

REVISTA DOTCU

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO · BRASIL · ANO 41 · NÚMERO 116 · SETEMBRO/DEZEMBRO 2009





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

Ubiratan Aguiar, *Presidente*
Benjamin Zymler, *Vice-Presidente*
Valmir Campelo
Walton Rodrigues
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio

Auditores

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, *Procurador-Geral*
Paulo Soares Bugarin, *Subprocurador-Geral*
Cristina Machado da Costa e Silva, *Subprocuradora-Geral*
Marinus Eduardo de Vries Marsico, *Procurador*
Júlio Marcelo de Oliveira, *Procurador*
Sérgio Ricardo Costa Caribé, *Procurador*

Missão

Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Visão

Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

Negócio

Controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais.

REVISTA DO TCU

ANO 41 . NÚMERO 116 . SET/DEZ 2009



© Copyright 2009, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários
assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem
alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

www.tcu.gov.br

Revista do Tribunal de Contas da União. - v.1, n.1 (1970) - . – Brasília : TCU, 1970- .
v.

De 1970 a 1972, periodicidade anual; de 1973 a 1975, quadrimestral; de 1976 a 1988,
semestral; 1989, quadrimestral; 1990 a 2005, trimestral; 2006, anual; a partir de 2007,
quadrimestral.

ISSN 0103-1090

1. Controle de gastos públicos – Brasil. 2. Controle externo – Brasil. I. Tribunal de
Contas da União.

Ficha catalográfica elaborada pela **Biblioteca Ministro Ruben Rosa**

Benjamin Zymler

*E*ste número da revista do TCU, referente ao terceiro quadrimestre de 2009, contempla uma ampla variedade de matérias referentes ao controle externo. Desde artigos que tratam de questões mais amplas, como a modalidade de Auditoria Operacional e sua aplicação no Comando da Aeronáutica, até questões específicas da auditoria de obras públicas, no que se refere à acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências, o leitor percorrerá matérias de evidente relevância política e social, como o enquadramento dos dirigentes de partidos políticos na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como o instituto da prescrição nos processos de controle externo, um tema relevante e pouco compreendido na situação concreta.

A definição jurídico-institucional da carreira de auditor, questões administrativas referentes à utilização da Matriz de Risco na seleção dos processos de controle, assim como a interpretação da doutrina em relação aos dispositivos da Lei 8.112/90, na sua falha em possibilitar o exercício efetivo do duplo grau de jurisdição, são outros temas tratados na sessão doutrina.

Na linha das edições anteriores, apresentamos, também, as sessões notícias e jurisprudência, referentes ao período. Esperamos, com nossos esforços editoriais, agradar ao leitor com esta nova edição de nossa revista.

Benjamin Zymler é Ministro do Tribunal de Contas da União e Supervisor do Conselho Editorial da Revista do TCU.

Sumário

Doutrina	7
A responsabilização dos dirigentes de partidos políticos por atos de improbidade e a lacuna legal quanto à prescrição.	7
Carlos Henrique Rodrigues da Silva	
Auditoria Operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil	16
Carlos Wellington Leite de Almeida	
Análise da Prescrição pelo Tribunal de Contas da União	27
Éric Izáccio de Andrade Campos	
Uma proposta de sistema recursal em processo administrativo disciplinar que realize o princípio do duplo grau de jurisdição	38
José Silva de Souza Leal	
Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições	51
Leonardo dos Santos Macieira	
Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das entidades de fiscalização superiores	61
Licurgo Mourão e Gélzio Viana Filho	
Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas	72
Luiz Henrique Lima	
Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?	79
Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti	

Notícias	101
Comissão Especial da Câmara aprova parecer para instituir o Conselho Nacional dos TCs	101
TCU propõe melhorias na atenção à saúde indígena	102
Correções no pagamento de benefícios previdenciários geram economia de mais de R\$ 1 bilhão por ano	103
TCU divulga relatório de fiscalização de obras	103
TCU lança 2ª edição de cartilha para conselhos de assistência social	104
Composição colegiada do TCU garante independência	104
José Múcio Monteiro toma posse no TCU	105
TCU entrega Grande-Colar de 2009	106
TCU completa 119 anos	106
TCU constata deficiências em projetos do MEC para a formação de professores da rede pública	108
Seminário - Mudanças climáticas, uma questão de todo o governo	109
Falhas no controle de óbitos geram pagamentos indevidos de benefícios da Previdência Social	110
TCU adere à Campanha Nacional da Acessibilidade	111
TCU vai capacitar vinte mil gestores	111
TCU incrementa esforço de fiscalização em campo	112
Índice de Assunto	118
Índice de Autor	126
Endereços do TCU	127



A capa desta edição retrata perspectiva do saguão do edifício-sede do TCU. Projetado por Renato C. Alvarenga e inaugurado em 1975, com projeto paisagístico de Roberto Burle Marx, o prédio abriga os gabinetes de ministros e demais autoridades da Casa, algumas assessorias e unidades técnicas da Secretaria do Tribunal, o Museu do TCU, o Espaço Cultural Marcantonio Vilaça, a Biblioteca Ministro Ruben Rosa e o Auditório Ministro Pereira Lira.

Juntamente com os dois prédios anexos, integra o complexo arquitetônico projetado por Oscar Niemeyer, inaugurado em 1998.

Cada um dos edifícios anexos conta com seis pavimentos e instalam diversas assessorias, unidades técnicas e secretarias.

O Instituto Serzedello Corrêa situa-se na Asa Norte, em Brasília e as Secretarias Regionais de Controle Externo nas capitais dos estados.

A responsabilização dos dirigentes de partidos políticos por atos de improbidade e a lacuna legal quanto à prescrição.

Carlos Henrique Rodrigues da Silva

1 INTRODUÇÃO

Após o advento da Lei nº 8.429/92, a doutrina pátria desandou a se pronunciar sobre quase tudo acerca do tema da improbidade administrativa, esclarecendo, nesse contexto, diversos conceitos e construindo teses das mais variadas possíveis.

Todavia, salvo raríssimas exceções, não cuidou de enfrentar as duas questões que são objeto do presente trabalho, talvez até em razão da quase furtividade com que agem os partidos políticos: a possibilidade de responsabilização dos dirigentes dos partidos políticos por atos de improbidade administrativa e a prescrição referentes a esses mesmos atos.

Após pesquisa nos principais Tribunais deste país, também não se encontram decisões que tenham enfrentado o tema de frente, destacando-se, a bem da verdade, apenas alguns casos em que a questão foi debatida de forma tangencial.

Em vista disso, resolvemos fazer algumas considerações, ainda que breves e, mais das vezes, perfunctórias, com o objetivo de, pelo menos, acender o debate sobre a matéria.

2 RESPONSABILIZAÇÃO DOS DIRIGENTES DOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal estabelece, no seu art. 37, § 4º, que:

os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade

Carlos Henrique Rodrigues da Silva é servidor do Ministério Público Federal, bacharel em Direito e pós-graduado em Direito Processual Civil.

dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Objetivando emprestar concretude ao comando constitucional, a Lei nº 8.429/92 elencou quais sujeitos estariam suscetíveis às penalidades da lei. Destarte, dispõe o art. 1º dessa lei que:

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. (BRASIL, 1992)

Convém observar, nesse ponto, que o legislador especificou quem efetivamente seriam os sujeitos ativos (qualquer agente público, servidor ou não) e os sujeitos passivos (administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual) do ato de improbidade administrativa.

Quanto a esta denominação, “agente público”, necessário lembrar que a lei de improbidade resolveu fixar uma conceituação própria no seu art. 2º, eis que é considerado todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

No afã de ampliar a dimensão subjetiva de submissão à lei de improbidade, o parágrafo único do art. 1º nos trouxe o que a doutrina especializada passou a chamar de agentes públicos equiparados, ou seja, todos aqueles que houverem praticado atos de improbidade contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. A diferença, portanto, que reside entre essas duas espécies de sujeitos ativos, diz respeito, fundamentalmente, à extensão da sanção patrimonial a eles submetidos.

Com efeito, há de se observar que, enquanto inexistente qualquer limitação sancionatória aos agentes ímprobos definidos no *caput* do art. 1º, àqueles inseridos no parágrafo único, denominados agentes

públicos equiparados, a sanção patrimonial ficará limitada à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Aqui já se põe em relevo o objeto do nosso estudo.

Assim, há de se indagar se os dirigentes de partidos políticos estariam ou não abrangidos em algum desses dispositivos.

Em um primeiro momento, poder-se-ia pensar que não seriam eles atingidos com a referida lei, até mesmo em razão dos partidos políticos, nos termos do que dispõem os arts. 17 da CF e 44 do CC, serem considerados como pessoas jurídicas de direito privado, sendo-lhes assegurados autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Entretanto, em um olhar mais atento, especialmente para o § 3º do art. 17 da CF, pode-se verificar que os partidos políticos, em que pese guardar uma elevada parcela de autonomia - diga-se de passagem, garantida constitucionalmente -, também recebem recursos públicos.

Nesse contexto, frise-se o recebimento, por conta dos partidos políticos, do famoso - e para alguns, famigerado - fundo partidário, assim como é importante registrar que as agremiações partidárias se beneficiam do acesso gratuito ao rádio e televisão, não só em tempos de eleição (período eleitoral), quando se mostra presente a conhecida e sempre lembrada propaganda eleitoral, mas também no período extraeleitoral, quando entra em cena a propaganda partidária.

Dito isso, merece relevo tecer algumas considerações acerca do fundo partidário e do acesso ao horário gratuito no rádio e na televisão para divulgação das propagandas eleitoral e partidária.

O Fundo Partidário, na lição de De Plácido e Silva (2005), consiste no: "Fundo especial de assistência aos partidos políticos, constituído pelas multas e penalidades eleitorais, recursos financeiros legais, doações espontâneas privadas, dotações orçamentárias públicas."

Aprofundando-se na análise, veja-se a redação conferida ao art. 38 da lei nº 9.096/95:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. (BRASIL, 1995)

O que importa destacar, para efeitos do presente trabalho, são as dotações orçamentárias da União – previstas no mencionado inciso IV –, que, segundo informações divulgadas no jornal “O Estado de São Paulo”, só no ano de 2009, giraram em torno de R\$ 155.440.000,00 (cento e cinquenta e cinco milhões, quatrocentos e quarenta mil reais).

Quanto a sua distribuição entre os partidos, far-se-á nos moldes do art. 41-A, da Lei nº 9.096/95:

Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

No que se refere à aplicação dos recursos, dispõe o art. 44 do mesmo diploma legislativo:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total recebido; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

II - na propaganda doutrinária e política;

III - no alistamento e campanhas eleitorais;

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total. (BRASIL, 1995)

Por fim, a lei de regência preconiza que a Justiça Eleitoral pode, a qualquer tempo, investigar sobre a aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário, a teor do § 2º do art. 44 da Lei nº 9.096/95.

Assim, conforme explica Garcia (2008, p. 193): “os partidos políticos têm o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral quanto ao destino dado aos recursos que receberam do Fundo Partidário”.

Não é de se admirar que, num país que ocupa a 75ª colocação no último índice de corrupção publicado pela Transparência Internacional (com apenas 3,7 pontos numa escala de 0 a 10), é cada vez mais clara a possibilidade de apropriação ou malversação dos recursos do Fundo Partidário por parte dos dirigentes, além de, como bem lembrado por Garcia (2008, p. 193):

não comprovação de sua utilização para os fins descritos no art. 44 da Lei nº 9.096/95, o que ensejará o surgimento de uma presunção *iuris tantum* de desvio de finalidade.

Nesse passo, convém ilustrar essa mencionada possibilidade com o recente escândalo de repercussão nacional, apurado na CPI dos Correios, em que foi amplamente noticiado o envolvimento de determinado partido político com a utilização indevida dos recursos oriundos do Fundo Partidário, que eram destinados para pagamentos

de despesas estranhas àquelas inerentes aos objetivos propostos pela legislação, configurando-se como “verbas não contabilizadas”. A propósito do tema, apenas para esclarecer esse aspecto, não se pode perder de vista a lição de Castro (2008, p. 444 - 445):

[...] O recebimento de doações que não são contabilizadas na conta bancária (daí que não contabilizada e não informada na prestação de contas) e a utilização do respectivo recurso caracterizam o chamado ‘caixa 2’, pois tal movimentação financeira passará ao largo da apreciação da Justiça Eleitoral, ou seja, na clandestinidade.

Por outro lado, no que tange à propaganda eleitoral gratuita, dispõe a legislação eleitoral que “a propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta Lei, vedada a veiculação de propaganda paga”.

Nesse sentido, deve-se dizer que de gratuito não se pode falar. O que há, na verdade, é uma espécie, digamos, de aquisição coletiva do horário das emissoras por via oblíqua, uma vez que, na dicção do art. 1º do Decreto nº 5.331/05, as empresas poderão deduzir, na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), oito décimos (ou 80%) do preço do espaço comercializável pelo tempo que seria efetivamente utilizado pela emissora em programação destinada à publicidade comercial, no período de duração da propaganda eleitoral ou partidária gratuita.

Só para se ter uma ideia do impacto que esse benefício fiscal acarreta aos cofres públicos, merece realce a notícia publicada no site Contas Abertas:

A propaganda gratuita dos partidos políticos nas eleições do próximo ano, no rádio e na TV, não vai sair tão em conta para os cofres públicos. A Receita Federal estima que as emissoras de todo o país deixem de pagar R\$ 851,1 milhões em impostos, em 2010. (COSTA, 2009)

Assim, não restando dúvidas quanto ao recebimento de recursos públicos por parte dos partidos políticos, forçoso reconhecer que essas entidades estão efetivamente inseridas dentre aquelas cujo custeio o erário haja concorrido ou concorra com algum percentual do seu patrimônio ou da sua receita anual, restando, apenas, definir se, no caso concreto, essa participação representa mais de cinquenta por cento (o que faria incidir no caput do art. 1º da Lei nº 8.429/92) ou menos de cinquenta por cento (estando, portanto, inserido no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.429/92).

Dessa forma, resta lógico, portanto, que os seus dirigentes possam ser submetidos às sanções estabelecidas na Lei nº 8.429/92, quer seja como agentes públicos previstos no *caput* quer seja como

agentes públicos equiparados, estes, como dito alhures, previstos no parágrafo único do art. 1º dessa mesma lei.

Nesse sentido, vale transcrever ementas de acórdãos proferidos no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEMBRO DE DIRETÓRIO DE PARTIDO POLÍTICO. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. LEI Nº 8.429/92, ART. 17, § 8º. INDÍCIOS SUFICIENTES. IMPOSSIBILIDADE DE EXAUSTÃO QUANTO AO MÉRITO. VERBAS RECEBIDAS POR PARTIDO POLÍTICO DO FUNDO PARTIDÁRIO. VERBAS INTEGRADAS COM RECURSO FEDERAL. MALVERSAÇÃO. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. INTEGRANTES DO DIRETÓRIO REGIONAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA PARA INTEGRAR A LIDE. INCONSISTÊNCIA DA ALEGAÇÃO. LEI Nº 8.429/92, ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO E ART. 3º. CARÊNCIA DA AÇÃO POR AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA. NÃO CONFIGURAÇÃO. 1. Versando a ação de improbidade administrativa sobre suposta malversação de verbas do Fundo Partidário e a circunstância de que as verbas foram recebidas da União, sob condição e sujeitas à prestação de contas e ao controle da Justiça Eleitoral, bem como a presença da União como assistente na lide, caracterizada está a competência da Justiça Federal para processar e julgar o feito (CF, art. 109, I). 2. A circunstância de os agravantes integrarem o Diretório Regional do Partido e administrarem as verbas do Fundo Partidário supostamente de forma irregular, os legitimam a integrarem o pólo passivo da ação de improbidade. 3. Não se constitui pressuposto para o recebimento da inicial da ação de improbidade o detalhamento pormenorizado da conduta tida como ímproba. 4. Havendo indícios suficientes da prática de atos de improbidade deve a petição inicial ser recebida, a fim de que a ação tenha seu curso normal com a produção de provas. 5. Na condição de gestores de verbas do Fundo Partidário, ainda

que não sejam agentes públicos, os agravantes estão sujeitos às sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, art. 3º). 6. Agravo improvido. (BRASIL, 2007)

PROCESSO CIVIL. “AÇÃO” DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VERBA DO FUNDO PARTIDÁRIO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. PRINCÍPIO DA ASSERTÇÃO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA EVIDENTE INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA INICIAL. I - O interesse da UNIÃO a justificar a competência da Justiça Federal decorre da circunstância de as verbas do fundo partidário serem compostas de receitas e distribuídas a partir de esferas federais de poder, assim como estar submetida a controle junto a órgãos de mesma natureza. II - No instante preliminar, a questão da legitimidade deve ser examinada a partir do princípio da asserção, i.d., a partir da conformação da demanda pelos argumentos lançados nas peças da fase postulatória. III - Não há deficiência na formulação da causa de pedir, em especial no que refere à participação dos réus a ponto de impedir o exercício do direito de defesa, desde que as condutas foram suficientemente descritas na inicial. IV - O interesse processual surge do vetor necessidade, posto que somente na presente via pode ser obtida a aplicação das penalidades da Lei n. 8429/92. V - A decisão de recebimento da inicial se encontra suficientemente fundamentada. VI - Agravo desprovido. (BRASIL, 2008)

Configurada, portanto, a legitimidade passiva dos dirigentes de partidos políticos para responder a ação de improbidade, que, por óbvio, deve seguir seu trâmite de acordo com o disposto na Lei nº 8.429/92, exsurge uma outra questão, não menos importante, que, infelizmente, não mereceu a devida atenção do legislador: a prescrição.

3 PRESCRIÇÃO

Seguindo a precisa conceituação apresentada por Garcia (2008, p. 499), concebida e aperfeiçoada como um imperativo de ordem pública, a prescrição é fator imprescindível à harmonia das relações sociais, atuando como elemento impeditivo do avanço de

uma instabilidade generalizada, assegurando-se a necessária segurança jurídica da atuação estatal persecutória.

Aliás, quanto a esse tema, tem-se como inacreditável que o legislador possa ter simplesmente “esquecido” ou “não pensado” na hipótese de fixar um prazo prescricional em relação a outros sujeitos passivos, que não os expressamente consignados no art. 23, incisos I e II, da mencionada lei.

Nesse rol dos “excluídos”, estão incluídos, além dos chamados particulares ou terceiros - aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta ou indireta - os dirigentes de partidos políticos.

Com efeito, dispõe o art. 23 da Lei nº 8.429/92:

Art.23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

Vê-se, dessa maneira, que o legislador somente se preocupou com os que detêm mandato, cargo em comissão ou função de confiança (inciso I) e com os exercentes de cargo efetivo ou emprego (inciso II), deixando, assim, uma injustificável e perniciosa lacuna legal quanto aos demais agentes públicos (equiparados ou não), bem como em relação aos terceiros/particulares.

A doutrina e a jurisprudência pátria praticamente ignoram o problema e, mais das vezes, apenas fazem uma analogia com as situações previstas nos incisos I e II do art. 23, entendendo-se, em sua quase totalidade, que o prazo prescricional deve seguir a mesma sorte do agente público envolvido.

Entretanto, registre-se que há vozes dissonantes quanto a essa aplicação analógica, tais como a levantada por Mattos (2006, p. 812). Em sua opinião, especificamente no tocante aos terceiros/particulares, deve-se, à míngua do dispositivo legal específico, aplicar as regras de prescrição geral contidas no Decreto nº 20.910/32. Eis uma breve transcrição de seu entendimento:

Diante do silêncio da supra referida norma legal, que não focaliza a situação jurídica dos particulares/terceiros prevalece a regra geral da prescrição, que é de cinco anos, contados do fato tido como irregular ou ilícito.

