

REPRESENTAÇÃO. DESVIO DE RECURSOS DE ENTE DO SISTEMA "S". ESPÉCIE DE CONTROLE EXERCIDO PELO TCU NO ÂMBITO DESSES ENTES. QUESTÃO DA CULPA E DA CONDUTA ESPERADA DO SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO DE CHEFIA.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao examinar representação sobre desvio de valores, destacou a evolução da jurisprudência do TCU no trato das questões envolvendo as entidades do Sistema "S". A partir de 1997, o TCU tem passado a invocar a tutela do interesse público para submeter tais entidades a normas próprias do regime jurídico administrativo. No âmbito das entidades paraestatais, o TCU exerce o controle sobre as despesas da espécie considerando principalmente os princípios que resguardam o interesse público. Assim, além da observância aos objetivos sociais da entidade, em função da autonomia concedida a tais organizações pelo regime jurídico a que estão submetidas, exige-se dos administradores que suas normas internas previnam contra o desrespeito aos princípios norteadores do interesse público. Em relação à culpa e a conduta esperada do servidor que ocupa cargo de chefia, em relação aos atos praticados por seus subordinados, manifestou o Plenário no sentido de que na responsabilidade desses servidores há que restar configurada efetivamente sua atuação culposa. Entretanto, podem os mesmos ser responsabilizados por omissão em suas responsabilidades gerenciais e de fiscalização, caracterizada culpa *in vigilando*, uma vez que é dever de servidores públicos que ocupem cargos de chefia, responsáveis por valores públicos e por demais servidores subordinados, atuar de forma diligente no exercício de suas atribuições.

(Acórdão 850/2008 – Plenário, Ata 17, TC 028.203/2006-6, Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa, Sessão 13/5/2008, DOU 14/5/2008)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DELIMITAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. CARACTERIZAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE E DO RESULTADO QUE CAUSE DANO OU VIOLAÇÃO DE INTERESSE.

O Tribunal de Contas da União, por intermédio de seu Tribunal Pleno, ao examinar Tomada de Contas Especial, adotou os critérios sugeridos no Voto condutor do julgado, para responsabilização dos agentes públicos envolvidos. Assim, a partir da premissa de que a responsabilidade desses agentes é subjetiva, não podendo ser invocada a responsabilidade objetiva do agente público pela prática de atos administrativos, buscou-se verificar a existência do elemento culpa, um dos pressupostos para a caracterização da responsabilidade subjetiva pela reparação do dano ao erário. Além disso, destacou o Voto condutor que a responsabilidade solidária do agente público também não pode ser presumida. Resulta ou da vontade da lei, do contrato ou da prática de ato ilícito, motivo pelo qual a imputação de débito solidário aos agentes públicos depende, fundamentalmente, da existência de dolo ou culpa. Na análise da culpa, adota-se como parâmetro para comparação a conduta esperada de um homem médio, diligente e probo. Há que se buscar, ainda, o resultado observado e o nexo causal. Quanto ao resultado só será possível imputar responsabilidade se a conduta analisada ocasionar dano ou violação de interesse. Já o nexo causal é o liame que une a conduta do agente ao dano, sendo elemento indispensável para a atribuição de responsabilidade. A determinação do nexo causal é uma situação de fato a ser avaliada em cada caso concreto, não sendo possível enunciar uma regra absoluta.

(Acórdão 1026/2008 – Plenário, Ata 21, TC 003.196/2001-9, Relator Ministro Benjamin Zymler, Sessão 4/6/2008, DOU 6/6/2008)



MONITORAMENTO DE LICITAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA. CRITÉRIOS PARA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE MODELOS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao examinar processo de monitoramento do cumprimento de determinações expedidas ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, referentes à contratação de serviços na área de informática, determinou ao órgão auditado que evite a formulação e a implementação de modelos de contratação de serviços de tecnologia da informação baseados na alocação de postos de trabalho (locação de mão-de-obra) e no pagamento da empresa contratada com base em horas trabalhadas, adotando soluções voltadas para a mensuração e o pagamento por resultados, a exemplo da aplicação de metodologias de mensuração específicas, como ponto por função, e do estabelecimento de acordos de nível de serviço, entre outras possibilidades. Destacou o TCU que os serviços fornecidos pela área de Tecnologia da Informação (TI) podem ser parametrizados segundo métricas e indicadores, que definem precisamente o esforço requerido e o resultado a ser alcançado, tanto do ponto de vista quantitativo, como do qualitativo. São, portanto, serviços cuja gestão pode - e deve - ser estruturada, o que pressupõe a especificação objetiva de produtos/serviços, a definição precisa de responsabilidades, o estabelecimento de custos, a identificação de riscos e a definição de métricas, indicadores e mecanismos de acompanhamento. Conseqüentemente, não é razoável sob a perspectiva da gestão, nem vantajoso economicamente, que se adote, para serviços de TI, o mesmo modelo de pagamento de serviços aplicável à alocação de postos de trabalho, porque tal modelo não leva em consideração uma característica positiva dos serviços de TI: a possibilidade de definir objetivamente os resultados requeridos e efetuar-se o pagamento somente quando atingidos esses resultados.

