

**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO NORTE – PEDIDO DE REALIZAÇÃO DE AUDITORIA CONTÁBIL
EM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**
Solicitação

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I – Classe VII – Plenário.

TC-002.405/2001-6

Natureza: Solicitação.

Unidade: Prefeitura Municipal de Bodó/RN.

Interessada: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte/RN.

Ementa: Solicitação da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte/RN, no sentido de que seja realizada “auditoria contábil” em relação ao Procedimento Administrativo 10/2000, da Promotoria de Justiça da Comarca de Santana do Matos/RN. Impossibilidade de atendimento. Tratamento harmônico em relação a casos precedentes. O Tribunal de Contas da União está adstrito a realizar auditoria por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, por suas comissões técnicas ou de inquérito ou pela comissão mista permanente a que se refere o § 1º do artigo 166 da Constituição Federal. Restituição dos documentos à origem. Encaminhamento de cópias da deliberação e de seus fundamentos.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da lavra do Analista Flávio José Jorge de Sá, cujas conclusões foram acolhidas pelo escalão dirigente da zelosa Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte, *verbis*:

“Trata-se do expediente encaminhado a este Tribunal pelo Exmº Sr. Anísio Marinho Neto, Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (fl. 381), apresentando o Procedimento Administrativo nº 10/2000, da Promotoria de Justiça da Comarca de Santana do Matos/RN, instaurado com o objetivo de ‘averiguar a situação do direito constitucional da saúde no município de Bodó-RN’, solicitando a realização de auditoria contábil nos referidos documentos, com a finalidade de ‘apurar irregularidades na aplicação, por parte do Chefe do Executivo, dos recursos destinados à Saúde no Município de Bodó-RN.

2. Por meio do Despacho de fl. 383, o Exmº Ministro-Relator, Lincoln Magalhães da Rocha, autorizou a instrução do feito.

3. Da análise preliminar efetivada no presente processo verificamos que este não está acompanhado de qualquer indício concernente à(s) irregularidade(s) a

ser(em) apurada(s), requisito previsto no art. 213 do RI/TCU para o acolhimento de Representação, pois o autor do expediente aqui tratado apenas anexou o PA/PJSM nº 010/2000, que objetiva averiguar a situação na área de saúde no município de Bodó/RN (fl. 01/09), não levantando, em princípio, nenhuma irregularidade. Tal observação é corroborada pelo expediente do Promotor de Justiça, Sr. Paulo Gomes Pimentel Júnior (fls. 10/11), no qual, ao encaminhar a documentação ao Procurador-Geral de Justiça do RN, solicita que 'seja requisitada a análise dos referidos documentos pelo egrégio Tribunal de Contas da União, com fito de averiguar a correição ou não da aplicação dos recursos destinados à área da Saúde neste município' (destaque nosso). Assim, em que pese este processo ter sido autuado como Representação com fulcro no art. 213 do RI/TCU, c/c os artigos 68 e 69, § 2º e 3º da Resolução TCU nº 136/2000, entendemos tratar-se de solicitação de auditoria.

4. Ressalte-se que o interessado fez solicitação similar, conforme instrução minuciosa contida no TC-002.373/2001-0, tendo sido apreciado por este TCU (Decisão nº 869/2001 – TCU – Plenário, cópia de fls. 385/390).

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do presente expediente como solicitação de auditoria para, no mérito, informar ao ilustre Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte que este Tribunal, por força do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, está adstrito a realizar auditoria por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, por suas comissões técnicas ou de inquérito ou pela comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Carta Magna;

b) informar ao solicitante que compete ao Ministério da Saúde, por meio de seu sistema de auditoria, a fiscalização da aplicação dos recursos repassados a estados e municípios provenientes do Sistema Único de Saúde-SUS, conforme o estabelecido no art. 33, § 4º, da Lei nº 8.080/90, cabendo aos órgãos de contabilidade analítica a responsabilidade pela instauração de eventuais tomadas de contas especiais, caso sejam detectadas irregularidades, e que somente após adotado esse procedimento são os autos encaminhados à análise do Controle Interno e, posteriormente, deste Tribunal;

c) remeter ao interessado cópia da decisão que vier a ser adotada, restituindo-se-lhe, na ocasião, os documentos originais por ele encaminhados; e

d) arquivar o presente processo.”

VOTO

Em Sessão do Tribunal Pleno, realizada em 17/10/2001 tive oportunidade de relatar o TC-002.373/2001-0 a que se refere a instrução em seu item 4, ocasião em que, diante de requerimento análogo, firmado pelo mesmo interessado e em relação à referida localidade, o Tribunal, à unanimidade, resolveu conhecer do respectivo expediente como solicitação de auditoria, limitando-se a prestar informações ao solicitante, na forma sugerida pela Secex/RN, acolhida por este Relator, tal como proposto no caso vertente (Decisão 869/2001 – Plenário, Ata 46/2001).