Este raciocínio decorre da determinação do artigo 2º, do Decreto nº 20.910/32, que impõe o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para o exercício de ‘todo o direito’, sem exceção, contra a Fazenda Pública ou dela para os administrados.

De fato, não se afigura razoável impor ao dirigente de partido político um prazo prescricional que fique indexado ao final do exercício do mandato, porquanto, diversamente do que ocorre com os chefes do poder executivo, aqueles podem ficar indefinidamente à frente da gestão do partido, o que, em última análise, configuraria caso de imprescritibilidade não previsto em lei.

No nosso sentir, portanto, parece ser mais adequado o entendimento no sentido de se dar um tratamento diferenciado de acordo com o ato ímprobo.

Dito em outras palavras, tratando-se de algum ato comissivo praticado pelo dirigente - como, por exemplo: a apresentação de notas fiscais falsas para encobrir desvios de recursos do Fundo Partidário ou aplicação desses mesmos recursos de forma dissonante com o estatuído no art. 44 da Lei nº 9.096/95, que efetivamente reste caracterizado como ato de improbidade -, o prazo quinquenal da prescrição deve ser contado a partir da execução desse ato, sendo, portanto, prescindível saber se já se encerrou ou não a gestão do partido político por parte do dirigente ímprobo.

Em outro pórtico, caso se trate de ato omissivo - como, por exemplo: a não prestação de contas do Fundo Partidário no prazo legal -, o lapso prescricional somente terá início após o fim do referido prazo legal para apresentação dessas contas.

Desse modo, deve-se dizer que, até que sobrevenha alteração legislativa dando novos contornos à Lei de Improbidade Administrativa, sempre haverá controvérsia acerca dos temas ora discutidos, restando apenas a sugestão para que o Poder Legislativo, no desempenho do seu mister, lapide e alumie esta importantíssima lei, até mesmo em prestígio ao princípio da segurança jurídica, tão caro ao nosso festejado e desejado Estado Democrático de Direito.

4 CONCLUSÃO

Inicialmente, verificou-se que o tema, embora relevante, não mereceu, por parte da doutrina especializada, maiores atenções quanto ao aspecto da responsabilização dos dirigentes de partidos políticos por atos de improbidade e da prescrição quanto a esses mesmos atos.

A partir do estudo realizado, especialmente levando em consideração a análise da Lei nº 8.429/92 e as diversas nuances atinentes aos partidos políticos, mormente quanto aos institutos do Fundo Partidário e do benefício fiscal vinculado ao horário eleitoral gratuito, verificou-se que, em razão de receberem, direta ou indiretamente, recursos públicos, subsiste a responsabilização dos dirigentes dos partidos políticos.

Quanto à prescrição, não obstante o vácuo legislativo referente aos dirigentes de partidos políticos ímprobos, demonstrou-se haver divergências doutrinárias no que se refere ao termo *a quo* para a contagem do prazo quinquenal.

Ao final, sugeriu-se alteração legislativa para que o lapso prescricional tenha o seu início condicionado à espécie do ato reputado como ímprobo, diferenciando-se, portanto, caso esse ato seja comissivo ou missivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Tribunal Regional Federal (1. Região). Agravo de Instrumento nº 2007.01.00.030387-3/AC. Agravante: José Vieira De Farias e Outro. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Exmo. Sr. Juiz Federal Ney Bello (Auxiliar). Brasília, 24 de setembro de 2007. *Diário da Justiça*, Brasília, Seção 2, p. 50, 05 de out. 2007.

_____. _____. Agravo de Instrumento nº 2007.01.00.025327-2/AC. Agravante: Jose Vieira de Farias. Agravado: Ministério Público Federal. Relatores: Exmo. Sr. Juiz Federal Lino Osvaldo Serra Sousa Segundo (conv.) e Desembargador Federal Cândido Ribeiro. Brasília, 18 Fevereiro de 2008. *E-DJF1*, Brasília, p. 119, 07 de março de 2008.

CASTRO, Edson de Resende. *Teoria e prática do direito eleitoral*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

COSTA, Amanda. Propaganda eleitoral gratuita nas eleições 2010 vai custar R\$ 851 milhões. *Contas Abertas*. Brasília, 21 de out. 2009. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=2868>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007.

FAZZIO JR., Waldo. *Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Proibidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FUNDO partidário. In: SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. 26.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARTINS JR., Wallace Paiva. *Proibidade administrativa*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da improbidade administrativa*. 3.ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SARMENTO, George. *Improbidade administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002.

Auditoria Operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil

Carlos Wellington
Leite de Almeida

INTRODUÇÃO

As Auditorias Operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Comando da Aeronáutica representam o esforço do órgão de controle externo no sentido de contribuir de forma mais efetiva para com o exercício do poder aeroespacial. Ainda que os resultados obtidos estejam longe de representar uma interferência decisiva, não resta dúvida de que sinalizam a clara intenção de ambas as organizações no sentido da colaboração com vistas ao aperfeiçoamento mútuo. Sob este aspecto, sim, podem ser considerados altamente relevantes os resultados logrados, uma vez que o apontar de falhas e irregularidades, papel essencial da Corte de Contas, se vê complementado com uma ação preventiva, centrada na entrega de melhores bens e serviços públicos à sociedade.

No presente trabalho apresenta-se breve histórico da Auditoria Operacional no TCU, passando-se, em seguida, à análise de quatro de seus múltiplos aspectos: o desempenho organizacional e programático, a cooperação interorganizacional, a participação ativa do auditado e o uso dos recursos públicos em benefício da sociedade. Esses aspectos são avaliados do ponto de vista do controle sobre os programas e ações relacionadas ao poder aeroespacial. As conclusões oferecidas pelo artigo procuram lançar luzes sobre a contribuição do controle externo para essa importante parcela do poder nacional brasileiro.

Para tratar do tema poder aeroespacial, sob a ótica específica do controle, foram reunidos os acórdãos prolatados em sede de auditorias relacionadas ao Comando da Aeronáutica. Como fundamento teórico de Auditoria Operacional, foram recolhidas as produções bibliográficas de ministros e auditores da Casa, publicadas na Revista do TCU ou disponíveis na Biblioteca Rubens Rosa. Buscou-se, com isso, evidenciar o conhecimento organizacional produzido no próprio órgão de controle externo brasileiro. Deve-se esclarecer que os termos Auditoria Operacional, Auditoria de Natureza Operacional, Auditoria de Desempenho, *Performance Audit* e *Value for Money Audit*, bem como as siglas ANOp e VFM, foram usadas como sinônimos. Indistintamente, também, foram consideradas as expressões Comando da Aeronáutica e Força Aérea Brasileira (FAB).

AUDITORIA OPERACIONAL NO TRIBUNAL

A Auditoria Operacional começou a ter vida no TCU a partir de meados da década de 1990, quando já então representava um importante avanço

Carlos Wellington Leite de Almeida é servidor do Tribunal de Contas da União. É mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Análise e Programação Financeira pelo Instituto do FMI (IMF-Institute, EUA) e em Economia e Orçamento de Defesa pelo Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS, EUA).

entre as ferramentas de auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) de países como o Canadá, os Estados Unidos da América e o Reino Unido. Essa inovação resultou, inicialmente, do intercâmbio de profissionais de auditoria do TCU com profissionais do *Office of the Auditor General* (OAG), EFS canadense, e do *General Accountability Office* (GAO), EFS dos Estados Unidos (OLIVEIRA, 1993, p. 8). Posteriormente, o TCU engajou-se no Projeto Reino Unido, iniciativa de cooperação técnica por meio da qual a consagrada experiência em auditorias *Value for Money* (VFM) do *National Audit Office* (NAO) britânico foi trazida para o âmbito do controle externo brasileiro. Esse intercâmbio foi essencial para o desenvolvimento de conceitos, métodos e técnicas próprios. Além disso, serviram para confirmar que não existe uma “forma padrão” de realização de Auditorias Operacionais. Segundo Santos (2009, p. 35) “A evolução do VFM tem se caracterizado pela flexibilidade e criatividade, em vez de uma abordagem altamente prescrita ou codificada”.

A introdução da Auditoria Operacional no TCU esteve ligada, também, a estudos realizados em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o *Virginia Polytechnique Institute* e com a *Academy of Public Administration*. A modalidade de controle surgiu no órgão de controle externo brasileiro, inicialmente, com o nome de Auditoria de Desempenho, definida na versão inicial do manual institucional (BRASIL, 2008), posteriormente, Auditoria de Natureza Operacional (ANOp), nome que recebeu com a segunda versão do manual, em 2000. Essa denominação permaneceu inalterada até 2010, quando a atual versão do manual a alterou para Auditoria Operacional. Nada obstante, a sigla ANOp, por sua consagração, foi mantida.

Quando da publicação da segunda versão do então Manual de Auditoria de Natureza Operacional, o TCU já reconhecia ser essa a modalidade de controle que mais se havia desenvolvido nos países junto aos quais se buscava adquirir o necessário conhecimento (BRASIL, 2000, p. 5-6). A atual versão diferencia-se das duas primeiras por se preocupar em abranger todo o ciclo de realização da Auditoria Operacional, por apresentar orientações gerais para a definição dos temas a auditar e por tratar do monitoramento das deliberações pertinentes. Além disso, na atual versão, o controle de qualidade também recebeu

atenção e foi objeto de capítulo específico (BRASIL, 2010, p. 6). Atualmente, o Tribunal (2010, p. 7) adota a seguinte definição para essa importante modalidade de controle:

Auditoria Operacional (ANOp) é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Na essência da mais recente modalidade de auditoria, está a noção de que deve o gestor público, adotando uma postura mais ativa, criativa e desburocratizante, tornar possível a eficiência e a economicidade em suas atividades, sempre levando em conta o exame das relações custo/benefício envolvidas nos processos administrativos (BUGARIN, 2004, p. 16). Superando a ação limitada à análise posterior dos atos de gestão, o TCU tem, na Auditoria Operacional, um dos seus principais instrumentos de controle *a priori* (MOTTA, 2005, p. 7-8 e BELO, 2002, p. 17-18) e de intervenção no domínio dos resultados apresentados pelos órgãos e entidades da Administração Pública brasileira.

A Auditoria Operacional, portanto, abranda a noção do estrito controle de legalidade e concentra esforços na questão do desempenho das unidades auditadas, com o intuito de contribuir para a identificação de focos de ineficiência, bem como sua superação, oferecendo sugestões para aperfeiçoamento dos resultados da ação governamental (FREITAS, 2001, p. 20). Incorpora no seu propósito e no seu *modus operandi* as noções de que os resultados apresentados pelos órgãos e entidades devem ser objeto de acompanhamento sistemático (MAFRA, 2008, p. 48) e de que os processos de avaliação das diferentes políticas públicas devem legitimar-se por meio dos resultados do controle, mais do que pelos julgamentos prolatados e pelas sanções aplicadas (BITTENCOURT, 2005, p. 70).

A auditoria operacional ocupa-se, portanto, de fatores relacionados à qualidade da gestão, e busca aferir até que ponto os administradores públicos gerenciam os recursos sob sua responsabilidade com economia e eficiência e se as atividades e os

programas implementados atingem os objetivos pretendidos e as metas esperadas. (BASTOS, 2002, p. 28)

FOCO NO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL E PROGRAMÁTICO

A Auditoria Operacional, portanto, é modalidade de controle que focaliza o desempenho organizacional e programático dos órgãos e entidades da Administração Pública. Não faz da regularidade da gestão o centro de suas atenções e, nisso, distingue-se em essência da auditoria de conformidade, sendo mais aberta a julgamentos e interpretações e apresentando relatórios mais analíticos e argumentativos. Trata dos chamados “és” da Administração Pública: Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade. Outras dimensões do desempenho poderão ser objeto da Auditoria Operacional, como a Equidade, com o objetivo de subsidiar a *accountability* de desempenho da ação governamental. Os cinco “és” citados são, a seguir, sumariamente definidos a partir do Manual de Auditoria Operacional (BRASIL, 2010, p. 7-9).

Economicidade: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos.

Eficácia: grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

Efetividade: diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção.

Equidade: exame que pode ser derivado da dimensão de efetividade da política pública. Baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado. Trata da garantia de condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis,

políticos e sociais e enfoca, em especial, as políticas públicas de proteção e de desenvolvimento social.

As Auditorias Operacionais realizadas pelo TCU no Comando da Aeronáutica buscaram avaliar o desempenho organizacional e programático de unidades e programas ligados ao poder aeroespacial no Brasil. Essas intervenções do órgão de controle externo em domínio de acesso tradicionalmente restrito representaram uma decisiva demonstração de que a EFS do Brasil pretende afirmar sua competência institucional e sua capacidade técnica em qualquer campo da ação governamental. Ao mesmo tempo, ao adotar postura altamente colaborativa para com as equipes de auditoria da Corte de Contas, a FAB deixou claros o reconhecimento e o apreço que tem para com o Tribunal, bem como a necessária abertura ao recebimento de críticas externas construtivas voltadas para o aperfeiçoamento de resultados.

Exemplo desse foco no desempenho organizacional e programático pode ser observado nas sucessivas fiscalizações realizadas, entre 2003 e 2009, no Programa EMAer-32, então destinado a viabilizar a administração aeroportuária no Brasil. Por meio do Acórdão 036/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003a), foi recomendada ao Comando da Aeronáutica a união de esforços com o Ministério da Defesa no apoio à sustentação do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero), a fim de não transferir para o Tesouro Nacional os custos programáticos futuros. Posteriormente, por meio do Acórdão 1255/2004-TCU-Plenário (BRASIL, 2004), o Tribunal requereu ao Ministério da Defesa informações quanto aos critérios utilizados para fixar a dotação anual destinada ao programa, para viabilizar a aplicação da totalidade dos recursos arrecadados em cada exercício. É dizer, o TCU identificou possíveis problemas relacionados ao desempenho do Programa EMAer-32, em diferentes dimensões, e tratou de induzir a busca de solução por parte dos órgãos encarregados.

Ainda no âmbito da fiscalização do EMAer-32, em 2009, o TCU identificou grave falha no Comando da Aeronáutica, relativa à aferição do programa em sua dimensão eficiência. Tratava-se da falta de informações capazes de evidenciar o custo-benefício da sistemática de gerenciamento

de pavimentos em aeródromos, uma lacuna que, se não preenchida, traria enormes dificuldades à avaliação do desempenho programático. Por isso, por meio do Acórdão 162/2009-TCU-Plenário (BRASIL, 2009), o Tribunal recomendou à Diretoria de Engenharia da Aeronáutica (DirEng) que providenciasse a coleta e o armazenamento das informações pertinentes e, de forma bastante inovadora, referiu-se à necessidade de **induzir a cultura de manutenção preventiva nos agentes responsáveis pela administração de aeroportos e nos formuladores de políticas públicas**.

Pode-se perceber, portanto, que a atuação do TCU em relação ao Programa EMAer-32 transcendeu em muito o exame de regularidade tradicionalmente conduzido no âmbito de outras modalidades de controle. Essa forma de atuação vem ao encontro dos anseios de uma sociedade que, cada vez mais, demanda maior eficiência no uso dos recursos públicos, além do combate à corrupção, ao desvio e à fraude no uso do dinheiro público (LAVORATO, 2005, p. 111). A Auditoria Operacional baseia-se no princípio de que o gestor público deve prestar contas à sociedade tanto em relação à regularidade de seus atos quanto em relação aos resultados efetivamente obtidos (FREITAS, 2001, p. 13 e BASTOS, 2002, p. 28). Trata-se de exercício de controle com papel crítico, no qual se busca agregar valor à gestão governamental e promover mudanças positivas nos órgãos auditados (SANTOS, 2009, p. 38).

Outro projeto da Aeronáutica (posteriormente, da Presidência da República) que recebeu intensa fiscalização de tipo operacional foi o do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam). O Projeto Sivam, ao envolver cerca de US\$ 1,5 bilhão (um bilhão e meio de dólares), constituiu-se em um evento da maior importância no âmbito da defesa nacional. A fiscalização de um projeto de tamanha magnitude, se limitada a aspectos de conformidade, seria, certamente, de pouca utilidade, pois agregaria pouco ou nenhum valor à gestão dos recursos envolvidos. Por isso mesmo, o TCU, na sua supervisão, aliou Auditorias Operacionais à verificação tradicional da conformidade dos gastos realizados.

Por meio do Acórdão 193/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003b), o TCU definiu que, em seus

próximos trabalhos, verificaria possíveis ineficiências em relação ao cronograma de implantação do Projeto Sivam, aos riscos de obsolescência e à perda da garantia dos equipamentos entregues. Na mesma decisão, também, estabeleceu que verificaria a efetividade operacional dos Centros de Vigilância Regionais instalados no âmbito do projeto, sobretudo quanto ao suprimento de mão-de-obra, à capacitação técnica e à integração das diversas entidades envolvidas direta ou indiretamente com o projeto.

Destaca-se, ainda, a atenção dedicada ao tema do controle do tráfego aéreo. Por meio do Acórdão 1722/2008-TCU-Plenário (BRASIL, 2008), o Tribunal determinou à unidade técnica responsável que realizasse auditoria de sistemas com foco na operacionalidade, confiabilidade e efetividade do sistema de visualização radar X-4000, utilizado como parte do sistema de controle do espaço aéreo brasileiro. Como se vê, são questões que superam o tema da conformidade e cuidam do desempenho organizacional e programático, dotando o TCU da possibilidade de interferir direta e positivamente no poder aeroespacial brasileiro.

COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL

Característica inovadora das Auditorias Operacionais do TCU então desenvolvidas diz respeito à avaliação da capacidade de cooperação interorganizacional quando do envolvimento de diferentes órgãos e entidades com um determinado tema ou programa ligado ao poder aeroespacial. A teoria sustenta que a *Performance Audit* envolve questões relativas à **distribuição de autoridade e controle** nas políticas públicas, assunto que, embora possa ser tocado pelas fiscalizações de conformidade, não faz parte de suas atenções principais (GOMES, 2000, p. 9). Foi no âmbito desse importante aspecto operacional que o TCU, quando da prolação do Acórdão 193/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003b), recomendou à Casa Civil da Presidência da República que cuidasse de tornar plenamente operacional o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), de forma a justificar o investimento feito.

Da mesma forma que fez em relação ao Sivam/Sipam, o TCU também avaliou questões relativas à coordenação interorganizacional da defesa aeroespacial, do controle do espaço aéreo e da

segurança do tráfego aéreo. No primeiro caso, o Tribunal deu ciência de seus achados acerca do reaparelhamento da FAB a um importante conjunto organizacional que incluiu, além do próprio Comando da Aeronáutica, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Defesa (BRASIL, 2003c). Já no segundo, o TCU preocupou-se em expedir recomendações relativas à articulação das organizações ligadas à implementação da Política Nacional de Aviação, em especial quanto ao funcionamento do Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC) e à implementação de suas Resoluções (BRASIL, 2006).

