defesa, no âmbito do TCU, é assegurado pelas mais diversas formas:

- a) apresentação de alegações de defesa ou razões de justificativa, quando da citação ou da audiência do responsável;
- b) permissão aos interessados de habilitação nos processos, mediante pedido de ingresso nos autos por escrito;
- c) concessão de vista dos autos na Unidade da Secretaria onde os mesmos se encontrarem;
- d) fornecimento de cópia de peças dos autos e juntada de documentos, mediante expediente dirigido ao Relator;
- e) apresentação de documentos e comprovantes de fato novo superveniente, em qualquer etapa do processo, desde sua constituição até o momento da inclusão em pauta;
- f) extração de certidões de ato ou termo processual e direito a informações, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

---

13.LOTCU, arts. 31 a 35.

RITCU, arts. 228/236.

Resolução nº 36, de 30.08.95.

- g) constituição de advogado, como procurador, para atuar no processo em nome do interessado;
- h) sustentação oral perante o Tribunal Pleno ou as Câmaras.
- i) interposição de recursos cabíveis contra decisões e acórdãos do Relator e dos Colegiados.

Especificamente sobre a matéria, o Regimento Interno do TCU reza:

"Art. 226 . As partes poderão pedir vista ou cópia de peça concernente a processo, bem como juntada de documento, mediante expediente dirigido ao Relator.

Art.227 . No julgamento ou apreciação de processo, salvo no caso de embargos de declaração, as partes poderão produzir SUSTENTAÇÃO ORAL, pessoalmente ou por procurador devidamente credenciado, desde que a tenham requerido ao Presidente do respectivo Colegiado até o início da Sessão.

§ 1º. Após o pronunciamento, se houver, do representante do Ministério Público, o interessado ou seu procurador falará uma única vez e sem ser aparteadado, pelo prazo de quinze minutos, admitida prorrogação por igual período.

.....

§ 5º Quando se tratar de julgamento ou apreciação de processo em Sessão Extraordinária de caráter reservado, os interessados terão acesso à sala das Sessões ao iniciar-se a apresentação do Relatório e dela deverão ausentar-se antes de começar a votação.

§ 6º. Durante o julgamento, por solicitação do relator ou membro do Ministério público, poderá ser concedida a palavra à parte ou a seu procurador para estrito esclarecimento de matéria de fato."

Cumprе mencionar, por oportuno, que, em 1996, foi criada, na estrutura organizacional do TCU, a 10ª SECEX, com a incumbência de instruir os recursos interpostos a deliberações proferidas pelo Tribunal, mediante Acórdão ou Decisão.

Deu-se início, então, a uma espécie de duplo grau de instrução, objetivando, em essência, garantir aos responsáveis citados pela prática de irregularidades ou ilegalidades que suas alegações recursais pudessem ser apreciadas e analisadas por unidade técnica distinta da que atuou na fase de instrução, agregando aos autos uma segunda opinião técnica sobre os feitos já instruídos e julgados.

#### *11.1) Embargos de Declaração<sup>14</sup>*

Cabem EMBARGOS DE DECLARAÇÃO quando: I - contiver a deliberação

14.LOTCU, arts 32, II e 35.

RITCU, arts 229, II e 235.

recorrida obscuridade, dúvida ou contradição; II - for omitido ponto sobre o qual deveria pronunciar-se o órgão deliberativo.

Os embargos de declaração opostos, por escrito, pelo responsável ou interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro de 10 dias contados da publicação no D.O., serão apresentados ao Relator, em petição fundamentada, na qual deverá ser indicado o ponto atacado.

Os embargos de declaração suspendem o prazo para cumprimento da decisão embargada e para interposição de outros recursos.

Com efeito, o prazo para interposição de outro recurso será suspenso na data de interposição dos embargos, e o que lhe sobejar começa a correr no primeiro dia útil seguinte à publicação da decisão proferida nos mesmos embargos.