(Acórdão 1239/2008 – Plenário, Ata 25, TC 020.513/2005-4, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, Sessão 25/6/2008, DOU 30/6/2008)

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. DESPESAS COM SUPRIMENTO DE FUNDOS. CARTÃO DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL (CPGF). CARTÕES CORPORATIVOS. VERIFICAÇÃO DE OCORRÊNCIAS QUE ENSEJAM DETERMINAÇÕES PARA O DEVIDO SANEAMENTO. CONSTATAÇÃO DE OPORTUNIDADES PARA MELHORIA DE DESEMPENHO E APERFEIÇOAMENTO. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS A RESPEITO DA MATÉRIA EM CARÁTER NORMATIVO. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao examinar relatório de auditoria de conformidade realizada no período de 7/4/2008 a 35/5/2008, com o objetivo de verificar a natureza das despesas realizadas mediante suprimento de fundos, em especial com o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), firmou os seguintes entendimentos em caráter normativo:

1. as hipóteses previstas nos incisos I a III do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986 exaurem o rol dos casos em que é possível a concessão de suprimento de fundos, devendo ser submetidas ao processo normal de aplicação as despesas cujos valores excedam ao fixado pela Portaria MF nº 95/2002, ou que não sejam eventuais e não exijam pronto pagamento ou as que não tenham caráter sigiloso (cf. itens 5.3 e 5.4 do relatório de auditoria);
2. o suprimento de fundos aplica-se apenas às despesas realizadas em caráter excepcional e, por isso, aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos (cf. item 5 do relatório de auditoria);
3. os limites estabelecidos pelo art. 1º da Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda, referem-se a todo e qualquer tipo de suprimento de fundos e não apenas aos destinados a atender às despesas de pequeno vulto, ressalvados os casos expressamente autorizados por Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado, consoante o disposto no § 3º do art. 1º daquele normativo (Portaria MF nº 95/2002) - cf. item 5.6 do relatório de auditoria;

4. a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (cf. item 5.7 do relatório de auditoria);

5. a realização de dispêndios mediante suprimento de fundos com direcionamento a determinados fornecedores constitui afronta ao princípio da impessoalidade, consagrado no art. 37 da Constituição Federal (cf. item 9.1.12 do relatório de auditoria);

6. os órgãos/entidades da Administração Federal devem instituir, mediante normativos internos, parâmetros claros e rigorosos para a concessão de cartão de pagamento a seus servidores, os quais devem considerar as peculiaridades de cada unidade, estabelecendo critérios, limites e restrições para a utilização de suprimento de fundos na modalidade “saques em espécie”, em cumprimento ao disposto no art. 65 da Lei nº 4.320/1964, bem assim no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto nº 6.370/2008, e no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005 (cf. itens 5.9, 5.10, 9.5.1, 9.5.2, 9.5.3 e 9.5.4 do relatório de auditoria);

7. a concessão de suprimento de fundos, sempre precedida de motivação que evidencie a necessidade e excepcionalidade da utilização do referido instrumento, somente é admissível após formalização da demanda a ser atendida, discriminados, sempre que possível, os objetos a serem adquiridos, especialmente em relação às despesas de pequeno vulto, em observância ao disposto no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, bem como nos itens 5 e 11.4.1 da Macrofunção SIAFI 02.11.21 (cf. itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.18 do relatório de auditoria);

8. até a eventual implantação do sistema informatizado a que alude o item 9.3.1 deste acórdão, o ato de concessão de suprimento de fundos deve ser amplamente divulgado em boletim interno e em meio eletrônico de acesso público, em atendimento ao princípio da publicidade (cf. item 9.1.10 do relatório de auditoria);