A questão da defesa aeroespacial brasileira recebeu visível atenção da Corte de Contas por ocasião da supervisão exercida sobre o Programa F-X, voltado para a obtenção de uma nova aeronave de superioridade aérea e interceptação para a FAB. A importância dada ao assunto ficou clara quando da prolação do Acórdão 2460/2003-TCU-1C (BRASIL, 2003c), ocasião em que foram alertadas as diversas organizações acerca da **grave fragilidade na proteção do centro de poder da Nação que poderia advir da postergação da substituição dos atuais caças em uso pela Força Aérea**. O Tribunal, na ocasião, considerou que um maior elastecimento do prazo de substituição dos aviões **Mirage III**, então usados, ampliaria a já indesejável lacuna na proteção aérea do Brasil. Foi nesta ocasião que o TCU adotou firme posição no sentido de que os entraves orçamentários vinham afetando de forma muito negativa o cumprimento dos prazos e programas relativos à defesa aeroespacial, bem como gerando prejuízos com relação aos compromissos comerciais e financeiros assumidos. Finalmente, resta registrar que foi no mesmo Acórdão que se determinou à unidade técnica competente a inclusão, nos subsequentes planos de fiscalização, da supervisão dos programas de reaparelhamento do Ministério da Defesa, **ampliando para os Comandos da Marinha e do Exército os procedimentos que vêm sendo adotados em relação ao programa de reaparelhamento da Força Aérea Brasileira**.

Quanto ao tema da fiscalização do sistema de controle do espaço aéreo e de segurança do tráfego

aéreo, destaca-se a ampla auditoria realizada no Sistema de Controle do Espaço Aéreo (Sisceab). Por meio do Acórdão 2464/2007-TCU-Plenário (BRASIL, 2007), o Tribunal recomendou ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), do Comando da Aeronáutica, que estabelecesse procedimento de consulta periódica à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Os auditores da Corte de Contas identificaram possível fonte de ineficiência na falta de intercâmbio entre as duas organizações e a recomendação teve por fim fazer com que o Deca pudesse valer-se das informações relativas à evolução do volume de tráfego aéreo. O Departamento pôde, então, contar com as importantes informações da Anac no planejamento de custeio do Sisceab.

De destacar, por fim, que nas Auditorias Operacionais realizadas no Comando da Aeronáutica, o TCU tratou, também, da coordenação de suas próprias ações com as desenvolvidas no órgão objeto da fiscalização. Por meio do Acórdão 2420/2006-TCU-Plenário (BRASIL, 2006), a Corte de Contas determinou que a Casa Civil da Presidência da República **realizasse estudos no sentido de definir um departamento governamental encarregado de estabelecer relações diretas com o TCU, no intuito de supervisionar e de coordenar a implementação de medidas preventivas e corretivas sugeridas no âmbito das fiscalizações de natureza operacional**. Trata-se, portanto, de criar condições adequadas ao macrogerenciamento da implementação de medidas voltadas para a obtenção de melhores resultados na gestão pública.

PARTICIPAÇÃO ATIVA DO AUDITADO

Entre os múltiplos aspectos para uma possível análise da Auditoria Operacional, uma que se mostra particularmente relevante diz respeito à participação ativa do auditado em todo o processo de fiscalização. Na Auditoria Operacional, os dirigentes e demais servidores dos órgãos e entidades são chamados a desempenhar um papel ativo no processo de identificação e validação dos eventuais achados, chegando mesmo a protagonizar o processo em conjunto com os auditores. Uma situação que, definitivamente, não se verifica em uma auditoria de conformidade ou outra modalidade de controle mais tradicional, em que ao auditado compete, geralmente, um papel passivo, de fornecedor de informações para a tomada de posição por parte dos auditores. A esse respeito, consigna o **Manual de Auditoria Operacional** do TCU:

Desde a etapa de seleção do tema e definição do escopo da auditoria até a caracterização dos achados e possíveis recomendações, a equipe deve contar com a imprescindível colaboração do auditado. Para que a auditoria contribua efetivamente para o aperfeiçoamento da gestão, o gestor precisa apoiar o trabalho e estar disposto a colaborar, facilitando a identificação das áreas relevantes a serem examinadas. Por sua vez, o envolvimento do gestor favorece a apropriação dos resultados da auditoria e a efetiva implementação das recomendações propostas [...] (BRASIL, 2010, p. 10)

Esse papel ativo do auditado é um importante diferencial da Auditoria Operacional. E é absolutamente necessário, pois faz parte do conjunto conceitual da Auditoria Operacional a idéia de que o próprio órgão ou entidade auditado “se revele” para o órgão de controle e, em última análise, para a sociedade. Isso não significa, em hipótese alguma, que os auditores abram mão do controle do processo de auditoria. O que ocorre é um compartilhamento de responsabilidades em que, na verdade, um processo de mútua validação dos procedimentos permitirá a obtenção de conclusões sólidas e valiosas. Além disso, a Auditoria Operacional demanda do órgão auditado a realização de uma profunda autoavaliação.

(Um) imperativo para o sucesso de uma auditoria operacional é o relacionamento cooperativo que se espera seja estabelecido entre o auditor e o seu cliente. [...] A natureza dos dados a serem captados, a construção dos critérios, a comparação entre uns e outros, são freqüentemente sujeitos a lacunas e ambigüidades que dificilmente são superáveis sem uma postura cooperativa de ambas as partes. Isto requer uma postura institucional e pessoal dos responsáveis pela auditoria que, longe de representar uma diminuição de sua condição de trabalho, evidencia (e exige) um grau maior de profissionalismo e garante, quando atingido, um respeito ainda maior à instituição de controle. (BITTENCOURT, 2005, p. 70)

Para que uma Auditoria Operacional seja coroada de sucesso é essencial que uma relação de cooperação e confiança se estabeleça entre auditores e auditados, desde o início dos trabalhos (BRASIL, 2010, p. 17). E, no que se refere às Auditorias Operacionais realizadas pelo TCU no Comando da Aeronáutica, importantes resultados foram obtidos graças ao comportamento cooperativo e ao cristalino profissionalismo demonstrado pelas equipes de ambas as organizações. A Aeronáutica demonstrou, ao longo dos processos a que se submeteu, a clara intenção de apresentar seus resultados ao controle e à sociedade, aumentando, com isso, o grau de transparência de sua gestão.

Essa cooperação entre o TCU e a FAB ficou demonstrada em diferentes situações: nas reuniões prévias à execução das auditorias, nos painéis de referência e no processo de validação dos achados de auditoria. O Acórdão 036/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003a), prolatado no âmbito da fiscalização do Programa EMAer-32, materializou de maneira bem clara a importância dessa participação ativa do auditado ao recomendar ao Comando da Aeronáutica a criação de um grupo de contato de auditoria, que contasse com pessoal do Estado-Maior da Aeronáutica e da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), destinado a atuar como canal de comunicação com o TCU. Tudo isso, consignou o Acórdão, com o **objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações [...], a evolução dos indicadores de desempenho do Emaer-32 e o atingimento das respectivas metas** (BRASIL, 2003a).

APLICAÇÃO DE RECURSOS EM BENEFÍCIO DA SOCIEDADE

Instrumento do controle, a Auditoria Operacional deve servir à missão do TCU: assegurar a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade. E, nesse particular aspecto, constitui ferramenta de especial valor, uma vez que, diferentemente dos demais instrumentos de controle, concentra-se em questões que transcendem à simples análise de legalidade, voltando-se para os resultados realmente obtidos pela gestão pública. Ocupa-se a Auditoria Operacional de identificar e “medir” os bens e serviços entregues efetivamente à sociedade por meio das políticas públicas.

No que se refere à política pública aeroespacial, é inegável que a Auditoria Operacional serviu como um dos principais instrumentos de intervenção do controle, a fim de contribuir para a obtenção de melhores resultados. Essa intervenção, como visto, atingiu temas relativos à infraestrutura aeroportuária, à defesa aérea, ao controle e à segurança do tráfego aéreo e à coordenação interorganizacional necessária à gestão da referida política pública. Uma fiscalização de conformidade ou uma tomada de contas, embora voltados para questões também essenciais relativas à regular aplicação de recursos públicos, dificilmente serviria para obter resultados dessa natureza. Exemplo desse foco nos benefícios efetivamente entregues à sociedade, pode ser verificada na sucessão de acórdãos prolatados no âmbito da Auditoria Operacional do Programa EMAer-32:

- a) O Acórdão 036/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003a), voltou-se de maneira clara para os usuários do transporte aéreo, trabalhando questões que afetam diretamente o cidadão comum. Tratou da relação entre o Ataero e os preços das passagens aéreas e definiu a necessidade de elaboração de indicadores claros, capazes de mensurar e demonstrar resultados, **para que a sociedade possa saber quais são os benefícios que ele tem trazido para o País.**
- b) No mesmo sentido, para garantir máxima transparência à gestão do Ataero, o Acórdão 1255/2004-TCU-Plenário (BRASIL, 2004) determinou ao Comando da Aeronáutica que discriminasse os referidos indicadores

de forma regionalizada, quando possível, em adendo aos números consolidados nacionalmente.

- c) Por fim, no Acórdão 162/2009-TCU-Plenário (BRASIL, 2009), o TCU recomendou ao Ministério da Defesa que atuasse em conjunto com o Comando da Aeronáutica **para explicitar junto ao Legislativo Federal a demonstração dos benefícios alcançados com o Ataero.**

A finalidade da prestação de serviços públicos é sempre evoluir e os governos devem procurar melhorar a qualidade do serviço e, mediante criatividade e pró-atividade, criar condições para maior eficiência na gestão (BUGARIN, 2004, p. 16 e SANTOS, 2009, p. 37). A sociedade moderna tem crescentes e mutantes necessidades e demanda uma Administração Pública capaz de adaptar-se continuamente e apresentar resultados satisfatórios em um universo que se altera a cada instante. O TCU caminha na direção da chamada **responsabilização por desempenho**, conceito segundo o qual não somente as infrações aos normativos exporiam os gestores à crítica, mas, também, a obtenção de resultados em nível abaixo do mínimo esperado. Isso se faz com a explicitação e tradução fidedigna dos resultados da ação governamental e com a indução a condutas mais eficientes e ao constante questionamento dos resultados apresentados (LIMA, 2008, p. 38). A Auditoria Operacional constitui instrumento especialmente vocacionado para cumprir com esse papel de indutor de comportamentos mais eficientes entre os gestores.

Releva, por fim, deixar claro que o reconhecimento das virtudes da Auditoria Operacional como instrumento de controle não significa abandonar os demais. A garantia da aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade não pode prescindir das avaliações de conformidade, da análise da legalidade e da regularidade, conduzidas no âmbito de outros instrumentos de controle como as Tomadas e Prestações de Contas e as Auditorias de Conformidade. Sabe-se que muitos dos resultados desejados pela sociedade deixam de ser conseguidos pelas políticas públicas devido à ineficiência administrativa. Contudo, se em nome de uma maior eficiência no uso dos recursos

públicos abandonássemos as exigências relativas à conformidade, da mesma forma, não se estaria garantindo sua aplicação em benefício do legítimo beneficiário.

O princípio constitucional da eficiência não pode, é fundamental que isso fique bem claro, suscitar entendimento errôneo no sentido de que, em seu nome, a legalidade seja, **pura e simplesmente**, sacrificada ou relegada a um plano inferior. Com efeito, estes dois princípios constitucionais da Administração devem **harmonizar-se, entre si e com os demais princípios correlatos**, permitindo ao gestor público atuar com eficiência, dentro da legalidade (BUGARIN, 2001, p. 49)

CONCLUSÃO

As Auditorias Operacionais conduzidas pelo TCU em programas e atividades afetas ao Comando da Aeronáutica buscaram induzir condutas administrativas mais eficientes na gestão das políticas públicas relacionadas ao exercício do poder aeroespacial. Serviram para que a Corte de Contas adotasse uma postura ativa em relação a esse importante ramo do poder nacional e das políticas públicas e permitiram, também, um decisivo estreitamento de relações entre os órgãos e entidades envolvidos. Com as Auditorias Operacionais, o Tribunal pôde dar sua contribuição para o aperfeiçoamento da gestão aeroportuária, para o fortalecimento da defesa aérea, para a correção de rumos do Projeto Sivam e para a maior funcionalidade do sistema de controle e tráfego aéreo.

Essas auditorias sinalizaram a clara intenção do TCU quanto a atuar de forma incisiva em todos os campos da gestão pública. Em especial, no que se refere às políticas da Defesa Nacional, tema tradicionalmente alheio a uma maior participação social, o Tribunal deixa claro que exercerá seu papel de garantidor da transparência e de indutor da eficiência. A escolha do setor aeroespacial como campo de estudos mostrou-se particularmente feliz, haja vista a relevância material e social dos programas que lhe eram vinculados, como o Projeto Sivam, e a percepção de que problemas

nesse setor podem afetar grandemente a vida do cidadão, como os relacionados ao controle de vôo e à gestão dos aeroportos.

A Auditoria Operacional constitui uma modalidade de fiscalização de muito maior abrangência que as fiscalizações de conformidade, não somente em relação aos seus objetivos específicos, mas, também, em relação à varredura institucional que propõe. Move-se pela deliberada intenção de interferir nas diversas políticas públicas não somente por focalizar a eficiência das organizações condutoras das políticas, o que já é muito, mas, também, pelo desejo claro de atuar no nível interorganizacional, identificando responsabilidades existentes e atribuindo outras novas. No caso das fiscalizações operacionais conduzidas na FAB, tratou-se de interferência ativa do órgão de controle externo, no exercício de seu papel consolidador da democracia e garantidor do bom uso do dinheiro público em benefício da sociedade.

O papel ativo do auditado constitui importante procedimento gerador de legitimidade para os achados. Afasta, por exemplo, a possibilidade de que as recomendações expedidas sejam o resultado de uma visão monolítica e vinculada a apenas um ponto de vista. Embora as auditorias de conformidade também se ocupem, e muito, de garantir a imparcialidade de suas conclusões, nas Auditorias Operacionais há uma relação mais clara e mais intensa entre auditores e auditados. As fiscalizações operacionais realizadas no Comando da Aeronáutica, nesse sentido, foram particularmente bem sucedidas e constituíram verdadeira escola para o aperfeiçoamento do exercício do controle sobre o Setor Defesa Nacional.

Entretanto, não há na Auditoria Operacional, deve ficar claro, qualquer renúncia ao poder de decidir de forma independente, por parte do órgão de controle. Muito ao contrário, por haverem sido submetidos os achados de auditoria a um intenso processo de mútua legitimação, as recomendações expedidas se vêm dotadas de grande força técnica e moral, tão importante quanto a força coercitiva que caracteriza

as decisões do Tribunal prolatadas em outras situações. Muito do sucesso das Auditorias Operacionais realizadas pelo TCU no Comando da Aeronáutica deve-se, exatamente, ao impulso dessa legitimação recíproca e às soluções de compromisso que dela resultam.

Por último, mas não menos importante, deve-se destacar a exemplar colaboração do Comando da Aeronáutica, bem como sua postura nitidamente voltada para a transparência. Aberta e cooperativa, inclusive quanto às críticas eventualmente recebidas, a Aeronáutica brasileira demonstrou seu apreço pela democracia e seu reconhecimento pelo papel do TCU na supervisão dos gastos públicos. Uma postura que, sem dúvida, contradiz as tradicionais críticas quanto ao fechamento e à opacidade dos órgãos militares e sinaliza novas oportunidades quanto ao estabelecimento de uma gestão democrática e eficiente dos recursos da Defesa Nacional.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Gloria Maria Merola da Costa. A experiência do Tribunal de Contas da União em auditoria operacional e avaliação de programas governamentais. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 33, n. 92, p. 28-37, 2002.

BELO, Alcindo A. Amorim B. Fiscalização Operacional: um controle externo otimizado. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 33, n. 91, p. 11-18, 2002.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 36, n. 105, p. 60-76, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 036/2003, Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 29/01/2003. Auditoria Operacional. Comando da Aeronáutica. Programa EMAER-32. Verificação da aplicação dos recursos arrecadados com as tarifas aeroportuárias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 fev. 2003a, Seção 1, página 70.

_____. _____. Acórdão nº 1.255/2004, Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Monitoramento. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. MPOG. Verificação da implementação de determinação e recomendação do Tribunal em auditoria realizada no Programa EMAER. Sessão de 25/08/2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 set. 2004, Seção 1, página 185.

_____. _____. Acórdão nº 1.722/2008, Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler Relatório de Auditoria realizada no DECEA, para verificar operacionalidade, confiabilidade e efetividade do sistema de visualização radar X - 4000. Sessão de 20/08/2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 ago. 2008, Seção 1, página 110.

_____. _____. Acórdão nº 162/2009, Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Monitoramento. Auditoria operacional. Programa EMAER-32. Sessão de 11/02/2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 fev. 2009, Seção 1, página 92.

_____. Acórdão nº 193/2003, Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar Acompanhamento. Implantação do projeto SIVAM. Período de 15.11.2001 a 31.05.2002. Sessão de 12/03/2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 mar. 2003b, Seção 1, página 118.

_____. Acórdão nº 2.420/2006, Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Relatório de levantamento de auditoria. Avaliação preliminar da situação do sistema de controle do tráfego aéreo brasileiro. Deficiências institucionais. Sessão de 12/12/2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 dez. 2006, Seção 1, página 80.

_____. Acórdão nº 2.460/2003, 1ª Câmara. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Auditoria. Estado-Maior da Aeronáutica. Reparelhamento da FAB. Sessão de 14/10/2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 out. 2003c, Seção 1, página 113.

_____. Acórdão nº 2.464/2007, Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Monitoramento. Cumprimento da determinação contida no subitem 9.11 do acórdão nº 2.420/2006-TCU-Plenário. Deficiências institucionais. Cortes nas propostas orçamentárias elaboradas pelo DECEA/COMAER. Sessão de 21/11/2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2007.

_____. Portaria nº 144, de 10 de julho de 2000. Aprova o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União. *Boletim TCU Especial*, Brasília, DF, n. 37, 20 de julho 2000.

_____. Portaria nº 222, de 28 de abril de 1998. Aprova o Manual de Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas da União. *Boletim TCU Especial*, Brasília, DF, n. 29, 11 de maio 1998.

_____. Portaria-SEGECEX nº 4, de 26 de fevereiro de 2010. Aprova o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União. *Boletim TCU Especial*, Brasília, DF, n. 4, 23 de março de 2010.

BUGARIN, Paulo Soares. Economicidade e eficiência: breves notas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 35, n. 101, p. 15-17, 2004.

_____. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 32, n. 87, p. 39-50, 2001.

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio. Performance Audit: uma proposta de definição. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 32, n. 90, p. 13-21, 2001.

GOMES, Marcelo Barros. *Performance audit argument: a public management policy analysis about Supreme Audit Institutions role*. 2000. 1 v. (várias paginações). Dissertação (Mestrado) -- The London School of Economics and Political Science, London, 2000.

LAVORATO, Valdir. Subsídios para seleção de auditorias de desempenho no Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 36, n. 105, p. 101-112, 2005.

LIMA, Dagomar Henriques. Responsabilização por desempenho e controle externo da administração pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 40, n. 111, p. 35-42, jan./abr. 2008.

MAFRA, Fábio. O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 40, n. 112, p. 47-58, maio/ago. 2008.

MOTTA, Adylson. A necessidade de mudança do paradigma de prestação de contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 36, n. 103, p. 07-12, 2005.

OLIVEIRA, Eliane Meira Barros de. *Strategy paper*. Washington, General Accounting Office (GAO), International Auditor Fellowship Program, 1993. Relatório de participação.

SANTOS, André Jacintho dos. Auditoria de performance: value for money. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 41, n. 114, p. 35-44, jan./abr. 2009.