#### *11.2) Recurso de Reconsideração<sup>15</sup>*

O RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO, que terá efeito suspensivo, será apreciado pelo Colegiado que houver proferido a decisão recorrida em processo de contas.

O pedido será formulado, dentro do prazo de quinze dias, uma única vez, em petição dirigida ao Presidente do Tribunal ou da respectiva Câmara, e conterà:

I - os fundamentos de fato e de direito;

II - o pedido de nova decisão;

III - se fora do prazo legal, a comprovação da superveniência de fatos novos.

O novo Relator sorteado colherá antes do julgamento, a instrução da Unidade competente e ordenará as diligências que lhe parecerem necessárias

#### *11.3) Recurso de Revisão<sup>16</sup>*

De decisão definitiva em processo de contas cabe ainda o RECURSO DE REVISÃO ao Tribunal Pleno, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos.

A petição solicitando revisão será protocolada e autuada, apensado-se aos autos formados do processo cuja decisão se pretende revisar, para distribuição ao novo relator e instrução pela Unidade Técnica competente.

Só se conhecerá da revisão que se fundar:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

---

15.LOTCU, arts. 32, I, 33.  
RITCU, arts. 229, I.

16.LOTCU, arts. 32, III e 35.  
RITCU, arts. 229, III e 236.

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

#### *11.4) Pedido de Reexame<sup>17</sup>*

De decisão proferida em processos concernentes a admissão de pessoal, aposentadoria, pensões, denúncias, representações, auditorias e inspeções, caberá PEDIDO DE REEXAME, no prazo de quinze dias, que terá efeito suspensivo e será apreciado pelo Colegiado que houver proferido a decisão recorrida.

Interposto recurso, haverá a designação de relator diverso daquele que prolatou a decisão recorrida, o qual, após manifestação do novo órgão instrutivo, submeterá o feito à apreciação.

#### *11.5) Recurso Excepcional de Divergência<sup>18</sup>*

Excepcionalmente, o responsável, o interessado ou o Ministério Público junto ao Tribunal poderá interpor RECURSO AO PLENÁRIO, se comprovada DIVERGÊNCIA entre a decisão recorrida e a que houver sido prolatada pela outra Câmara ou pelo Plenário, em caso análogo.

*In casu*, o recurso não terá efeito suspensivo e poderá ser interposto dentro do prazo de quinze dias, devendo sobre ele manifestar-se o Ministério Público.

#### *11.6) Agravo<sup>19</sup>*

Caberá AGRAVO contra despacho interlocutório e ordinatório do Relator.

Segundo o disposto no art. 25, da Resolução nº 36/95 (redação dada pela Resolução nº 76, de 09/10/96), cabe agravo, sem efeito suspensivo, do despacho que:

I - indeferir liminarmente alegação de defesa ou razão de justificativa adicional, pedido de habilitação de interessado em processo, ou juntada de documentos;

II - determinar diligência em processo relativo a ato sujeito a registro.

Recebida a petição de agravo e mandada juntar aos autos, o prolator do despacho poderá reconsiderar sua decisão ou, em caso contrário, submetê-lo à apreciação da Câmara da qual faça parte ou do Plenário, de acordo com a natureza da matéria.

---

17.LOTCU, art. 48.  
RITCU, art. 233.

18.RITCU, art. 234.

19.Art. 25/27 da Resolução nº 36, de 30/08/95  
(redação dada pela Resolução nº 076, de 09.10.96).

O agravo poderá ser formulado uma só vez, pela parte prejudicada, dentro do prazo de dez dias, contado da ciência da decisão.