9. na prestação de contas da utilização de suprimento de fundos, o suprido deve, quando for o caso, apresentar justificativa inequívoca da situação excepcional que o levou a fazer uso do cartão de pagamento na modalidade “saques em espécie”, em atendimento ao estabelecido no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto nº 6.370/2008, bem assim no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005, e na Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4 (cf. itens 5.9, 9.5.1, 9.5.3 e 9.5.4 do relatório de auditoria);

10. as faturas encaminhadas pela instituição operadora do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) devem ser juntadas aos processos de prestação de contas correspondentes, para fins de confronto com os demais documentos que dão suporte às despesas efetuadas no período (cf. item 9.1.17 do relatório de auditoria);

11. o atesto do recebimento de material ou da prestação de serviço deve ser efetuado por servidor distinto da pessoa do suprido, em obediência à Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11 (cf. item 9.1.16 do relatório de auditoria);

(Acórdão 1276/2008 – Plenário, Ata 26, TC 002.824/2008-0, Relator Ministro Valmir Campelo, Sessão 2/7/2008, DOU 8/7/2008)

CONSULTA. PROCEDIMENTO A SER ADOTADO NO CASO DE INADIMPLÊNCIA DE CONCESSIONÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS JUNTO AO INSS, FGTS E OUTROS TRIBUTOS. EXISTÊNCIA OU NÃO DE MONOPÓLIO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA.

O Plenário do Tribunal de Contas da União examinou consulta formulada pelo Comandante da Aeronáutica, acerca de questão relacionada à contratação ou pagamento de serviços a concessionárias de serviços públicos essenciais, na hipótese de inadimplência junto ao INSS, FGTS e outros tributos. Ao examinar a questão, firmou o TCU entendimento, em caráter normativo, no sentido de que as empresas prestadoras de serviços públicos essenciais sob o regime de monopólio, ainda que inadimplentes junto ao INSS e ao FGTS, poderão ser contratadas pela Administração Pública, ou, se já prestados os serviços, poderão receber o respectivo pagamento, desde que com autorização prévia da autoridade máxima do órgão, acompanhada das devidas justificativas, conforme prolatado na Decisão n. 431/1997 e no Acórdão n. 1.105/2006, ambos do Plenário desta Corte. Em relação às empresas concessionárias que não estão sob o regime de monopólio, o TCU afirmou ser possível o pagamento do serviço prestado, desde que com autorização prévia da autoridade máxima do órgão, acompanhada com as devidas justificativas, caso a rescisão contratual não se mostre mais conveniente e oportuna, não podendo ser formalizado qualquer termo de prorrogação dos contratos celebrados, devendo a Administração dar início a um novo procedimento licitatório. Em ambas as hipóteses deverá ser exigida da contratada a regularização da situação e deverão ser informados os responsáveis pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS a respeito dos fatos.

(Acórdão 1402/2008 – Plenário, Ata 29, TC 017.366/2005-5, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Sessão 23/7/2008, DOU 25/7/2008)

REPRESENTAÇÃO. POSSIBILIDADE DE RETROAÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS DA REACTUAÇÃO CONTRATUAL DE PREÇOS NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA. FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA RECONHECIMENTO DESSE DIREITO.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao examinar representação formulada por uma de suas equipes de auditoria, tratou de questão relacionada à concessão de efeitos financeiros retroativos a pedidos de reactuação contratual de preços. A partir da premissa de que embora a reactuação contratual represente direito intangível da contratada, não podendo a Administração Pública suprimi-lo unilateralmente, tal direito não é indisponível, motivo pelo qual a contratada pode a ele renunciar tácita ou expressamente, determinou o TCU que órgão auditado, em seus editais de licitação e/ou minutas de contrato referentes à prestação de serviços executados de forma contínua, deixe claro o prazo dentro do qual poderá o contratado exercer, perante a Administração, seu direito à reactuação contratual, qual seja, no caso concreto, da data da homologação da convenção ou acordo coletivo que fixar o novo salário normativo da categoria profissional abrangida pelo contrato administrativo a ser reactuado até a data da prorrogação contratual subsequente, sendo que se não o fizer de forma tempestiva e, por via de consequência, prorrogar o contrato sem pleitear a respectiva reactuação, ocorrerá a preclusão do seu direito a reactuar.

(Acórdão 1828/2008 – Plenário, Ata 34, TC 027.946/2007-5, Relator Ministro Benjamin Zymler, Sessão 27/8/2008, DOU 29/8/2008)