Análise da Prescrição pelo Tribunal de Contas da União

Éric Izáccio de Andrade Campos

INTRODUÇÃO

A prescrição constitui tema bastante controverso em toda a Administração Pública, incluídos aí o Poder Judiciário e os tribunais de contas, que não raras vezes apresentam teorias divergentes acerca do tema. No Tribunal de Contas da União não é diferente: mostra-se visível a dificuldade de seus colegiados em tratar da prescrição, desafio que se repete sempre que há necessidade de analisar o caso concreto. O presente texto trata do instituto da prescrição nos processos de controle externo e busca trazer à tona a necessidade e importância do exame da matéria pelo Tribunal de Contas da União. Inicialmente, são conceituados e diferenciados os institutos da prescrição e da decadência, adentrando-se também na competência da Corte de Contas. Logo após, são explicitados os entendimentos jurisprudenciais do TCU acerca desses institutos e o impacto em suas decisões da recente posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Por fim, apresentam-se os desdobramentos da Lei nº 11.280/2006 e as possíveis implicações decorrentes da omissão do TCU na análise da prescrição nos processos de sua competência, pugnando-se pela criação de norma que trate do assunto no âmbito desta Corte de Contas.

NOÇÕES CONCEITUAIS

A prescrição, em seu conceito mais simples, é a perda da **pretensão** de reparação do direito violado em face de inércia do seu titular no decorrer do prazo previsto em lei. Ou seja, perde-se o poder de exigir coercitivamente de outrem o cumprimento de uma obrigação jurídica. Já a decadência, em sua definição mais comum, é a perda do **próprio direito** pelo não exercício deste no prazo estabelecido em lei. Existem direitos que, por sua natureza, devem ser exercidos num prazo determinado. Do transcurso desse prazo, em conjunto com a inércia do titular, decorre a decadência ou caducidade do direito.

Éric Izáccio de Andrade Campos é servidor do Tribunal de Contas da União, bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ) e advogado.

Para alcançar uma diferenciação precisa entre os institutos, Gagliano e Pamplona Filho (2010, p. 510-511) esclarecem que o melhor critério doutrinário é ainda o proposto por Agnelo Amorim Filho, que baseia sua classificação nos direitos subjetivos e nos tipos de ações correspondentes. Em classificação atribuída a Chiovenda, esses direitos subjetivos podem ser agrupados, segundo a finalidade, em duas grandes categorias: a) direitos a uma prestação e; b) direitos potestativos.

A decadência atinge os direitos potestativos, que são aqueles insuscetíveis de violação e aos quais, por isso mesmo, não corresponde qualquer prestação. São exemplos: direito à revogação de mandato, direito à aceitação de herança, direito à ação de divórcio, direito à via do mandado de segurança, direito ao rito especial das ações possessórias e direito da Administração de anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários. O reconhecimento de tais direitos se dá por meio de ações **constitutivas ou declaratórias**.

Do outro lado, a prescrição alcança os direitos a uma prestação, como os direitos pessoais ou reais. Oriundos do descumprimento de uma obrigação jurídica, esses direitos são exercidos pelo titular perante o devedor pela via das **ações condenatórias**. São exemplos as pretensões relativas a aluguéis, seguros, reparação civil, cobrança de dívidas etc. Vale ressaltar que não se perde o direito constitucional à ação, mas sim à pretensão de reparação do direito violado.

Para ilustrar a diferenciação exposta, apresento duas previsões de decadência existentes no regimento interno do TCU. A primeira delas está expressa no art. 211, § 2º, *verbis* (grifei):

Art. 211. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.

[...]

§ 2º Dentro do **prazo de cinco anos** contados da publicação, no Diário Oficial da

União, da decisão terminativa a que se refere o § 3º do art. 201, o Tribunal poderá, à vista de novos elementos considerados suficientes, autorizar o desarquivamento do processo e determinar que se ultime a respectiva tomada ou prestação de contas.

A outra previsão está disposta no art. 260, § 2º (grifei):

Art. 260. Para o exercício da competência atribuída ao Tribunal, nos termos do inciso III do art. 71 da Constituição Federal, a autoridade administrativa responsável por ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, a que se refere o artigo anterior, submeterá os dados e informações necessários ao respectivo órgão de controle interno, que deverá emitir parecer sobre a legalidade dos referidos atos e torná-los disponíveis à apreciação do Tribunal, na forma estabelecida em ato normativo.

[...]

§ 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público, dentro do **prazo de cinco anos** do julgamento, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.

Para perceber de qual instituto esses dispositivos do regimento do TCU tratam, basta recordar que a característica essencial de um direito potestativo é a inexistência de qualquer prestação correspondente. Assim, os prazos acima expostos são todos decadenciais, visto que ao direito potestativo do órgão de controle externo, o TCU, não corresponde qualquer prestação a ser exigida ou adimplida.

Apesar de o instituto da decadência ser também de suma importância às cortes de contas, mormente quando se trata do exercício da competência detalhada no inciso III do art. 71 da Constituição Federal¹ e no art. 1º, inciso V, da Lei nº 8.443/92², para esses tribunais o instituto a ser analisado com cautela

e minúcia é o da prescrição, já que a grande maioria dos processos de controle externo possui natureza eminentemente condenatória. Não cabem, então, maiores esclarecimentos sobre a decadência por não ser ela o objetivo central deste texto.

Os prazos examinados pelos tribunais de contas são, primordialmente, prescricionais, visto que nascem do descumprimento de obrigações constitucionais atribuídas a todos aqueles que gerem recursos públicos: a prestação de contas e a comprovação da boa e regular aplicação do dinheiro público gerido, estando obrigados ainda, em todos os atos de gestão, a obedecer aos princípios da Administração Pública elencados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e às demais normas aplicáveis, como as leis nº 8.666/93, nº 4.320/64 e nº 8.443/92.

A Constituição Federal estabeleceu em seus artigos 70 e 71 a competência do Congresso Nacional para, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, exercer o controle externo da Administração Pública. O TCU é, portanto, o órgão responsável por exigir coercitivamente dos gestores de recursos públicos (pessoas físicas, pessoas jurídicas de direito público ou pessoas jurídicas de direito privado) a “prestação” obrigacional exposta naqueles artigos (grifei):

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.

Parágrafo único. **Prestará contas** qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

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

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...]

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; [...]

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; [...]

POSICIONAMENTOS ADOTADOS PELO TCU

Antes da decisão pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário adotada em 4/9/2008 pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF³, duas correntes acerca do prazo prescricional coexistiam dentro do Tribunal de Contas da União. A primeira sustentava a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, com espeque no art. 37, § 5º, *in fine*, da Constituição. Já a segunda defendia a aplicação do prazo prescricional previsto no Código Civil. Esse prazo prescricional de 20 anos previsto no Código Civil de 1916 foi reduzido para 10 anos a partir da entrada em vigor da Lei nº 10.406/2002 (Novo Código Civil). A divergência está assim expressa no voto do ministro relator Raimundo Carreiro que embasou o Acórdão-TCU nº 717/2007–Primeira Câmara:

5. É oportuno esclarecer que, no âmbito desta Corte, a questão da prescrição da ação de ressarcimento movida pelo Estado por dano causado ao Erário situa-se entre decisões que acolhem a imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, *in fine*, da Constituição Federal, e outras que preceituam o prazo de prescrição de dez anos do Código Civil de 2002, quando não houver, em 01/01/2003, o transcurso de mais da metade do prazo de 20 (vinte) anos estabelecido no Código Civil de 1916, situação à qual se aplicaria a prescrição vintenária da lei revogada.

Até recentemente, diversas decisões do TCU caminharam no sentido de aplicar a prescrição do Código Civil, como se nota nos acórdãos nº 864/2003, nº 904/2003 e nº 569/2004, todos da Segunda Câmara.

O conflito, todavia, chegou ao fim com o posicionamento firmado pelo Supremo Tribunal Federal e corroborado pelo Acórdão-TCU nº 2.709/2008–Plenário (Incidente de Uniformização de Jurisprudência), que, em seu item 9.1, pacificou o entendimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento na forma do art. 37, § 5º, da Constituição Federal:

9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de

dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007;

Pode-se imaginar que estejam assim resolvidas as controvérsias que havia acerca da prescrição no âmbito do TCU. Não é isso, porém, o que se percebe. Diversos percalços terão ainda que ser ultrapassados pelas cortes de contas relativamente ao tema da prescrição.

COEXISTÊNCIA DE DUAS CORRENTES

O primeiro ponto a destacar é que as duas correntes anteriormente esposadas pelo Tribunal de Contas da União devem continuar a coexistir, pois uma não exclui a outra na medida em que se mostra impróprio estender a imprescritibilidade a todos os processos de controle externo.

O entendimento firmado pelo STF e pelo próprio TCU é de que as **ações de ressarcimento**, e apenas estas, não prescrevem. O mesmo não se pode afirmar em relação às **ações de caráter punitivo ou sancionatório** dos tribunais de contas. Ora, nem todos os processos de controle externo visam ressarcir o erário: muitos não apresentam débito algum a ser ressarcido e se destinam à aplicação de sanções oriundas da prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos.

O entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal deu-se no exame de um caso concreto acerca de processo de Tomada de Contas Especial julgado pelo TCU. No voto condutor do Acórdão-TCU nº 2.709/2008-Plenário, o ministro relator Benjamin Zymler reproduziu trecho da tese esposada pelo ministro Ricardo Lewandowski quando da análise do Mandado de Segurança:

O eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou:

No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988, segundo o qual:

§ 5º – A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer

agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:

[...] A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. **Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário.** É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*).

Percebe-se da leitura do trecho destacado que a imprescritibilidade atinge exclusivamente os processos de contas julgados pelo TCU. Ao examinar tais processos (Prestação de Contas, Tomada de Contas ou Tomada de Contas Especial) e constatar dano a ser ressarcido, a corte de contas pode aplicar em seu julgamento a imprescritibilidade da ação de ressarcimento.

Ao contrário, caso o processo em análise trate de fiscalização (Denúncia, Representação etc.) ou, ainda que seja um processo de contas, não apresente dano a ser ressarcido ao erário, deve o TCU apreciar a prescritibilidade à luz do Código Civil.

Caso se verifique nos processos que os atos praticados em desacordo com as normas legais estão atingidos pela prescrição (cálculo de acordo com as regras do Código Civil), não deve a corte de contas aplicar qualquer penalidade ao responsável, visto que já se esvaiu a pretensão punitiva do Estado.

Existindo em um mesmo processo, além de dano ao erário, outras irregularidades que não ocasionaram dano, deve o TCU conhecer a prescrição para os atos irregulares (sem dano) e dar continuidade ao processo exclusivamente no que se refere ao ressarcimento ao erário, dada sua imprescritibilidade.

Neste caminho é o voto do ministro relator Benjamin Zymler que conduziu ao Acórdão-TCU nº 2.709/2008-Plenário, deixando claro que a pretensão punitiva está abrangida pela prescritibilidade (grifei):

2. Avalia-se nesta oportunidade a melhor exegese para o § 5º do artigo 37 da Constituição Federal no que tange às ações de ressarcimento decorrentes de prejuízo ao erário. A redação da citada norma constitucional, conforme demonstram os pareceres emitidos nos autos, proporciona duas interpretações divergentes: a que conclui pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário e **a que conclui pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento, da mesma forma como ocorre com a pretensão punitiva.**

De forma clara e objetiva, e utilizando a linguagem usada pelas cortes de contas, pode-se resumir todo o exposto no seguinte quadro:

Imputação de débito	Imprescritibilidade do artigo 37, §5º, da Constituição Federal
Aplicação de sanção	Prescritibilidade, de acordo com artigos 205 e 2.028 do Código Civil Brasileiro

Podem ser assim sintetizadas as regras da prescrição extraídas dos artigos 205 e 2.028 do Código Civil e dos Acórdãos-TCU nº 2.134/2007-Segunda Câmara e nº 717/2007-Primeira Câmara:

I. Aplica-se a prescrição decenária quando o “fato gerador” tiver ocorrido após o dia 11/1/2003, data de entrada em vigor do Novo Código Civil.

II. Aplica-se também a prescrição decenária introduzida pelo Código Civil de 2002 quando na data de vigência desta lei, 11/1/2003, o prazo prescricional não tiver ultrapassado a metade do prazo vintenário previsto no antigo Código Civil. Em outras palavras, se em 11/1/2003 tiver passado menos de 10 anos desde o “fato gerador”, aplica-se o novo prazo de 10 anos.

III. Aplica-se a prescrição vintenária do antigo Código Civil se na data da vigência do Novo Código, 11/1/2003, o prazo prescricional de 20 anos já houver sido ultrapassado em sua metade. Ou seja, se em 11/1/2003 houver mais de 10 anos desde o “fato gerador”, aplica-se o prazo antigo de 20 anos.

Percebe-se que, caso os atos praticados pelo gestor sejam atingidos pela prescrição, nenhuma sanção pode ser aplicada quando do julgamento do processo de controle externo. Implica dizer que para a aplicação das multas dos artigos 57 e 58 da Lei nº 8.443/92, bem como das sanções de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança e declaração de inidoneidade para licitar, deve a corte de contas forçosamente efetuar análise pormenorizada da prescrição.

A multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92

Situação peculiar é a da multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92, proporcional ao dano causado ao erário. Em processos de contas — principalmente em Tomada de Contas Especial, espécie processual específica para a apuração de dano ao erário — é bastante recorrente nos acórdãos do Tribunal de Contas da União, além da imputação de débito ao responsável, a aplicação da multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92⁴. Essa espécie de sanção, de tão importante, encontra abrigo constitucional no art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal.

Diferentemente do que ocorre com as demais multas aplicadas pelo Tribunal de Contas União, detalhadas no art. 58 da Lei nº 8.443/92, a multa do art. 57 não participa em nenhum momento da fase instrutória do processo. Tem ela como “fato gerador” a própria imputação do débito.

Não se vê qualquer problema na aplicação da multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92, porém, antes da aplicação da penalidade, deve o TCU analisar, obrigatoriamente, a prescrição dos atos praticados.

Explica-se: como a Tomada de Contas Especial busca, primeiramente, o ressarcimento ao erário, isso faz com que o processo esteja abrangido pela regra da imprescritibilidade. Pode ocorrer, contudo, de em toda a sua fase instrutória o processo se caracterizar como uma ação de ressarcimento mas, quando da prolação de mérito, perder essa característica. Se, por ocasião do julgamento, o TCU aplicar a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92, o processo perde o seu caráter de “ação de ressarcimento” para se tornar uma ação “mista” ou “híbrida”, pois se converte também numa “ação sancionatória ou punitiva”. Dentro do mesmo processo encontram-se então uma ação de ressarcimento e uma ação punitiva. Apenas o ressarcimento está abrangido pela imprescritibilidade, não podendo equivocadamente a punição se valer dessa regra para ser aplicada.

Para aplicar a multa, assim como as demais sanções previstas em seu regimento interno, é mister o Tribunal de Contas da União examinar a prescrição. Possível omissão do órgão, ao não atentar para o instituto da prescrição, deve favorecer, como se verá adiante, um alto índice de reprovação de suas decisões pelo Poder Judiciário.

A LEI Nº 11.280/2006 E O PODER JUDICIÁRIO

A linha de julgamento adotada pelo Tribunal de Contas da União – evitando, até certo ponto, abordar com veemência o tema da prescrição – tinha razão de ser. Historicamente, a prescrição se caracterizou como fato jurídico extintivo disponível, podendo o réu argui-la ou não. O artigo 194 do Código Civil de 2002 estabelecia que o juiz não podia declarar de ofício a prescrição, salvo se favorecesse a absolutamente incapaz:

Art. 194. O juiz não pode suprir, de ofício, a alegação de prescrição, salvo se favorecer a absolutamente incapaz.

Maria Helena Diniz (2003, p. 186), abordando o tema sob o prisma da legislação da época, comentou:

O juiz não poderá conhecer da prescrição da pretensão relativa a direitos patrimoniais, reais ou pessoais, se não for invocada pelos interessados, não podendo, portanto, decretá-la *ex officio*, por ser a prescrição um meio de defesa ou exceção peremptória.

A justificativa para esse posicionamento era a de que o juiz deveria decidir a lide nos limites em que foi proposta, sob pena de julgamento *extra petita*, sendo-lhe defeso conhecer de questões não suscitadas nos autos.

Deste modo, agia corretamente o Tribunal de Contas da União ao se pronunciar sobre a prescrição apenas quando alegada pelo responsável em sua defesa ou em suas justificativas. Como o TCU não tratou da prescrição em sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92), em seu regimento interno ou em qualquer outro instrumento normativo, seus julgados se valeram sempre da regra possibilitada pelo art. 298 de seu regimento interno: “Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica”. Recorreu-se assim sempre ao Código de Processo Civil e ao Código Civil para tratar do tema, dada a ausência de normativo próprio, fato que persiste até o presente momento.

Ocorre que a Lei nº 11.280/2006, em seu art. 11, revogou expressamente o art. 194 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil). O normativo foi além e alterou também o Código de Processo Civil (Lei nº 5.869/73), em especial o § 5º do artigo 219, que passou a ter a seguinte redação (grifei):

Art. 219. [...]

§ 5º O juiz pronunciará, **de ofício**, a prescrição.

De forma lapidar, Elpídio Donizetti Nunes(2007, p.189) expõe os desdobramentos do novo dispositivo sobre a atividade do aplicador do direito:

Com a entrada em vigor da Lei nº 11.280/2006, o que antes era excepcional, porque só se admitia o conhecimento de ofício da prescrição que favorecesse incapaz, virou regra. Agora, no que tange à iniciativa da arguição, a prescrição tem tratamento idêntico ao dispensado à decadência.

O juiz pronunciará, de ofício, a prescrição, dispõe o parágrafo § 5º do art. 219, que revogou o art. 194 do Código Civil. Favoreça ou não incapaz, a arguição da prescrição foi alçada à categoria de objeção, isto é, defesa (exceção, no caso, substancial) que pode ser conhecida *ex officio*.

Ora, se o juiz dela pode conhecer sem qualquer provocação, tal como ocorre com as objeções processuais (condições da ação e pressupostos processuais), evidente que todos os sujeitos processuais podem arguir a prescrição, como, por exemplo, as partes, o curador especial, os terceiros intervenientes e o Ministério Público na qualidade de *custos legis*. [...]

No exame preliminar da petição inicial, afora os pressupostos processuais, as condições da ação e a caducidade do direito, cabe agora ao juiz examinar a ocorrência da prescrição.

Esse dispositivo legal demanda, então, um novo posicionamento com referência à análise da prescrição. Com a entrada em vigor da Lei nº 11.280/2006, a postura quanto ao enfrentamento do tema da prescrição deve ser modificada no Tribunal de Contas da União, como já vem sendo feito no Poder Judiciário.

A omissão no exame da prescrição nos processos de controle externo acarretará, sem sombra de dúvida, a desconstituição de diversos acórdãos do TCU pelo Poder Judiciário. Como é sabido, as decisões do Tribunal de Contas da União submetem-se ao crivo do Poder Judiciário no que tange, principalmente, à sua legalidade e legitimidade, em respeito ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Não pode, entretanto, o Judiciário adentrar no mérito das decisões da Corte de Contas. Significa dizer que, ao deparar com um acórdão cujo teor contenha a imputação de débito (imprescritível) acompanhada da aplicação de qualquer sanção atingida pela prescrição, não pode o órgão judicial desconstituir exclusivamente a aplicação da sanção prescrita, mas sim reconhecer a legalidade ou ilegalidade da decisão, fulminando *in totum* a deliberação proferida pelo TCU caso se pronuncie pela ilegalidade.

Não analisar a prescrição deverá ocasionar, portanto, um significativo aumento no sucesso das ações interpostas no Poder Judiciário por responsáveis condenados pelo TCU. Na ótica do advogado, mostra-se vantajoso não alegar qualquer prescrição no âmbito do processo administrativo do

TCU, deixando para fazê-lo em momento posterior perante o Judiciário. Ou pior, ainda que o advogado não alegue a prescrição, poderá o juiz conhecê-la de ofício, de acordo com o § 5º do art. 219 do Código de Processo Civil.