## 12) Solicitações

As SOLICITAÇÕES, dirigidas ao TCU, estão assim classificadas:

12.1) AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL - quando feitas pelo Poder Legislativo Federal, por qualquer de suas Casas ou por suas Comissões Técnicas ou de Inquérito;<sup>20</sup>

12.2) SOLICITAÇÕES FORMULADAS PELOS DEMAIS ÓRGÃOS LEGITIMADOS - na hipótese de iniciativas originárias de Instituições e Órgãos com legitimidade para tanto, a exemplo do Ministério Público Federal;<sup>21</sup>

12.3) PEDIDOS DE INFORMAÇÕES - sobre trabalhos já realizados e apreciados pelo Tribunal; processos em tramitação ou encerrados, inclusive relativamente a matéria considerada sigilosa, em especial formulados pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, Magistrados, membros do Ministério Público, AGU, Polícia Federal, etc.;<sup>22</sup>

12.4) COMUNICAÇÕES - que relatem irregularidade, que deva ser apurada pelo Tribunal, as quais poderão, a critério do Relator, ser autuadas como *denúncia* ou *representação*;<sup>23</sup>

12.5) SIMPLES COMUNICAÇÃO - sobre assuntos ou processos da competência do Tribunal.<sup>24</sup>

## Conclusão

Por fim, não será demais lembrar que o sistema jurídico-normativo e sumular, aplicável ao exercício da competência constitucional, legal e regimental do TCU, aponta inúmeras outras hipóteses e modalidades de atuação da Jurisdição de Contas do País, evidentemente não se limitando aos casos anunciados nesta breve exposição.

Resta-nos, no entanto, consignar, pelo menos no que pertine aos casos ora examinados, que em todas essas apreciações destaca-se a competência privativa do Plenário em deliberar, consoante preceitos do Regimento Interno do TCU, sobre:

---

20.CF, Arts. 71, IV e VII; e 72,§1º;

LOTUCU, arts. 1º, II, e 38;

RITCU, arts 1º, II e III; 19, I, “b”, “c” e “o”; 142, I; e 183 a 185;

Art. 30 da Resolução nº 77/96.

21 Parágrafo único do Art. 30 da Resolução nº 77/96.

22 Art. 31 da Resolução nº 77/96;

Art. 30 da Resolução nº 36/95.

23 Parágrafo 4º do Art. 9º, da Resolução nº 77/96.

24 Art. 9º, II, da Resolução nº 77/96.

I - RECURSOS DE REVISÃO (arts 19,III e 236);

II - CONSULTAS (arts. 19, I, "p" e 216);

III - DENÚNCIAS ( art. 19, I, "q");

IV - MEDIDAS CAUTELARES (art. 19, I, "j");

V - RELATÓRIOS DE INSPEÇÃO E DE AUDITORIA realizados em virtude de Solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas e das respectivas Comissões técnicas ou de inquérito (art. 19, I, "o").

Por sua vez, às CÂMARAS compete, originariamente, examinar: ATOS DE ADMISSÃO e CONCESSÕES DE APOSENTADORIA, REFORMAS E PENSÕES (cf. art. 74, IV e V, do RITCU).

Já em sede de recurso, os autos só retornam ao mesmo Relator quando se tratar de EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ou AGRAVO ( art. 31, § 1º, inc I, da Resolução nº 36/95); havendo sorteio de novo Relator em todos os demais recursos.

Ainda no que se refere às DENÚNCIAS, REPRESENTAÇÕES e CONSULTAS, observadas a natureza do assunto e a vinculação da clientela, estão sempre sujeitas ao *juízo de admissibilidade* (art. 13 da Resolução nº 77/96) a ser formulado, preliminarmente, pelo Relator, razão pela qual, assim que apresentadas ao Tribunal, são imediatamente encaminhadas ao respectivo Gabinete, para que o mesmo se pronuncie sobre o atendimento ou não dos requisitos próprios de cada iniciativa.

Era o que tinha a expor. Encerro aqui minha apresentação, com a seguinte mensagem:

A cada um dos Administradores Públicos caberá o prestígio e o fortalecimento das normas vigentes e aplicáveis ao bom e regular emprego dos dinheiros, bens e valores públicos.

Muito Obrigado.