2. Na ocasião, por sugestão do ilustre representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, e por mim acolhida, o Tribunal resolveu, ainda, encaminhar cópia da deliberação então adotada, bem como do Relatório e do Voto respectivos, ao Ministro de Estado da Saúde e ao Secretário Federal de Controle Interno.

3. Diante de novo requerimento com semelhantes características, já autuado neste Tribunal quando da aludida decisão, outro não foi o desfecho conferido pelo Colegiado ao endossar as conclusões deste Relator, em Sessão realizada em 14 de novembro último (TC-010.214/2001-9, Decisão 960/2001 – Plenário, Ata 50/2001).

4. Ao empreender o exame da matéria consubstanciada naqueles autos (TC-010.214/2001-9), e com vistas a fundamentar o encaminhamento então preconizado, o analista teceu relevantes considerações, merecendo reproduzir abaixo o seguinte excerto daquele trabalho, *in litteris*:

“4.1. *A Carta Magna, em seu art. 71, inciso IV, dispõe, in verbis:*

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

(...)

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;’

4.2. *Verifica-se, assim, que os únicos órgãos legitimados para solicitar esse tipo de atividade a este Tribunal são a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e suas comissões técnicas ou de inquérito. Portanto, não há legitimidade ao Promotor de Justiça do RN para requisitar a realização de auditorias de qualquer espécie ao TCU.*

4.3. *Na mesma linha da Constituição Federal, como não poderia deixar de ser, o art. 38 da Lei nº 8.443/92 e os arts. 183 e 184 do RI/TCU, estabelecem que o TCU está adstrito a atender, exclusivamente, pedido de realização de auditorias que tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou pelas respectivas Comissões Técnicas ou de Inquérito.*

4.4. *Se entendêssemos o expediente encaminhado como solicitação de perícia contábil, caberia lembrar a jurisprudência deste Tribunal acerca da matéria, consolidada na Súmula nº 240 e posteriormente estatuída no art. 4º da Resolução nº 106/98-TCU, a saber:*

‘Art. 4º – O Tribunal não atenderá a solicitações ou a requerimentos que visem à liberação de servidor para, em razão do exercício do cargo, prestar depoimento destinado a auxiliar a instrução de inquérito policial, atuar como perito judicial, realizar perícia contábil ou outras atividades de natureza assemelhada, salvo nos casos determinados em lei específica ou previstos em acordos ou instrumentos congêneres’ (grifamos).

4.5. *Entendemos, ainda, que a fiscalização da aplicação dos recursos federais repassados a estados e municípios por meio de convênios, cabe, em primeiro estágio,*

ao órgão concedente, no presente caso, à Fundação Nacional de Saúde, como se pode observar, por exemplo, no disposto na cláusula quinta do Convênio 2109 (fls. 99/105-vol. 1) qual seja:

‘Cláusula Quinta – Da fiscalização:

O Concedente exercerá função gerencial fiscalizadora durante o período regulamentar da Execução/Prestação de Contas deste Convênio, ficando assegurado a seus agentes qualificados o poder discricionário de reorientar ações e de acatar ou não justificativas com relação às eventuais disfunções havidas na sua execução, sem prejuízo da ação das unidades de controle interno e externo’.

Neste raciocínio, o art. 8º, caput, da Lei nº 8.443/92, dispondo sobre a responsabilidade das autoridades administrativas, quanto ao repasse de recursos federais, assim determina:

‘Art. 8º– Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.’

4.6. Por fim, ressaltamos que este Tribunal dispõe de reduzido quadro de pessoal para dar cumprimento a todas as atribuições constitucionais e legais que lhe são conferidas, devendo-se dar prioridade a situações em que haja indícios de irregularidades que justifiquem sua atuação.

4.7. Na oportunidade trazemos ao conhecimento que foram encaminhadas a esta Secex outras duas solicitações similares, em natureza e volume, todas procedentes do Ministério Público Estadual, referente ao município de Bodó/RN e ao mesmo município de Santana do Matos/RN.”

5. Naquela referida assentada de 14/11/2001, ressaltei, ainda, que em Sessão Plenária realizada em 9/9/1998 (TC-425.154/1997-1, Decisão 603/98 – Plenário), o Tribunal de Contas da União, a partir de proposta formulada pelo Excelentíssimo Ministro Adhemar Ghisi, negou pedido similar, proveniente do Procurador da República em Mato Grosso, no sentido de que fosse realizada “auditoria contábil” em prestações de contas referentes a convênios celebrados entre o INCRA e prefeituras municipais daquele Estado.