Nessa vertente, como o TCU não possui normativo que regule a prescrição em seus processos, deve utilizar mais uma vez as disposições processuais em vigor, como dispõe o art. 298 do seu regimento interno, necessitando, por conseguinte, apreciar de ofício, em todos os seus processos, a prescrição da pretensão punitiva do Estado em face dos atos praticados pelos gestores públicos e demais responsáveis abrangidos pela jurisdição da Corte de Contas.

CONCLUSÃO

Busca-se aqui trazer à tona a análise da prescrição no TCU com o objetivo de adequar as decisões do órgão máximo de controle à Lei nº 11.280/2006. Em todos os seus processos, deve a Corte de Contas examinar de ofício a prescrição, o que, por consequência, propiciará a diminuição do número de decisões suas reformadas pelo Poder Judiciário.

Para evitar que todo o trabalho despendido pelo TCU no curso dos processos, com a participação de técnicos, auditores, procuradores e ministros (diga-se, com elevado custo), resulte em vão ou inútil, simples atitude deve ser adotada, qual seja a publicação de norma que discipline a prescrição no âmbito do Tribunal de Contas União. Temas correlatos, como a suspensão e interrupção dos prazos prescricionais, não foram aqui tratados mas devem igualmente estar contemplados no normativo sugerido.

Da mesma forma que a Decisão Normativa TCU nº 35/2000 impôs a análise da boa-fé do responsável em todos os processos de contas (art. 1º), encaminhamento semelhante poderia ser dado ao instituto da prescrição, redundando em maior celeridade e objetividade do Tribunal, que não despenderia recursos humanos e materiais em processos cujos atos não são mais passíveis de punição. A Lei nº 11.280/2006 exige uma postura diferenciada e proativa acerca da prescrição não só do TCU, mas de todas as cortes de contas do país.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 maio 2010.

_____. Lei nº. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jan. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm>. Acesso em: 12 maio 2010.

_____. Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 11 maio 2010.

_____. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Presidência da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 11 maio 2010.

_____. Lei nº. 11.280, de 16 de fevereiro de 2006. Altera os arts. 112, 114, 154, 219, 253, 305, 322, 338, 489 e 555 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973—Código de Processo Civil, relativos à incompetência relativa, meios eletrônicos, prescrição, distribuição por dependência, exceção de incompetência, revelia, carta precatória e rogatória, ação rescisória e vista dos autos; e revoga o art. 194 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002—Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11280.htm>. Acesso em: 12 maio 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 26.210-9/DF*. Impetrante: Tânia Costa Tribe. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 04 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553769>>. Acesso em: 12 maio 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 717/2007, Primeira Câmara. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 27/03/2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 mar. 2007. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 12 maio 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.134/2007, Segunda Câmara. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Sessão de 14/08/2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 ago. 2007. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 11 maio 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.709/2008, Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 26/11/2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 dez. 2008. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Decisão normativa nº 35, de 22 de novembro de 2000. Altera a sistemática vigente do art. 23 e §§ 1º e 2º, da Resolução TCU nº 36/95, estabelecendo novos critérios para os casos das decisões que envolvam a rejeição de alegações de defesa de responsáveis em processos de contas e fixam novo prazo para o recolhimento do débito. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 nov. 2000. Seção 1, p. 90. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/DN/20090206/DNT2000-035.doc>>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 04 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, ano 40, n. 1, 13 fev. 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/681912.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2010.

DINIZ, Maria Helena. *Código civil anotado*. 9. ed. rev., aum. e atual. de acordo com o novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2003.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1. Parte geral.

NUNES, Elpídio Donizetti. *Curso didático de direito processual civil*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

NOTAS

1. Art. 71 da CF/88: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...); III–apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.
2. Art. 1º da Lei nº 8.443/92: Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: (...); V–apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida no Regimento Interno, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.
3. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 4/9/2008. Diário de Justiça, 10/10/2008.
4. Cf. acórdãos do TCU nº 51/2007-Segunda Câmara, nº 52/2007-Segunda Câmara, nº 55/1996-Plenário, nº 137/2006-Primeira Câmara, nº 78/2006-Primeira Câmara e nº 18/2003-Primeira Câmara.

Uma proposta de sistema recursal em processo administrativo disciplinar que realize o princípio do duplo grau de jurisdição

José Silva de Souza Leal

INTRODUÇÃO

O processo administrativo disciplinar aplicável aos servidores públicos civis da União é regulado pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a qual estabelece no Capítulo VIII do Título III os procedimentos tendentes à revisão da decisão proferida, quer seja por meio de requerimento, de pedido de reconsideração ou por meio de recurso propriamente dito.

No entanto, a aplicação dos procedimentos recursais admitidos unanimemente na doutrina atual conduzem à impossibilidade de ser dada efetividade ao princípio constitucional do duplo grau de jurisdição nos casos mais graves de aplicação das penalidades de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade.

Neste artigo, objetivamos discutir como a doutrina interpreta os dispositivos da Lei nº 8.112/90 em relação aos recursos nas situações de maior gravidade como acima referido, suas falhas em possibilitar o exercício efetivo do duplo grau de jurisdição e apresentar uma proposta de como pode ser interpretada a lei para adequar os procedimentos recursais nela previstos ao pleno exercício da defesa dos interesses dos servidores, em especial quando há a transferência de competência para julgamento do PAD do presidente do órgão para um colegiado como, em geral, ocorre no âmbito dos Tribunais Superiores.

1 O PRINCÍPIO DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO

Tanto a falibilidade, quanto o natural inconformismo frente a situações que lhes são desfavoráveis, são características intrínsecas do ser humano. E são exatamente essas duas características humanas que explicam e dão sustentação ao princípio do duplo grau de jurisdição.

José Silva de Souza Leal é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Engenharia Química pela UFPe, Bacharel em Direito pela UnIDF, MPA em Administração Pública pela FGV e pós graduado em Direito Público e Controle Externo pela UnB.

Na lição de Nelson Nery Júnior (2000, p. 39):

Tendo em vista a falibilidade do ser humano, não seria razoável pretender-se fosse o juiz homem imune a falhas, capaz de decidir de modo definitivo sem que ninguém pudesse questioná-lo em sua fundamentação.

De outra parte, nosso subjetivismo nos coloca naturalmente contra decisão desfavorável, de sorte que o sentimento psicológico do ser humano faz com que tenha reação imediata à sentença desfavorável, impelindo-o a pretender, no mínimo, novo julgamento sobre a mesma questão.

Acrescenta, ainda, uma outra característica humana a fundamentar o princípio do duplo grau de jurisdição (NERY, 2000, p. 36):

Além dessas circunstâncias, há ainda o fato que o juiz único poderia tornar-se despótico, sabedor de que sobre as decisões não haveria controle algum, conforme sábia advertência de Montesquieu (*L'Esprit des Lois*, Paris, s/d, Livro VI, Capítulo VII, p.78).

Conclui afirmando que “nesta linha de raciocínio, o princípio do duplo grau é, por assim dizer, **garantia fundamental de boa justiça**” (grifo do original).

A partir desse enfoque poder-se-ia imaginar que o princípio do duplo grau seria absoluto, isto é, aplicável em todos os tipos de decisão. Não é o caso.

Ocorre que, a par da “garantia fundamental de boa justiça”, é também relevante que os litígios tenham fim com a devida celeridade, isto é:

[...] para que se efetive o binômio segurança-justiça, os litígios não poderiam perpetuar-se no tempo, a pretexto de conferirem maior segurança àqueles que estão em juízo [...] (NERY, 2000, p. 40)

Sendo assim, “muito embora o princípio do duplo grau de jurisdição esteja previsto na CF, não tem incidência ilimitada”, competindo ao legislador infraconstitucional “tornar efetiva aquela regra maior, de sorte a imprimir operatividade ao princípio do duplo grau” (NERY, 2000, p. 41).

Portanto, por atender a tão relevantes objetivos e por constituir-se em princípio constitucional, não se poderia admitir que o processo administrativo disciplinar, onde se decide pela aplicação de penalidades ao servidor público, estaria imune a tal princípio.

2 O DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO NA LEI Nº 8.112/90

Nelson Nery Júnior (2000, p. 43) leciona que duplo grau de jurisdição “consiste em estabelecer a possibilidade de a sentença definitiva ser reapreciada por órgão de jurisdição, normalmente de hierarquia superior à daquele que a proferiu, o que se faz de ordinário pela interposição de recurso”, advertindo, no entanto que “não é necessário que o segundo julgamento seja conferido a órgão diverso ou de categoria hierárquica superior à daquela que realizou o primeiro exame”.

Deve-se aqui alertar que quando referimos ao duplo grau no processo administrativo disciplinar não estamos tratando da revisão do processo, regulada na Seção III do Capítulo III do Título V, artigos 174 a 182 da Lei nº 8.112/90.

Ocorre que essa revisão exige como verdadeiro pressuposto de admissibilidade, nos termos do *caput* do art. 174, que sejam aduzidos “fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada”, tendo, portanto, verdadeiro sentido rescisório do julgado, não podendo ser admitido como um recurso *strictu sensu*, assemelhando-se à ação rescisória do Direito Processual Civil.

Mais, ainda, a revisão do processo exige que seja refeita a etapa do processo disciplinar, nos termos do parágrafo único do art. 178, devendo ser constituída comissão com essa finalidade, nos exatos termos do art. 149, que regula a constituição da equipe original do processo administrativo disciplinar.

Já no recurso que atende ao duplo grau de jurisdição, como visto acima, simplesmente é requerida uma nova apreciação – reapreciação – dos mesmos elementos anteriormente apresentados, não havendo necessidade de que sejam aduzidos quaisquer elementos ou circunstâncias novas, ainda não apreciadas.

Feita essa advertência, defendemos que o princípio do duplo grau de jurisdição no processo administrativo disciplinar é atendido no Capítulo VIII do Título III da Lei nº 8.112/90, que estabelece os procedimentos para a reapreciação da decisão proferida, quer seja por meio de requerimento, de pedido de reconsideração ou de recurso hierárquico.

Como foi dito, é a Lei nº 8.112/90, que regula o recurso no processo administrativo disciplinar, muito embora existam algumas opiniões no sentido de que tal função é preenchida pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. De fato, como adiante trataremos, essa última Lei, sendo geral, é aplicável subsidiariamente, apenas no preenchimento de lacunas não supridas pela Lei específica, aquela primeira referida.

Ressaltamos, nesse ponto, que o mesmo pode ser dito em relação aos regimentos dos tribunais que deferem a órgãos colegiados a competência para julgamento de processos administrativos, como ocorre no Tribunal de Contas da União (RITCU, art. 15, inciso IV e art. 16, inciso II). Sob a melhor hermenêutica, a lei especial do processo administrativo disciplinar – Lei nº 8.112/90 – não poderia ter qualquer de seus comandos revogado por normas de hierarquia inferior, como os regimentos internos, e em hipótese alguma poderia ter comandos específicos – como aquele que confere ao presidente dos tribunais o julgamento e a aplicação das penalidades de demissão de cassação de aposentadoria e disponibilidade – transferido, de forma não explícita, aos órgãos colegiados dos tribunais.

3 A DIFICULDADE DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.112/90 NOS RECURSOS CONTRA JULGAMENTOS EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A Lei nº 8.112/90, claramente, fixa que a competência para julgamento dos processos administrativos disciplinares é das autoridades inseridas na estrutura hierárquica dos órgãos públicos onde atuam os servidores submetidos ao processo.

Essa interpretação pode ser extraída do seu art. 167, *caput*, que estabelece que, em vinte dias do recebimento do processo administrativo disciplinar,

a autoridade julgadora proferirá sua decisão, isto é, seu julgamento.

O § 1º do mesmo artigo diz que, se a penalidade a ser aplicada exceder a alçada da autoridade instauradora do processo, este será encaminhado à autoridade competente para julgamento.

Por fim, o § 3º do art. 167 reza que, se a penalidade prevista for demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento caberá ao Presidente da República, aos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e ao Procurador-Geral da República, em relação aos servidores vinculados ao respectivo Poder, órgão ou entidade.

Ora, esses dispositivos estabelecem uma verdadeira “alçada” no julgamento dos processos administrativos disciplinares, que implica, necessariamente, uma hierarquia entre as ditas autoridades julgadoras. Tal alçada é vinculada à gravidade das penalidades e conduzem aos titulares maiores de cada Poder, órgão ou entidade, no caso de aplicação da pena máxima, qual seja a demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Se, a par do antes exposto, ainda é possível alegar dúvida quanto à competência hierárquica para julgamento dos processos administrativos disciplinares, em razão, por exemplo, de previsão regimental que transfere tal competência a algum órgão colegiado de tribunais, essa dúvida é inaceitável em relação à aplicação das penalidades disciplinares, tal a clareza dos incisos I a III do art. 141, onde a alçada é precisamente definida.

De fato, a competência para julgar e aplicar penalidades aos servidores é decorrência imediata e natural do poder disciplinar, de que dispõem todos os órgãos da Administração Pública, sendo esse poder distribuído, de forma escalonada, bem dizer, hierarquizada, às diversas autoridades que compõem a estrutura desses órgãos. E a competência estabelecida na Lei nº 8.112/90 para julgar e aplicar penalidades é dirigida a essas autoridades.

Da mesma forma, a estrutura recursal preconizada nessa Lei é conformada para ser atuada por

autoridades escalonadas hierarquicamente, decidindo de forma monocrática, já que cada autoridade enfeixa todo o poder disciplinar da sua alçada.

Portanto, além da dificuldade de trabalhar com os recursos preconizados pela doutrina para atender ao princípio do duplo grau de jurisdição, vislumbramos uma dificuldade adicional quando o julgamento do processo administrativo disciplinar é transferido de uma autoridade que integra a estrutura administrativa do Poder, órgão ou entidade, para um colegiado sem qualquer vínculo hierárquico, os dispositivos legais precisam ser interpretados para se conformarem com essa realidade.

Esclarecendo, quando em um Tribunal Federal, por exemplo o Tribunal de Contas da União, a competência para julgamento é atribuída a um órgão colegiado, no caso do TCU o Plenário, perdem sentido o pedido de reconsideração e o recurso hierárquico com a tramitação que lhes imprime a Lei nº 8.112/90.

O primeiro por sua natureza de juízo de retratação frente aos fatos novos, necessariamente aduzidos como requisito de admissibilidade da espécie, o que é típico de decisão monocrática e não colegiada, e o segundo por não estar caracterizada qualquer hierarquia entre quem pratica o ato recorrido e o colegiado, tenha sido o ato praticado por qualquer dirigente inserido na estrutura administrativa do órgão, muito menos o presidente do tribunal.

Trataremos dessas duas dificuldades no desenvolver deste artigo.

4 A ESTRUTURA RECURSAL DA LEI Nº 8.112/90 NA DOCTRINA

Antes de procedermos a uma interpretação da Lei nº 8.112/90 à luz do princípio do duplo grau de jurisdição, vamos analisar a estrutura recursal nela prescrita para as penalidades aplicadas em decorrência de processo administrativo disciplinar.

A doutrina é unânime em reconhecer, *lato sensu*, três instrumentos recursais insculpidos na Lei nº 8.112/90. São eles o pedido de reconsideração, previsto no art. 106, o recurso hierárquico, previsto no art. 107 e a revisão do processo, previsto no art. 174.

Assim leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008, p. 604) :

Concluído o processo, pela absolvição ou aplicação de penalidade, cabem, neste último caso, o pedido de reconsideração e os recursos hierárquicos, além da revisão admitida na legislação estatutária.

José Armando da Costa assim leciona (2002, p. 470):

Recurso disciplinar interno [...] é a franquia legal que confere ao servidor a chance de provocar, na via administrativa, o reexame do ato punitivo constituído contra ele.

Conforme a sua abrangência, comportam os recursos disciplinares três acepções: a) amplíssima; b) ampla e c) restrita.

Em dimensionamento amplíssimo, abraçam todos os meios jurídicos que objetivem o reexame do caso, quer seja esse reexame procedido pela mesma autoridade que editou o ato disciplinar originariamente (pedido de reconsideração), quer seja pela autoridade superior àquela (recurso hierárquico ou revisão de processo), quer seja pelo Poder Judiciário (controle externo da legalidade), por meio de ação ordinária ou do mandado de segurança.

Na acepção ampla, os recursos disciplinares compreendem todos esses meios, menos a alternativa do controle externo da legalidade exercido pelos órgãos judiciais. Enquanto, pelo enfoque restrito, alcançam apenas os casos de reexame, na instância administrativa, empreendidos pela autoridade superior que lavrou primitivamente o ato impugnado e, sucessivamente, os que forem interpostos das decisões proferidas por essas autoridades superiores, até chegar ao hierarca supremo das respectivas Administrações (Presidente da República, Governadores dos Estados-Membros da Federação e Prefeitos Municipais).

Nesse sentido restrito, exigem os recursos disciplinares que o reexame, na área administrativa, seja feito sempre pela autoridade superior àquela contra quem o ato é impugnado, o que faz com que seja excluído desse conceito estrito o pedido de reconsideração.

Da mesma forma doutrina Mauro Roberto Gomes de Mattos (2008a, p. 104):

A esfera administrativa não é monocrática, pois possibilita ao servidor o direito de recorrer da decisão que lhe desagrade, violadora de seus direitos, para uma instância hierárquica superior.

Nesse sentido caberá recurso: do indeferimento do pedido de reconsideração e das decisões sobre recursos sucessivamente interpostos.

Nesse ponto recordamos que estamos tratando do sistema recursal nos processos administrativos disciplinares decorrente do princípio do duplo grau de jurisdição, entendido como a reapreciação pura e simples do processo.

Sendo assim, como foi dito no item 2, afastamos a revisão do processo, que requer que sejam aduzidos “fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada”, nos termos do art. 174 da Lei nº 8.112/90, nos concentrando na análise do recurso hierárquico e do pedido de reconsideração, que poderiam ser aqueles instrumentos por meio dos quais se obteria, como dito acima, a reapreciação pura e simples do processo.

Impende, de pronto, afastar, também, o pedido de reconsideração como hábil a obter tal reapreciação, uma vez que é cediço que exige, como pré-requisito para sua interposição, que o servidor punido aduza novas argumentações de defesa.

Diz José Armando da Costa (2002, p. 498):

A esse respeito, já havia solidificado o extinto DASP o entendimento de que ‘só se exigem argumentos novos para o pedido de reconsideração, e não para o recurso’ (Formulação nº 324).

Ainda sobre a exigência de novos argumentos para admissibilidade do pedido de reconsideração, assim posiciona-se Adriana Menezes de Rezende (2000, p. 60):

Não poderá o pedido de reconsideração fundar-se no vazio; exige-se, como precondition do seu cabimento, que o servidor interessado apresente novos argumentos elisivos de sua punição.

Também Sebastião José Lessa (2006, p. 168):

Importa dizer que no pedido de reconsideração a parte interessada deverá apresentar argumentos novos, não devendo sustentar o pedido com base nos mesmos fundamentos anteriormente analisados.

Poder-se-ia, portanto, afirmar que, dentre os recursos disciplinares admitidos na doutrina, seria o recurso hierárquico o instrumento que supriria, de fato, a exigência constitucional do duplo grau de jurisdição, uma vez que “o recurso hierárquico disciplinar não exige outros argumentos de

defesa além dos que já foram apresentados pelo recorrente no procedimento apuratório (processo ou sindicância) que embasou a prolação do ato impugnado, podendo, pois, o servidor punido insistir nas mesmas razões ali arguidas” (COSTA, 2002, p. 498).