## NORMAS REGULAMENTARES DO TCU<sup>25</sup>

### 1) TOMADAS E PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS

. Instrução Normativa nº 12, de 24.04.96

### 2) TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS

. Instrução Normativa nº 13, de 04.12.96

### 3) INSPEÇÕES E AUDITORIAS

. Instrução Normativa nº 9, de 16.02.95

### 4) DENÚNCIAS

. Arts. 212/214 do RITCU

### 5) REPRESENTAÇÕES

. Arts. 38/44 da Resolução nº 77/96

### 6) DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS E DE BENS

. Instrução Normativa nº 5, de 10.03.94

### 7) ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL

. Instrução Normativa nº 16, de 29.09.97

### 8) CONCESSÕES DE APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES

. Instrução Normativa nº 16, 29.09.97

### 9) CONSULTAS

. Arts. 216/217 do RITCU

### 10) MEDIDAS CAUTELARES

. Arts. 224/225 do RITCU

. Arts. 18/21 da Resolução nº 36/95

### 11) RECURSOS

. Arts. 228/236 do RITCU

. Resolução nº 36, de 30.08.95

### 12) SOLICITAÇÕES

. Arts. 9º, 30 e 31 da Resolução nº 77/96

---

25. As normas serão publicadas em separata da Revista do TCU nº 74.



## ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. REVISÃO CONTRATUAL - TEORIA DA IMPREVISÃO

Leon Frejda Szklarowsky<sup>1</sup>

Os contratos administrativos poderão ser alterados unilateral ou bilateralmente.

I. alteração unilateral: por força da prerrogativa da administração pública, que atua com supremacia, excepcionando a norma fundamental da imutabilidade dos contratos. Essa primazia vem disciplinada no artigo 58.

Dois são as hipóteses que autorizam a alteração unilateral, promovida pela administração pública:

1. Quando houver modificação do projeto ou da especificação para melhor adequação técnica aos seus objetivos.

Esta alteração é possível, durante a execução do contrato, em virtude da permissão dada pelo artigo 58, I, c/c o inciso I do artigo 65. Neste caso, poderá fazer-se a prorrogação do prazo contratual, calcada no inciso I do artigo 57. Sempre que isso ocorrer, deverá a Administração rever a cláusula econômico - financeira, para que se mantenha o equilíbrio econômico - financeiro, *ex vi* do § 2º. do artigo 58. A alteração das cláusulas econômico - financeiras depende da aquiescência de ambas as partes, pois a regra, no direito contratual, é, exatamente, a bilateralidade. Entretanto, o parágrafo 6º. do artigo 65, traça a exceção a esse princípio. Não se trata de reajuste ou atualização monetária, nem se lhes aplicam normas menores restritivas.

Essa modificação qualitativa, que difere da alteração quantitativa estudada no item 2 infra, não tem um limite prefixado e pode calcar-se em fatos imprevistos ou inevitáveis, como novidades tecnológicas ou imposições do Estado (fato do príncipe). Atente-se, porém, que, sem embargo de a lei não fixar uma limitação incisiva, como o faz, na alínea b (inciso I, artigo 65), o contratante deverá balizar essa alteração, dentro dos limites razoáveis e imprescindíveis, de modo a atender o interesse público. Deve haver demonstração cabal de que a modificação é necessária, sem o que prejudicados estariam o projeto ou as especificações, porque em conflito com os objetivos pretendidos. A motivação é essencial. Este também é o pensamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, alicerçado em erudito parecer de Carlos Pinto Coelho Motta<sup>2</sup>, Caio Tácito<sup>3</sup>, Antonio Marcello da Silva<sup>4</sup> e Marçal

1. Professor e Subprocurador-Geral da Fazenda Nacional aposentado.

2. Processo 00425888, de novembro de 1996.

3. Cf. BLC 3/97 e Revista de Dir. Administrativo 205/369.

4. Cf. Revista de Direito Administrativo 198/62.