6. Ao apreciar a matéria a que se refere o item precedente, o ilustre Relator assim sustentou o posicionamento denegatório, in verbis:

“De fato, o Tribunal não está obrigado a atender solicitações de auditoria, de qualquer natureza, salvo aquelas emanadas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, e das Comissões Técnicas ou de Inquérito do Congresso Nacional e de suas Casas, nos termos do art. 71, IV, da Constituição Federal. Isto não significa, contudo, que esteja o Tribunal impossibilitado de realizar tais auditorias, mas simplesmente que pode, ou não, fazê-lo, não lhe sendo, a realização, uma imposição legal.

2. Nessa linha, poder-se-ia argumentar em prol do deferimento do pleito, em face dos diversos Acordos de Cooperação celebrados entre esta Casa e os órgãos que compõem o Ministério Público. Ocorre, todavia, que o TCU se vê assoberbado na tentativa de desempenhar suas próprias missões constitucionais, vastíssimas, sendo inviável a alocação de força de trabalho no cumprimento das tarefas requeridas pelo nobre Procurador.

3. Ademais, como bem salientou a Unidade Técnica, a competência originária para proceder à análise de prestações de contas de recursos repassados mediante convênios e outros instrumentos congêneres é dos respectivos órgãos e entidades concedentes, cabendo aos órgãos de contabilidade analítica a responsabilidade pela instauração de eventuais tomadas de contas especiais, caso sejam detectadas irregularidades. Somente após esse procedimento, os autos serão examinados pelo Controle Interno, e posteriormente, por este Tribunal.

4. Por derradeiro, cabe considerar que o Interessado não apresentou qualquer indício de irregularidade que justifique a mobilização desta Corte, bem assim não revelou as razões de seu interesse processual.

5. Finalmente, reportando-me à sugestão do Titular da Secex-MT, entendo que a elaboração dos formulários de convênios encontra-se inserida na competência de cada um dos órgãos e entidades jurisdicionados a este Tribunal, que possuem assessorias jurídicas próprias que devem opinar acerca da conformidade dos termos de convênio com os ditames legais. Assim, até por uma questão de coerência com tudo o que já dissemos, creio que as Unidades Técnicas deste Tribunal devem concentrar seus esforços em atividades tidas como prioritárias. Nesta linha, e considerando a completa ausência de indícios de irregularidades, considero tal proposta inadequada ao momento.”

7. Há evidências nos presentes autos de que, devido à ausência, em princípio, de indícios de irregularidades na documentação encaminhada, o nobre Promotor de Justiça esteja solicitando a este Tribunal a realização de perícia, ou auditoria contábil nos elementos por ele oferecidos.

8. Compreendo que, se o Tribunal deferisse o requerimento, estaria estabelecendo precedente que poderia resultar em conseqüências negativas representadas por alocação de recursos humanos insuficientes para o fim a que se destina.

9. Vale repisar que, como os recursos financeiros objeto da presente solicitação de auditoria referem-se à área de saúde (Sistema Único de Saúde – SUS), cabe, em primeiro estágio, ao Ministério da Saúde, conforme estabelece o artigo 33, § 4º, da Lei nº 8.080/90, o acompanhamento da execução das despesas respectivas.

Assim sendo, considerando a estreita similaridade do pleito ora em exame em relação às matérias consubstanciadas nos aludidos TC-002.373/2001-0 e TC-010.214/2001-9, e tendo em vista o desfecho a elas conferido, acolho os pareceres uniformes exarados nos presentes autos e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Colegiado.

DECISÃO 089/2002 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo TC-002.405/2001-6.
2. Classe: VII – Assunto: Solicitação.
3. Interessada: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte.
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Bodó/RN.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/RN.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator,

DECIDE:

8.1. conhecer do presente expediente como Solicitação, para, no mérito, informar ao ilustre Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte que este Tribunal, por força do artigo 71, inciso IV, da Constituição Federal, está adstrito a realizar auditoria por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, por suas Comissões Técnicas ou de Inquérito ou pela Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do artigo 166 da Carta Magna;

8.2. informar, ainda, ao solicitante que, conforme estabelece o artigo 33, § 4º, da Lei nº 8.080/90, compete ao Ministério da Saúde, por meio de seu sistema de auditoria, a fiscalização da aplicação dos recursos repassados a estados e municípios provenientes do Sistema Único de Saúde – SUS, cabendo aos órgãos de contabilidade analítica a responsabilidade pela instauração de eventuais tomadas de contas especiais, caso sejam detectadas irregularidades, e que somente após adotado esse procedimento são os autos encaminhados à análise do Controle Interno, e, posteriormente, a este Tribunal;

8.3. remeter cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, ao Ministro de Estado da Saúde e ao Secretário Federal de Controle Interno; e

8.4. restituir à aludida Procuradoria os documentos originais que compõem o presente processo.

9. Ata nº 04/2002 – Plenário.

10. Data da Sessão: 20-2-2002 – Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiwa, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme-Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha (Relator).

11.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

¹ Publicado no DOU de 19/03/2002.