Veremos, a seguir, que existem óbices para que o recurso hierárquico, de fato, cumpra essa missão.

5 UMA CRÍTICA AO RECURSO HIERÁRQUICO COMO PROCEDIMENTO QUE REALIZE O DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO EM RELAÇÃO ÀS SANÇÕES DISCIPLINARES.

Embora consagrado na doutrina, vislumbramos duas dificuldades para que seja admitido o recurso hierárquico como o recurso que, *strictu sensu*, atenda ao princípio do duplo grau de jurisdição.

A primeira é extrair da Lei nº 8.112/90 fundamento para a sua existência autônoma, independente da necessidade de que um outro recurso tenha sido indeferido para que, então, seja interposto o recurso hierárquico, como dá a entender a redação do inciso II do art. 107 da referida Lei.

A segunda dificuldade é a impossibilidade, admitida na unanimidade da doutrina, de interposição de recurso hierárquico contra atos do Presidente da República. Como afirma José Armando da Costa (2002, p. 502):

Sendo o Presidente da República a autoridade suprema da Administração Federal, o seu pronunciamento julgador sobre determinada questão encerra, obviamente, a instância administrativa nessa esfera de governo. De modo que não poderá, *ipso jure e ipso facto*, ser interposto recurso hierárquico de decisório proferido por essa autoridade.

O mesmo diga-se em relação aos Governadores de Estado e aos Prefeitos Municipais, na área de suas respectivas administrações.

Das decisões desses hierarcas supremos somente é cabível o pedido de reconsideração, o qual, uma vez denegado, exaure o âmbito recursal administrativo.

No mesmo sentido é a doutrina de Adriana Menezes de Rezende (p. 62):

O cabimento do recurso hierárquico está expresso no art. 107 da Lei nº 8.112/90, onde se observa que tal recurso caberá quando do indeferimento do pedido de reconsideração e das decisões sobre recursos sucessivamente interpostos. Com relação, ainda, ao cabimento, não poderá persistir o recurso hierárquico contra ato do Presidente da República, uma vez que é autoridade suprema da Administração, somente sendo possível o pedido de reconsideração, que, negado, exaurirá o âmbito recursal administrativo.

Por fim, para não sermos cansativos, citamos a doutrina de Odete Medauar (2005, p. 364):

Do ato impositivo de sanção disciplinar cabe recurso administrativo, na modalidade de pedido de reconsideração e de recurso hierárquico; se a autoridade julgadora se encontra no grau mais elevado da hierarquia do órgão, somente o primeiro é viável.

Não cabendo o recurso hierárquico contra atos do Presidente da República, uma vez que é autoridade suprema da Administração, configurando verdadeira “preclusão hierárquica”, o mesmo pode-se dizer, em razão do princípio constitucional da independência dos poderes, em relação aos atos dos chefes dos demais Poderes, isto é, dos presidentes do Senado, da Câmara dos Deputados, dos tribunais federais, dos procuradores-gerais do Ministério Público e também do Tribunal de Contas da União. Essa assertiva é confirmada na citação da Professora Odete Medauar quando se refere ao grau mais elevado da hierarquia do órgão.

Assim sendo, os atos dessas autoridades seriam insuscetíveis de revisão pelo único recurso admitido na doutrina que realiza o duplo grau de jurisdição.

Quanto à primeira dificuldade que mencionamos – consistente em extrair da Lei nº 8.112/90 fundamento para a existência autônoma do recurso hierárquico – transcrevemos a seguir a lição de José Armando da Costa (2002, p. 498-99) quanto à correta interpretação do art. 107 do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, que o leva a extrair de tal dispositivo o fundamento legal para a existência de um recurso hierárquico como medida independente da prévia interposição de um pedido de reconsideração:

De acordo com o art. 107 do Regime Jurídico dos Servidores Civis da União (Lei nº 8.112/90), caberá recurso hierárquico:

- a) do indeferimento do pedido de reconsideração;
- b) das decisões sobre os recursos sucessivamente interpostos.

A literalidade desse dispositivo leva o leitor não familiarizado com as regras de hermenêutica jurídica a entender que o pedido reconsideração constitui condição *sine qua non* para a interposição de recurso hierárquico, o que é de todo improcedente, pois que não é essa a verdadeira vontade da lei, conforme iremos demonstrar.

[...] Se levarmos em conta que o recurso hierárquico não exige que o recorrente invoque novas alegativas de defesa, logicamente vamos inferir que ele em nenhuma hipótese se condiciona ao prévio pedido de reconsideração, porque este somente poderá ser interposto com base em novos argumentos.

[...] Se determinado ato disciplinar for, por exemplo, editado de maneira estupidamente ilegal e injusta, deverá ele, mesmo assim, prevalecer como juridicamente válido, na instância administrativa, por já haver o punido esgotado todas as razões de defesa na constância do procedimento apuratório originário? Se advogarmos a tese de que o pedido de reconsideração é condição de procedibilidade do recurso hierárquico, haveremos forçosamente de topar nessa absurda conclusão, uma vez que, inexistindo argumentos novos, não há possibilidade legal do pedido de reconsideração e, não havendo este, obviamente, impossibilitada ficará a via recursal hierárquica.

O excerto acima é valiosíssimo no sentido de que, em toda a bibliografia pesquisada, é a única que apresenta uma fundamentação para que se admita a interposição de recurso hierárquico como procedimento independente de qualquer outro procedimento anterior.

No entanto, a nosso ver, é frágil a fundamentação apresentada. Em verdade ela se baseia exatamente no inconformismo perante o fato de, simplesmente, em não se admitindo o recurso hierárquico como independente de qualquer outro, não se realizaria o duplo grau de jurisdição que estamos a defender.

Isto é, se a existência de um recurso dependesse da interposição prévia de um pedido de reconsideração, que exige como requisito de admissibilidade novos

argumentos, não teríamos a possibilidade de, pura e simplesmente, obtermos uma nova apreciação dos argumentos expendidos na fase da sindicância ou do processo administrativo disciplinar.

Quer dizer, a interpretação acima do conteúdo do art. 107 conclui que o recurso hierárquico é autônomo apenas porque é necessária a existência de um recurso que realize o duplo grau de jurisdição e, ainda assim, seria incabível para atacar os atos praticados por “autoridade julgadora se encontra no grau mais elevado da hierarquia do órgão”.

Essa doutrina conduz a uma situação de absoluta iniquidade: como compete àquelas autoridades máximas o julgamento e aplicação de penalidades nos casos de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade (art. 167, § 3º, c/c o art. 141, I), seria inadmissível a interposição de recurso hierárquico, mas tão somente de pedido de reconsideração que, como visto, tem como requisito de admissibilidade, na lição de Adriana Menezes de Rezende, *supra*, “novos argumentos elisivos de sua punição”.

Além da absurda situação de as penalidades de maior gravame não admitirem o recurso hierárquico (art. 107), mas apenas o pedido de reconsideração (art. 106), ressalte-se que a Lei nº 8.112/90 não atribui ao pedido de reconsideração o efeito suspensivo, a teor do seu art. 109, que se refere apenas ao “recurso”, por óbvio o do art. 107, único tratado pela lei com essa designação.

Necessário, portanto, uma nova doutrina que, de fato, realize o duplo grau de jurisdição qualquer que tenha sido a penalidade aplicada ao fim do processo administrativo disciplinar.

6 APLICAÇÃO DA DOCTRINA A UM EXEMPLO PRÁTICO – RECURSO EM CASO DE DEMISSÃO DE SERVIDOR NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A fim de que se tenha uma visão prática, vamos traçar a sequência de eventos que deveria ocorrer à luz do que prescreve a unânime doutrina, por exemplo, no âmbito do Tribunal de Contas da União, no caso de um servidor punido com a pena de demissão que desejasse recorrer da sanção que lhe foi imposta.

Como a penalidade foi, necessariamente, imposta por ato do Presidente do órgão (art. 141, I, da Lei nº 8.112/90), não caberia o recurso hierárquico. Poderia apenas interpor pedido de reconsideração (art. 106), se demonstrasse a existência de novos elementos não apreciados anteriormente, que pudessem afastar a responsabilidade pela prática dos atos que ensejaram a sua demissão.

Admitido o pedido de reconsideração esse deveria ser apreciado por quem houvera aplicado a penalidade (art. 106), qual seja, o Presidente do Tribunal de Contas da União ou, considerando que o julgamento foi proferido pelo Plenário do Tribunal, ao relator da decisão objeto do pedido de reconsideração (quanto à competência do Plenário do Tribunal de Contas da União para julgar os processos administrativos disciplinares dos servidores do quadro das secretarias do Tribunal ver artigo publicado na Revista do TCU nº 113).

Ressalto esse ponto. Como o pedido de reconsideração é fundado na alegação de novos elementos ainda não apreciados, deverá ser dirigido à autoridade que apreciou originalmente a decisão objeto da reconsideração, caso contrário estaria sendo desnaturado o instrumento e desrespeitado o princípio do juiz natural, já que a autoridade originária não tivera oportunidade de pronunciar-se sobre os novos elementos necessariamente contidos, repito, como pressuposto de admissibilidade, no pedido de reconsideração.

Repisamos, nessa altura, o que foi dito no item 2, que a Lei nº 8.112/90 é a lei especial do processo administrativo disciplinar, não havendo que se alegar que, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o Regimento Interno preveja que na apreciação de recursos deve ser sorteado novo relator, excluindo-se o relator da decisão recorrida do sorteio (art. 154, inciso I e parágrafo único, e Resolução TCU nº 175, de 25 de maio de 2005, arts. 20 e 21).

Sendo assim, no âmbito do Tribunal de Contas da União compete, à luz de doutrina unânime, ao Ministro-Corregedor a relatoria dos pedidos de reconsideração fundados na Lei nº 8.112/90, uma vez que a Resolução TCU nº 159, de 19 de março de 2003, no seu art. 2º. Inciso II, confere a ele a

relatoria original dos processos administrativos disciplinares.

É de se destacar que a esse pedido de reconsideração não pode ser atribuído efeito suspensivo por falta de previsão na lei especial do processo administrativo disciplinar, que, como defendemos, é a Lei nº 8.112/90.

Assim sendo, ao servidor demitido resta apenas a interposição de pedido de reconsideração, fundado em fato novo não apreciado anteriormente, sem efeito suspensivo, a ser relatado pelo Ministro-Corregedor.

É contra essa situação, extremamente desfavorável ao servidor, mas a única admitida na unanimidade da doutrina, que nos posicionamos no sentido de ser necessário um novo sistema recursal expurgado da absoluta iniquidade do sistema atualmente reconhecido na doutrina e que venha a dar efetividade ao duplo grau de jurisdição. E entendemos que tal sistema está previsto na Lei nº 8.112/1990, conforme passaremos a expor.

7 UM NOVO SISTEMA RECURSAL NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES

O art. 110 da Lei nº 8.112/90 prevê que o **direito de requerer** prescreve em cinco anos quanto aos atos de **demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade**.

Entendemos que esse comando claramente prevê a existência de um requerimento de índole recursal. E qual seria esse requerimento? Aquele de que trata o art. 104.

E não se deve estranhar tal entendimento, já ele foi adotado expressamente na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei do Processo administrativo), quando dispõe que o recurso administrativo previsto no seu art. 59, será interposto

por meio de requerimento, no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes” (art. 60; grifamos).

É de se destacar que estamos tratando de espécie autônoma e não de gênero. Isto é, ainda que todos os pedidos dirigidos à administração pública possam ser denominados de “requerimento”, defendemos que a Lei nº 8.112/90 erige o requerimento previsto em seu art. 104 a instrumento com finalidade recursal, melhor dizendo a verdadeiro **nomen jûris** de um recurso.

Isso é confirmado quando o parágrafo único do art. 106 estabelece prazos para despacho e decisão para “o requerimento e o pedido de reconsideração”, tratados assim, de forma autônoma e independentes.

Interessante registrar que Mauro Roberto Gomes de Mattos (2008b, p. 880) admite que,

[...] dentro do contexto do direito de petição, existem três institutos, são eles: o requerimento, o pedido de reconsideração e o recurso hierárquico [...]

Continua observando que

[...] apesar do requerimento não se inserir no âmbito da matéria disciplinar, por ser um instituto vinculado ao direito de petição, fizemos uma pequena anotação sobre o tema. A única referência que a Lei nº 8.112/90 estabeleceu entre requerimento administrativo e a esfera disciplinar foi quando impôs prazo prescricional de 05 (cinco) anos para que o servidor requeira quanto a atos de demissão ou de cassação de aposentadoria ou disponibilidade. Sucede que a Lei nº 8.112/90 estabeleceu o instituto da revisão que pode ser proposto a qualquer tempo, desde que presentes fatos novos. Por esse instituto o servidor demitido, ou que tenha a sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, poderá voltar a questionar a penalidade que lhe foi imposta.

E conclui afirmando que

[...] dessa forma, a matéria disciplinar estabeleceu apenas dois institutos que asseguram ao servidor público o manejo de recurso, que é o pedido de reconsideração, interposto para a própria Autoridade administrativa que decidiu a matéria impugnada e o recurso hierárquico que é dirigido às autoridades superiores”, afastando, portanto, o requerimento como espécie autônoma de recurso em matéria disciplinar [...]

Da mesma forma, Antonio Carlos Alencar Carvalho (2008, p. 976-979) embora trate do requerimento no Capítulo intitulado “Direito de Petição, Recurso Administrativo Hierárquico e Pedido de Reconsideração”, não atribui ao requerimento a função de um recurso autônomo.

Nada obstante, defendemos, pelos motivos antes expostos, que o nosso Direito Administrativo abriga, sem dúvida, o conceito de **requerimento recursal** no âmbito do processo administrativo disciplinar, com fundamento no art. 104 da Lei nº 8.112/90, e é esse instrumento que defendemos ser aquele que deve ser utilizado originariamente como recurso *strictu sensu*, a preencher a lacuna que apontamos no item 6 precedente, visando ao pleno atendimento do direito ao duplo grau de jurisdição.

Superada essa questão, a dificuldade que se apresenta em seguida é identificar na legislação pertinente os consectários da existência de tal requerimento recursal, tais como o prazo para interposição, a possibilidade de efeito suspensivo, o seu julgamento, os efeitos da sua decisão e a sua compatibilidade com outros recursos previsto em lei.

Quanto ao prazo de interposição, a Lei nº 8.112/90 é omissa, estabelecendo apenas que o requerimento será despachado em cinco dias e decidido em trinta dias (parágrafo único do art. 106). Sendo assim, deve ser usada subsidiariamente a Lei nº 9784/99 que estipula ser de dez dias, a contar da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida, o prazo para interposição do recurso (art. 59).

A mesma omissão observa-se na Lei nº 8.112/90 em relação à possibilidade de concessão de efeito suspensivo ao requerimento recursal. No entanto, nesse caso entendemos que não pode ser adotado o que dispõe a Lei nº 9.784/99 no sentido da impossibilidade da sua concessão (art. 61), já que tal previsão existe no RJU em relação aos recursos do art. 107, conforme estabelece o art. 109, que “o recurso poderá ser recebido com efeito suspensivo, a juízo da autoridade competente”.

Ora, se os recursos previstos no art. 107, quais sejam, o pedido de reconsideração (inciso I) e as decisões sobre recursos sucessivamente interpostos (inciso II), podem ser recebidos com efeito suspensivo, muito maior motivo teria o requerimento recursal para dispor dessa prerrogativa, já que é, na nossa visão, a única das espécies recursais dotada das características

de recurso que atende ao princípio do duplo grau de jurisdição. E só após atendido esse princípio pode-se dizer que a sentença tornou-se definitiva, isto é, transitou em julgado, devendo-se, até esse momento, preservar o direito do recorrente de manter a sua situação funcional inatacada com a concessão do efeito suspensivo ao requerimento recursal.

Quanto ao julgamento do requerimento recursal, não há óbice que o seja pela mesma autoridade que procedeu ao julgamento anterior, e.g., poderia o Plenário do Tribunal de Contas da União proceder a novo julgamento sem que houvesse ofensa ao princípio do duplo grau de jurisdição. Nesse ponto recordamos a doutrina de Nelson Nery Júnior, citada no item 2, de que

[...] não é necessário que o segundo julgamento seja conferido a órgão diverso ou de categoria hierárquica superior à daquela que realizou o primeiro exame.

Aqui, no nosso entendimento, o fundamental é o sorteio de novo Relator para o requerimento recursal, nos moldes preconizados no Regimento Interno, art. 154, inciso I e parágrafo único, e Resolução TCU nº 175, de 25 de maio de 2005, arts. 20 e 21.

Isso, diferentemente do que preconiza a doutrina unânime em relação ao pedido de reconsideração, que o remete ao mesmo relator da decisão recorrida, conforme abordado no item 6, permite, de fato, uma nova visão sobre os mesmos fatos e argumentos anteriormente apreciados, o que é a essência do princípio do duplo grau de jurisdição.

Em relação aos órgãos cujo julgamento do processo administrativo disciplinar não é procedido por um colegiado, como é o caso dos órgãos do Poder Executivo Federal, a Lei nº 8.112/90 é absolutamente imprecisa quanto à competência para julgamento do requerimento, já que apenas estabelece que “o requerimento será dirigido à autoridade competente para decidi-lo” (art. 105).

Mais uma vez, entendemos que deva ser aplicada subsidiariamente a Lei nº 9784/99 que estipula que

“o recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior” (§ 1º do art. 56).

Assim sendo, no caso de demissão e de cassação de aposentadoria e disponibilidade, o recurso seria dirigido aos mandatários máximos dos poderes, tribunais e procuradores-gerais do Ministério Público, sem a necessidade de apresentação de fatos novos, como exigido no pedido de reconsideração.

Quanto aos efeitos da decisão no requerimento recursal, se favorável ao requerente por óbvio, aplica-se o parágrafo único do art. 109, no sentido de que retroagem à data do ato impugnado.

Por fim, é importante definir a possibilidade de se recorrer da decisão proferida no requerimento recursal.

A Lei nº 8.112/90 prevê no seu art. 107, inciso II, recurso da decisão de recursos sucessivamente interpostos.

Defendemos que esse recurso previsto no inciso II é o que a doutrina nomina como recurso hierárquico. Sendo assim, no caso que estamos a tratar – recurso nos casos de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade – após manejo do requerimento recursal, que realiza em sua plenitude o princípio do duplo grau de jurisdição, não seria admitido o recurso hierárquico pelo fundamento oferecido na doutrina, qual seja, a inexistência de instância hierárquica superior àquelas que aplicam as penalidades em questão, que são, a teor do art. 141, inciso I, da Lei nº 8.112/90, o Presidente da República, os Presidentes das Casas do Poder Legislativo, e dos Tribunais Federais – aí incluído o Presidente do Tribunal de Contas da União – e os Procuradores-Gerais do Ministério Público.

No entanto, nas demais penalidades é possível, em tese, a existência de uma ou mais instâncias hierárquicas. Sendo assim, é razoável haver uma limitação à possibilidade de recursos hierárquicos sucessivamente interpostos, o que não está

previsto na Lei nº 8.112/90. Nessas circunstâncias deve ser utilizado subsidiariamente o que dispõe o art. 57 da Lei nº 9784/99, que estabelece que “o recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas”. Defendemos que o requerimento recursal deve ser contado como uma dessas instâncias.

CONCLUSÃO

A doutrina unânime aponta para a existência de dois recursos propriamente ditos em processo administrativo disciplinar, o pedido de reconsideração, previsto no art. 106 da Lei nº 8.112/90, e o recurso hierárquico, previsto no art. 107.

Nenhum desses recursos atende ao princípio constitucional do duplo grau de jurisdição que prevê, em síntese, uma nova apreciação das razões originalmente apresentadas pelo indiciado no decurso do processo administrativo disciplinar. O pedido de reconsideração por exigir como pressuposto de admissibilidade fatos novos não apreciados originariamente pelo julgador e o recurso hierárquico por não poder ser interposto em face das decisões proferidas pelos mandatários máximos dos poderes, tribunais e procuradores-gerais do Ministério Público.

No entanto, identifica-se na própria Lei nº 8.112/90 um recurso que atende efetivamente ao princípio do duplo grau de jurisdição que é o requerimento recursal mencionado no art. 104 e que deve, nos termos do art. 110, ser manejado contra as decisões desfavoráveis nos casos de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Esse requerimento, fundado no art. 104 da Lei nº 8.112/90, é espécie recursal autônoma e independente da interposição prévia de qualquer outro recurso, podendo ser utilizado contra a imposição de qualquer penalidade prevista no RJU, não impedindo a interposição do pedido de reconsideração (art. 106) e do recurso hierárquico (inciso II do art. 107).

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm >. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 fev. 1999 (retificado 11 mar. 1999). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 04 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, ano 40, n. 1, 13 fev. 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/681912.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. _____. Resolução nº 175, de 25 de maio de 2005. Dispõe sobre normas atinentes à distribuição de processos a ministros e auditores no âmbito do Tribunal de Contas da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 maio 2005. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20090206/RES2005-175.doc>. Acesso em: 20 jul. 2010.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública*. Brasília: Fortium, 2008.

COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERNANDES, Marcos Antonio. *Regime jurídico do servidor público civil da união*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

LEAL, José Silva de Souza. A competência para julgamento e aplicação de penalidade de cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 40, n. 113, p. 65-70, set./dez. 2008.

LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância: doutrina, jurisprudência e prática*. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

LUZ, Egberto Maia. *Direito administrativo disciplinar: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Lei nº 8.112/90: interpretada e comentada*. 4. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008a.

_____. *Tratado de direito administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008b.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

NERY JÚNIOR, Nélson. *Princípios fundamentais: teoria geral dos recursos*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

REZENDE, Adriana Menezes de. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições

Leonardo dos Santos Macieira

INTRODUÇÃO

O objetivo deste breve estudo é apresentar aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais do Auditor (Magistrado) Constitucional dos Tribunais de Contas, no que se refere à natureza e às atribuições do cargo, assim como abordar questões relacionadas à hierarquia e subordinação.

NATUREZA E ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS

Segundo previsão constitucional¹, os Tribunais de Contas são integrados por Ministros e Conselheiros que, em suas ausências e impedimentos, são substituídos por Auditores efetivos (concursados). Esses Auditores, quando não estão substituindo Ministros e Conselheiros, exercem as demais atribuições da judicatura, com garantias de juiz de Tribunal Regional Federal. Assim, partindo da premissa de que a Constituição não contém palavras inúteis, quis expressamente o constituinte que os Auditores exercessem somente duas atribuições, i) de substituição e ii) de judicatura.

Com isso, pretendeu o constituinte de 1988 manter o significado original da denominação do cargo de Auditor, quando da criação do cargo no Tribunal de Contas da União, por meio do Decreto Legislativo nº 3.454, de 06/01/1918, que, àquela época, significava exatamente Magistrado da Corte de Contas.

Atualmente, embora a denominação de Auditor não seja a mais adequada para referir-se a quem exerce atribuições de judicatura, muitos dicionários jurídicos e da língua portuguesa ainda registram o vocábulo Auditor como sinônimo de magistrado.

Auditor (ô). [Do lat. *auditor*.] S.m. 1. Aquele que ouve; ouvidor. 2. Magistrado com exercício na Justiça militar e que desfruta de prerrogativas honorárias de oficial do exército. 3. Magistrado do contencioso administrativo. 4. Auditor da nunciatura (Tribunal Eclesiástico sujeito ao núncio – Embaixador do Papa)².

Por força de disposição constitucional³ e observando o princípio da simetria⁴, os Estados são obrigados a organizar seus Tribunais segundo o modelo federal, ou seja, os Tribunais estaduais devem seguir o modelo de organização, composição e de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) detalhados na Constituição Federal de 1988, havendo, inclusive, julgados do STF nesse sentido.

Leonardo dos Santos Macieira é servidor do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, mestre e bacharel em Administração e especialista em Políticas Públicas.

1. Estrutura dos Tribunais de Contas Estaduais. Observância necessária do modelo federal. Precedentes. 2. Não é possível ao Estado-membro extinguir o cargo de Auditor na Corte de Contas estadual, previsto constitucionalmente (ADI 1994/ES).

A despeito da clara previsão na Lei Fundamental, há grande confusão no que tange à natureza jurídica e as atribuições do cargo de Auditor. O Auditor constitucional dos Tribunais de Contas, assim chamados por ter fundamento constitucional, difere de outros cargos de auditores previstos em normativos infraconstitucionais e infralegais.

Apesar do mesmo *nomen iuris*, com aqueles não podem ser confundidos, pois a natureza jurídica e atribuições dos cargos são completamente distintas. Explica-se: a Constituição Federal faz menção somente a dois cargos de Auditor, ambos efetivos: i) o Auditor do Tribunal de Contas (art. 73, § 30) e ii) o Juiz-Auditor, como é conhecido o magistrado com exercício na Justiça militar⁵ (art. 123, parágrafo único, II). Os dois cargos possuem em comum atribuição e garantias de judicatura.

O Auditor militar também é chamado de Juiz-Auditor ou Juiz-Auditor Substituto (art. 1º, IV, da Lei n. 8.457/92). Trata-se de magistrado com exercício na justiça militar e que desfruta de prerrogativas honoríficas de oficial do exército.

Por outro lado, os demais cargos, sejam eles públicos ou não, denominados de “auditor”, são previstos somente em normas infraconstitucionais e infralegais, não possuindo atribuições de judicatura e garantias de magistrado. Dessa forma, existem Auditores com fundamento constitucional e que são magistrados por possuírem atribuições e garantias de judicatura (Auditor substituto de Ministros ou de Conselheiros dos Tribunais de Contas e o Auditor da Justiça Militar) e outros cargos de auditores na esfera pública e privada, com fundamento somente em normas legais e infralegais, que não exercem atribuições de judicatura e nem possuem garantias a ela inerentes.

O eminente tratadista Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁶, Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Mestre em Direito Público e Professor de Direito Administrativo, elucida as atribuições do Auditor com muita propriedade:

Possuem os Tribunais de Contas Substitutos de ministros e conselheiros concursados, prontos para atuar durante os impedimentos e vacâncias. Trata-se de um traço peculiar. O nome jurídico do cargo também é referido como auditor e tem duas relevantes funções.

A ordinária, consistente em participar do plenário ou câmara e relatar processos [...]

A extraordinária consiste, precisamente, em substituir, para integrar quorum, o ministro ausente, no caso do Tribunal de Contas da União, ou o conselheiro, nos demais Tribunais. Nos impedimentos eventuais e nos não eventuais, assume integralmente as prerrogativas do substituto, inclusive quanto ao voto. [...]

É preciso notar que o constituinte foi muito criterioso ao definir as atribuições ordinárias do auditor, qualificando-as de, não sem motivo de “judicatura”, dada a feição judicialiforme do julgamento das contas [...], isto é, próprias de juiz, do exercício da magistratura.

O doutrinador Valdecir Pascoal, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Professor de Direito Financeiro e Controle Externo, Professor da Escola de Contas Públicas do TCE-PE e Pós-Graduado em Direito Constitucional e Administrativo também disserta sobre o cargo de auditor mencionando as garantias e atribuições de judicatura⁷.

No sentido técnico-jurídico, não há como confundir o cargo de Auditor de Tribunal de Contas previsto na Constituição Federal, que tem natureza jurídica especial, com aquele profissional responsável por fazer auditorias e fiscalizações, regidos estritamente por normas infralegais, seja na condição de agente administrativo (regido por regime jurídico único), ou como profissional liberal e celetista (regido por normas próprias de conselhos de classe profissionais)⁸.

É possível que o constituinte de 1988 tenha sido infeliz em empregar, nos tempos atuais, o *nomen iuris* de Auditor para denominar o magistrado das Cortes de Contas, ao invés de, por exemplo, denominar o cargo de “Ministro-Substituto” (Conselheiro-Substituto) ou de “Auditor Substituto de Ministro” (Auditor Substituto de Conselheiro), nome este que refletiria mais apropriadamente a natureza jurídica das atribuições do cargo e que foi adotado por algumas Leis Orgânicas de Tribunais de Contas com o nítido propósito de deixar claro que tal cargo em nada se assemelha a outros também denominados de auditor que compõem os serviços auxiliares (secretarias) daqueles Tribunais.

Com extrema didática, o Exmo. Sr. Ministro do STF, o Dr. Octavio Gallotti, já em meados da década de 80 tinha perfeita clareza das atribuições do cargo de Auditor Constitucional do Tribunal de Contas, assim se manifestando a respeito:

O status dos Auditores dos Tribunais de contas tem dado margem a muitas perplexidades, que começam com a impropriedade da denominação do cargo, ligada a uma tradição respeitável, mas totalmente divorciada do atual conceito de atividades de auditoria. Imprópria, por isso mesmo, para designar o servidor que tem normalmente assento no Plenário do Tribunal de Contas, com atribuições de relatar processos, formalizar propostas conclusivas e exercer plena jurisdição quando convocado para substituir Conselheiro ou Ministro [...]

Da mesma feita o eminente Exmo. Ministro do STF, Dr. Carlos Ayres Brito, que é reconhecidamente um respeitado estudioso do tema, assim prelecionou:

A Constituição Federal faz do cargo de auditor um cargo de existência necessária, porque, quando ela se refere nominalmente a um cargo, está dizendo que faz parte, necessariamente, da ossatura do Estado, e só por efeito de emenda à Constituição – e olhe lá – é que a matéria poderia ser modificada. De outra parte, auditor ainda tem uma particularidade: é regido pela Constituição como um elemento de composição do próprio Tribunal (ADI 1994-5 – ES).

Com isso, nota-se que importa menos o *nomen iuris* ou denominação do cargo e mais a sua natureza jurídica. O raciocínio inverso também pode ser feito, à medida que cargos com *nomen iuris* diferentes podem ter natureza jurídica semelhante, como é o caso do cargo de Ministro do TCU e o de Conselheiro dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios que, apesar de nomes diversos, tem a mesma natureza, mesmo pressuposto de fundamento e de atribuições.

Em recente questão enfrentada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, o Exmo. Sr. Desembargador, Dr. Francisco Lincoln Araújo e Silva, assim se manifestou em julgamento do dia 22/06/09, acerca de Resolução do Tribunal de Contas local

que violara as atribuições de judicatura do Auditor-Magistrado:

Em se tratando, portanto de AUDITOR, em face de suas peculiaridades institucionais e da relevância do cargo, entendo que a sua disciplina, em caráter exaustivo, só pode ser estabelecidas em nível constitucional e legal, principalmente, no que se refere à definição de suas atribuições, que têm tudo a ver com o que, a respeito, já se encontra, expressa e exaustivamente, disposto nos textos constitucionais pertinentes.

Reconhecendo que as atribuições de judicatura do Auditor-Magistrado não se coadunam com a emissão de parecer⁹, visto que essa atividade é de caráter meramente opinativo, o ilustre Desembargador concedeu medida liminar suspendendo a eficácia da Resolução daquele Tribunal por reconhecer a manifesta ilegalidade e inconstitucionalidade:

Não posso, por isso, entender, *data venia*, o motivo pelo qual o Tribunal de Contas dos Municípios, na contramão de comezinhos princípios, aqui e ali, de vez em quando, resolve se atribuir função típica de órgão legislativo, disciplinando, algumas vezes, por via simples resolução, matéria reservada ao domínio estritamente legislativo, usurpando dessa forma, a competência que a constituição adjudica, privativamente, ao Poder Legislativo.

Ainda na citada Decisão, o citado Desembargador determinou a imediata distribuição de processos ao impetrante, mediante critérios impessoais de sorteio, aplicáveis a todos os magistrados da Corte de Contas, para que o Auditor possa dirigir a sua Instrução como Magistrado-Relator.

Várias leis orgânicas e constituições estaduais estabeleceram que os Auditores exerceriam as únicas duas funções previstas na Constituição Federal: a ordinária de judicatura e a extraordinária de substituto de Conselheiros¹⁰.

A clara dicção constitucional reproduzida pelas constituições estaduais não deixou muita margem para a competência legislativa em nível infraconstitucional e menos ainda no nível infralegal, visto que somente

o constituinte federal e o legislador ordinário podem definir atribuições do cargo de Auditor.

Assim, é juridicamente impossível a criação de novas atribuições para os Auditores ou a prática de atos administrativos que interfiram na independência, imparcialidade e autonomia exclusivamente por força de ato de nível apenas regimental, em face de a atribuição do referido cargo ser matéria constitucional, regulada por lei complementar em obediência ao princípio da estrita reserva legal.

Ocorre que muitas leis orgânicas não teceram maiores detalhes sobre as atribuições dos Auditores. Nesses casos, as omissões, desde que respeitado o comando constitucional, podem ser supridas subsidiariamente pelo disposto na Lei Orgânica do TCU e na Lei Orgânica da Magistratura (haja vista ser o Auditor o juiz natural das Cortes de Contas).

A legislação do TCU assim dispõe sobre os Auditores:

Art. 63. Os ministros, em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, serão substituídos, mediante convocação do Presidente do Tribunal, pelos auditores [...]

§ 1º Os auditores serão também convocados para substituir ministros, para efeito de quorum [...]

§ 2º Em caso de vacância de cargo de ministro, o Presidente do Tribunal convocará auditor para exercer as funções inerentes ao cargo vago, até novo provimento [...]

Parágrafo único. O auditor, quando não convocado para substituir ministro, PRESIDIRÁ À INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS QUE LHE FOREM DISTRIBUÍDOS, RELATANDO-OS COM PROPOSTA DE DECISÃO A SER VOTADA PELOS INTEGRANTES DO PLENÁRIO OU DA CÂMARA PARA A QUAL ESTIVER DESIGNADO.

Art. 79. O auditor, depois de empossado, só perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado. (Lei nº 8.443/92)

Como somente a lei em sentido estrito pode estabelecer atribuições de cargos públicos e ainda assim nos limites da Constituição, observa-se que a legislação infraconstitucional e infralegal do TCU apenas detalharam que as atribuições da judicatura seriam presidir a instrução processual e relatar com proposta de decisão a ser votada pelo Plenário e Câmaras¹¹.

Em decorrência das atribuições judicantes, o Regimento Interno do TCU deixa explícito que os Auditores não se confundem com os servidores da Secretaria do Tribunal (que atualmente também são denominados de auditores), proibindo-os de exercer funções ou comissões naquela Secretaria. Essa distinção é importante, pois em vários Tribunais de Contas é comum que os cargos dos serviços auxiliares também tenham denominação de auditor, embora o mais usual seja a denominação de Analista de Controle Externo, Inspetor de Controle Externo ou de Técnico de Controle Externo.

INEXISTÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO OU VINCULAÇÃO

Judicatura significa o mesmo que poder de julgar, função ou cargo de magistratura¹². Em decorrência do exercício de judicatura, sobrevêm as garantias constitucionais que asseguram a independência, autonomia e imparcialidade. A respeito da imparcialidade e garantias do magistrado, o doutrinador Alexandre Freitas Câmara¹³ destaca o seguinte:

Para se assegurar a imparcialidade do Estado, é preciso que haja imparcialidade do agente estatal que irá, no caso concreto, exercer a função jurisdicional. Assim, em primeiro lugar, cuida o ordenamento jurídico, através de norma jurídica hierarquicamente superior às demais, de estabelecer garantias para os magistrados, ou seja, a Constituição da República arrola uma série de garantias dos juízes, destinadas a assegurar que a atuação do magistrado se dê, no processo, de forma imparcial.

Isso quer dizer que, nos termos da Constituição Federal, no exercício das atribuições de judicatura, cada Auditor atua “sem subordinação jurídica, vinculando-se exclusivamente ao ordenamento jurídico”¹⁴, com o objetivo de “colocar-se acima dos poderes políticos e das massas que pretendem exercer pressão sobre suas decisões”¹⁵.

Conforme leciona o professor Humberto Theodoro Júnior, a atividade do juiz é “subordinada exclusivamente à lei, a cujo império se submete com penhor de imparcialidade”¹⁶. Nesse mesmo sentido, o Exmo. Sr. Ministro do TCU, Dr. Ubiratan Aguiar¹⁷, deixou bem claro em seu discurso, quando da posse do Exmo. Sr. Auditor Weder de Oliveira, que o Auditor subordina-se apenas às normas constitucionais e infraconstitucionais. Logo, o Auditor não está sujeito a coordenação ou supervisão de superior hierárquico.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho¹⁸, hierarquia é o escalonamento em plano vertical dos órgãos e agentes que tem como objetivo a organização da função administrativa e tem como efeitos: o poder de comando; a fiscalização de atividades; o poder de revisão; e a avocação de atribuições. Assim, indaga-se: é possível submeter o Auditor-Magistrado à hierarquia funcional? É possível obrigar o Auditor a instruir e concluir seu relatório no mérito de acordo com orientações administrativas? É possível determinar ao Auditor-Magistrado que presida a instrução desta ou daquela forma? Por fim, é possível avocar as competências constitucionais atribuídas ao Auditor-Magistrado?

Cremos que as respostas a todas essas indagações sejam negativas, pois, segundo o eminente administrativista José dos Santos Carvalho Filho,

INEXISTE HIERARQUIA ENTRE OS AGENTES QUE EXERCEM FUNÇÃO JURISDICIONAL OU LEGISLATIVA, VISTO QUE INAPLICÁVEL O REGIME DE COMANDO QUE A CARACTERIZA. NO QUE CONCERNE AOS PRIMEIROS, PREVALECE O PRINCÍPIO DA LIVRE CONVICÇÃO DO JUIZ, PELO QUAL AGE COM INDEPENDÊNCIA, 'SEM SUBORDINAÇÃO JURÍDICA AOS TRIBUNAIS SUPERIORES, COM BEM SALIENTA HUMBERTO THEODORO JUNIOR.

Como não há no poder judiciário juiz vinculado a desembargador, não pode haver Auditor vinculado a Ministro (ou Conselheiro). As atividades administrativas e de gestão dos juízes e desembargadores são fiscalizadas internamente pelas corregedorias do próprio Tribunal e externamente pelo Conselho Nacional de Justiça. O mesmo modelo é seguido pelos Tribunais de Contas, cujos Ministros (Conselheiros) e Auditores também estão submetidos à função correcional interna e, possivelmente, no futuro próximo, ao Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

Assim, a hierarquia à que o Auditor-Magistrado, Ministro e Conselheiro se submetem é a correição no que se refere à função disciplinar e a hierarquia administrativa e de gestão em relação à Presidência do Tribunal, mas nunca a uma hierarquia que interfira

na isenção da Instrução Processual, na imparcialidade das conclusões do seu Relatório, ou que atente contra a autonomia e independência do Auditor-Magistrado, Ministro e Conselheiro. Logo, conclui-se que não há subordinação hierárquica do ponto de vista funcional (ou vinculação, supervisão, coordenação, controle ou outro termo sinônimo ou análogo), mas apenas para com os atos administrativos e de gestão em relação à Presidência do Tribunal, a quem compete, por disposição legal, dirigir os trabalhos da instituição.

ORGANIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS E CONTAS

Como decorrência do princípio da simetria, a organização dos demais Tribunais segue o modelo federal, consubstanciado no modelo do TCU, que serve de parâmetro para os demais Cortes de Contas. A estrutura organizacional (organograma) do TCU é dividida em Colegiados (Plenários e Câmaras), Autoridades (Ministros, Auditores e Procuradores) e Secretaria (serviços auxiliares técnicos e administrativos).

Os servidores das secretarias dos Tribunais são normalmente estatutários e seus cargos geralmente possuem as seguintes denominações: Auditor Federal de Controle Externo (TCU), Auditor de Contas Públicas (TCE-PE e TCE-PB), Auditor de Controle Externo (TCE-PI), Auditor Externo (TCE-MT), Auditor Fiscal de Controle Externo (TCE-SC), Auditor Contábil (TCE-SE), Inspetor de Controle Externo (TCE-MG), Analista de Controle Externo (TCE-MA, TCE-TO e TCE-AC), Analista Fiscal (TCE-RR) e Técnico de Controle Externo (TCE-RO e TCE-PR).

Dessa diversidade de denominações dos servidores das secretarias dos Tribunais é que decorre a confusão feita com relação ao cargo de Auditor-Magistrado previsto na Constituição Federal (Ministro e Conselheiro Substituto).

Não há hierarquia entre Ministros, Auditores e Procuradores. Os Ministros (exceção do presidente) e os Auditores presidem a instrução e relatam processos. Os Auditores votam quando estiverem substituindo Ministros e quando não estiverem, as

propostas de deliberações dos Auditores são votadas pelos demais Ministros. Os jurisdicionados são divididos em tantas listas quanto forem o número de Ministros e de Auditores relatores, sendo tais listas sorteadas entre eles mediante critérios de publicidade e alternatividade a cada biênio.

As secretarias do Tribunal são responsáveis por operacionalizar a execução da instrução processual de tomadas e de prestações de contas ordinárias e especiais, de consultas, de denúncias, de representações, de requerimentos, de contratos, de licitações, bem como por analisar os pedidos e solicitações de órgãos e entidades vinculados à área de atuação da secretaria. Dependendo de cada Ministro ou Auditor, mediante delegação, as secretarias podem sanear os processos sob sua responsabilidade, por meio de inspeção, diligência, citação ou audiência.

Diversos Tribunais seguem o modelo federal. No Estado do Pará, por exemplo, o organograma do TCE reproduz o modelo federal, estando dividido em Colegiado, Autoridades e Serviços Auxiliares. A legislação desse Tribunal assim estabelece sobre os Auditores:

Art. 40. São atribuições dos Auditores:

a) exercer as funções inerentes ao cargo de Conselheiro, no caso de vacância [...];

b) substituir os Conselheiros em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, e ainda, para efeito de quorum [...];

II – atuar em caráter permanente junto ao Plenário, PRESIDINDO A INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS QUE LHES FOREM DISTRIBUÍDOS POR SORTEIO, RELATANDO-OS COM PROPOSTA DE DECISÃO POR ESCRITO, A SER VOTADA PELOS CONSELHEIROS, E PARTICIPAR DA DISCUSSÃO SOBRE ESSES AUTOS;

III – presidir sindicância e comissão de processo administrativo, quando designados pela Presidência;

IV – auxiliar o Presidente no exercício de suas atribuições;

A exposição de motivos da lei de criação do cargo de Auditor no Tribunal de Contas de São Paulo deixa claro que seus titulares, a par de exercerem a substituição dos Conselheiros, devem compor o modelo constitucional de organização da Corte de Contas. Cita dezenas de decisões do STF nesse sentido para concluir que essa é orientação que vem sendo definida pelo Supremo Tribunal Federal. Afirma ainda que o busca acompanhar os parâmetros das competências atribuídas ao Auditor, no âmbito da organização do Tribunal de Contas da União.

A título exemplificativo, apresenta-se um quadro com Tribunais que, segundo as respectivas leis complementares e regimentos internos, seguem o modelo federal.

Quadro 1 – Cortes de Contas que seguem integralmente o modelo federal (TCU)
Fonte: Leis Orgânicas e Regimentos Internos

Função Ordinária	Função Extraordinária	Tribunal
1) Presidir a Instrução de processos que lhe for distribuído; 2) Relatar processos com proposta de decisão a ser votado pelo Plenário ou Câmaras.	Substituir Ministros e Conselheiros nas seguintes hipóteses: 1) Ausências; 2) Impedimentos; 3) Licenças; 4) Férias; 5) Afastamento Legal; 6) Vacância; e 7) Quorum.	1) TCE-AM; 2) TCE-CE; 3) TCE-DF; 4) TCE-ES; 5) TCE-MA; 6) TCE-PA; 7) TCE-PB; 8) TCE-PE; 9) TCE-PI; 10) TCE-PR; 11) TCE-RN; 12) TCE-RO; 13) TCE-RR; 14) TCE-SC; 15) TCE-SE; 16) TCE-SP; 17) TCE-TO.

Alguns Tribunais não fazem parte desta lista por não possuírem a figura do Auditor em sede constitucional ou legal. Outras Cortes de Contas possuem cargos com *nomina iuris* de Auditor, mas a atribuições se distanciam de tal maneira do modelo constitucional que foram excluídas da Tabela. No entanto, aos Tribunais não constantes da Tabela 1, na maior parte das vezes, faltam-lhes algumas das funções ordinárias ou extraordinárias do cargo de Auditor.

CONCLUSÃO

Pretendeu-se com este artigo apresentar elementos e subsídios para uma análise descritiva do cargo de Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas (Auditor-Magistrado) sem, contudo, apresentar cunho crítico ou prescritivo, mas visando tão-somente contribuir para a compreensão da natureza jurídica e das atribuições desse cargo, que também é denominado de Ministro (Conselheiro) substituto. Cargo esse que nada mais é do que o de juiz natural das Cortes de Contas, como concebido há mais de noventa anos pelo Decreto n.º 3454/1918, possuidor de garantias de magistrado que o possibilita atuar com plena independência e sem subordinação hierárquica ou jurídica, vinculando-se apenas ao ordenamento constitucional e legal, o que o diferencia, sobremaneira, de todos os demais cargos infraconstitucionais e infralegais também denominados de auditor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* : promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> . Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm> . Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Lei nº 8.457, de 4 de setembro de 1992. Organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento de seus serviços auxiliares. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 set. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8457.htm> . Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 04 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, ano 40, n. 1, 13 fev. 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/681912.pdf> . Acesso em: 20 jul. 2010.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 136.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COUTURE, Eduardo. *Introdução ao estudo do direito processual civil*. Rio de Janeiro: J. Konfino, [20—].

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby . *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 692-693.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. p. 160

PACHECO, José da Silva. *Direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1976.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. Lei complementar n. 25, de agosto de 1994. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, PA, 09 ago. 1994. Disponível em: http://www.tcm.pa.gov.br/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&id=39:leicomplementar025_1994leorganicatcm. Acesso em: 20 jul. 2010.

PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

SANTOS, Washington. *Dicionário jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

THEODORO Jr., Humberto. *Curso de direito processual civil*. 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. v. 1, p. 39.

NOTAS

1 Art. 73, § 4º, CF/88—O auditor, quando em **substituição** a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais **atribuições da judicatura**, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

2 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975, p. 160.

3 Art. 75, CF/88—As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

4 O princípio da simetria determina que as entidades federativas estaduais, municipais e distrital, ao organizarem suas constituições estaduais e leis orgânicas, devem obediência às normas de organização previstas na Constituição Federal.

5 Lei 8.457/92. Art. 1º São órgãos da Justiça Militar:

I o Superior Tribunal Militar;

II a Auditoria de Correição;

III os Conselhos de Justiça;

IV os **Juizes-Auditores** e os **Juizes-Auditores Substitutos**.

6 FERNANDES, J. U. J. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2. ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 692-693.

7 PASCOAL, V. F. Direito financeiro e controle externo. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

8 Como exemplo pode-se citar os servidores da Receita Federal do Brasil que, embora tenham o nome de auditor dado por lei, não possuem previsão constitucional, e os servidores das secretarias e serviços auxiliares dos Tribunais de Contas, que denominados de “auditores”, mas sem estatuta constitucional ou atribuições de substituição de Ministros e de judicatura com as garantias inerentes.

Os auditores independentes e internos são regidos, entre outras, pelas Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) n.º: 700/91, que trata das normas de Auditoria Independente; 701/91, que trata das normas Profissionais do Auditor Independente e Norma Brasileira de Contabilidade T11 e T12 (NBC T 11–11.1.1.4—O parecer é de exclusiva responsabilidade de contador registrado no Conselho Regional de Contabilidade, nestas normas denominado de auditor / NBC T 12–12.1.1.2 – A auditoria interna é de competência exclusiva de Contador registrado em Conselho Regional de Contabilidade, nesta norma denominado auditor interno).

O auditor independente é um profissional independente da empresa e de reconhecida capacidade técnica, inscrito no Conselho Profissional de Contabilidade. Esse profissional contábil, que examina as demonstrações contábeis da empresa e emite sua opinião sobre estas, é também conhecido como o auditor externo. Seus pareceres são peças opinativas sobre as demonstrações contábeis da empresa e classificam-se em: parecer sem ressalva, parecer com ressalva, parecer com abstenção de opinião e parecer adverso.

Os auditores internos, ao contrário do auditor independente, é um profissional vinculado à empresa. Eles focam suas atividades no policiamento de fraudes, fiscalização de cumprimento de normas, conferência de despesas e verificação de documentos comprobatórios internos da empresa. Em boa parte das descrições, o trabalho do auditor interno parece restrito ao campo contábil.

9 O parecer de auditoria é emitido pelo profissional da iniciativa privada da área contábil, denominado de auditor independente e regido por norma infralegal, no caso, a Norma Brasileira de Contabilidade T11.

10 Art. 16. O Auditor, quando em substituição a Conselheiro terá as mesmas garantias, impedimentos, vencimentos e vantagens do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de direito [...] (A Lei Complementar nº 25/1994. Lei Orgânica do TCM-PA).

11 Instruir é efetuar atos, diligências, formalidades, análise das alegações dos interessados e produção de provas para esclarecer a relação jurídica e proporcionar elementos de convicção necessários ao julgamento da causa. Relatar é expor sumariamente a situação de fato que é submetida a julgamento do Tribunal.

12 SANTOS, Washington. Dicionário jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

13 CÂMARA, A. F. Lições de direito processual civil. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris,, 2008. p.136.

14 PACHECO, José da Silva. Direito processual civil. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1976.

15 COUTURE, Eduardo. Introdução ao estudo do direito processual civil. Rio de Janeiro: J. Konfino, [20-].

16 THEODORO JUNIOR, H. Curso de direito processual civil. 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. v. 1, p. 39.

17 “A partir de hoje, vossa excelência, como Auditor desta Corte de Contas, estará subordinado apenas às normas constitucionais e infraconstitucionais brasileiras”. Ata do TCU n. 1, de 21 de janeiro de 2009.

18 CARVALHO FILHO, J. S. Manual de direito administrativo. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das entidades de fiscalização superiores¹

Licurgo Mourão e
Gélzio Viana Filho

INTRODUÇÃO

Uma situação comumente vivenciada por parte das Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) do Brasil é o elevado estoque de processos de contas municipais sem análise inicial tempestiva. Esse paradigma negativo precisa ser combatido de forma ousada e determinada pois a demora nas análises das contas traz prejuízos irreversíveis para a efetividade que a sociedade espera dos órgãos de controle. Ademais, a sensação de impunidade incentiva a disseminação da corrupção na administração pública, notadamente, se em razão da morosidade, ocorre a prescrição de eventual ação de responsabilização dos agentes causadores de danos ao erário por atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos.

De nada adianta o controle analisar um processo de contas decorridos anos do acontecimento dos fatos sindicados, pois os administradores públicos, eventualmente ímprobos, continuarão sendo reeleitos e/ou nomeados para funções estratégicas para as quais não deveriam mais estar habilitados. A atuação tempestiva dos órgãos de controle, principalmente se forem constatados atos que resultaram em prejuízo ao erário público, evitaria a ocorrência de tais fatos.

Licurgo Mourão é servidor do Tribunal de Contas de Minas Gerais, mestre em Direito Econômico (UFPB), especialista em Contabilidade Pública, em Controladoria Governamental e em Direito Administrativo (UFPE); bacharel em Direito e Administração de Empresas (UNICAP-PE).

Gélzio Viana Filho é servidor do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Perito Contábil; especialista em Controle Externo da Gestão Pública Contemporânea pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e bacharel em Ciências Contábeis (UFMG).

Como resposta à sociedade, as EFS devem demonstrar mais eficácia nas análises das contas dos administradores públicos, notadamente as municipais, devido ao grande número de Municípios brasileiros, analisando-as tempestivamente e alcançando, tanto quanto possível, o mandato ainda vigente.

Esse artigo demonstra uma alternativa exitosa de solução para esse problema, fundamentada nas normas e princípios de Auditoria Contábil, a partir de dados amostrais e planilhas elaboradas com base na metodologia baseada nos conceitos de matriz de risco, bem como nos resultados de um esforço concentrado, temporário e racional, utilizado como meio de zerar o estoque de processos de contas pendentes de instrução processual na EFS pesquisada, relatado no presente trabalho, no qual utilizou-se a otimização da análise, tornando-a mais qualitativa, na análise de julgamentos e de emissões de pareceres prévios em contas municipais encontrados nos processos.

O trabalho técnico foi agraciado com o 1º lugar no XII Concurso Anual de Investigação “Omar Lynch”, em 2009, da Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores – OLACEFS, cuja íntegra do trabalho pode ser obtida no endereço eletrônico: <http://www.olacefs.net/uploaded/content/article/2041615571.pdf>

OTIMIZAÇÃO DOS ESFORÇOS DE AUDITAGEM

Em regra, ocorre uma dispersão dos esforços de auditoria por parte dos órgãos de controle externo, o que se constata através da sempre crescente elevação do estoque de processos de contas a despeito da evolução tecnológica, dos esforços dos servidores e das chefias imediatas e da alocação permanente de recursos materiais e humanos.

A propositura de procedimentos de auditoria otimizados para a instrução inicial dos processos de contas municipais, de forma a responsabilizar tempestivamente eventuais administradores públicos ímprobos, implica a concentração de esforços nas matérias que influenciam a formação do juízo dos relatores dos processos, gerando, por sua relevância e materialidade, maiores repercussões ao se considerar as contas regulares ou não, ou seja, as que resultam na emissão dos pareceres prévios pela rejeição e as que resultam no julgamento das contas por irregularidade.

Entretanto, insta salientar que a abordagem qualitativa não relegará elementos importantes, embora irrelevantes, em alguns casos, para a formação de juízo de valor por parte dos relatores dos processos. Ao contrário, propiciará uma visão direcionada para aqueles fatos materialmente mais relevantes.

Ressalte-se que essa análise qualitativa, calcada nas normas gerais de auditoria pública da INTOSAI, é tecnicamente admitida, segundo a normatização estabelecida, *verbis*:

14. Os postulados básicos de auditoria estipulam que: A EFS deve usar sua própria capacidade de julgamento nas diversas situações que se apresentem no exercício de sua função fiscalizadora. 15. As informações comprobatórias desempenham um papel importante na decisão

do auditor quanto à **seleção das questões e áreas a serem auditadas**, assim como quanto à natureza, cronograma e **extensão dos exames e procedimentos de auditoria**. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 1995, p. 11, grifo nosso)

ESTUDO DE CASO EMPREENDIDO

O estudo de caso foi empreendido a partir da análise amostral de quase 50% das deliberações das contas municipais de uma das duas câmaras de julgamento de determinada EFS brasileira no exercício de 2008. Constatou-se que a grande maioria das ocorrências levantadas nos processos de contas municipais foram erros formais, cujas consequências mais comuns são recomendações do órgão de controle externo para que os gestores atuais procedam de forma diferente daquelas administrações passadas.

Com relação a essas ocorrências, uma vez que se revestem de um caráter geral, o órgão de controle poderia proceder a recomendações a qualquer tempo, até mesmo antes de se analisar as prestações de contas, pois, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal-STF brasileiro, as recomendações dos Tribunais de Contas não possuem caráter impositivo. Eis a decisão do STF, em mandado de segurança impetrado pelo INCRA:

[...] Trata-se de mandado de segurança impetrado pelo INCRA contra ato do ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO da União que recomendou à autarquia federal, no item 9.4.2 do Acórdão nº 1.660/2006, a alteração dos procedimentos de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, no sentido de que a publicação do decreto presidencial só aconteça após a expedição da licença ambiental prévia relativa ao projeto de assentamento. [...] 2. **Os precedentes desta Corte são no sentido da inadequação do mandado de segurança contra ato do ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO da União que não possua caráter impositivo.** (BRASIL, 2007, grifo nosso).



Nesse caso, a recomendação a todos os jurisdicionados do órgão de controle acerca das ocorrências mais frequentes poderia reduzir essas ocorrências no futuro e facilitar os trabalhos a cargo da EFS.

Os levantamentos feitos no órgão de controle pesquisado informam que, além das recomendações decorrentes das ressalvas às prestações de contas municipais, várias ocorrências não puderam ser tipificadas em processos de contas, em razão da insuficiente instrução processual. Para a efetividade do controle externo da EFS, tais ocorrências deveriam ser constatadas *in loco*, em um momento mais oportuno.

Outros dados levantados demonstram que determinadas ocorrências cujas consequências foram ressalvas nos pareceres prévios não deveriam ser tratadas nesses processos, uma vez que correspondiam a matérias sujeitas ao julgamento por parte do órgão de controle externo, embora, ressalte-se, que atos de gestão do Prefeito sujeitos a julgamento, enquanto ordenador de despesas, podem influenciar a formação de juízo quanto ao parecer prévio a ser emitido.

Para maior otimização dos trabalhos e para uma análise mais qualitativa e tempestiva, algumas matérias, de acordo com a técnica de auditoria proposta, deveriam ser excluídas das amostras relativas aos processos de prestações de contas em estoque.

GERENCIAMENTO DOS RISCOS DE CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DA AUDITORIA

Uma ferramenta adequada à persecução dos objetivos de qualquer entidade é, nada mais nada menos, que o controle interno, definido assim, pela INTOSAI, nas Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público:

Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da

missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: • execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; • cumprimento das obrigações de *accountability*; • cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; • salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano. O controle interno é um processo integrado e dinâmico que se adapta continuamente às mudanças enfrentadas pela organização. A direção e o corpo de funcionários, de todos os níveis, devem estar envolvidos nesse processo, para enfrentar os riscos e oferecer razoável segurança do alcance da missão institucional e dos objetivos gerais. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 2007, p. 19)

Uma vez que se encontram inseridos na estrutura da Administração Pública, ainda que não se situem em nenhum dos três poderes da República, as EFS brasileiras necessitam também manter um sistema de controle interno para assegurar que seus objetivos sejam atingidos. Dessa maneira, para alcançar os seus fins institucionais, que nesse caso é o exercício da fiscalização das contas públicas, as EFS devem valer-se dos trabalhos realizados pelos sistemas de controles internos de seus jurisdicionados e também de seus próprios sistemas de controle interno como uma ferramenta para minimizar os riscos de sua atuação e atingir, de forma mais eficiente, seus objetivos institucionais.

A matriz de risco é uma das ferramentas utilizadas pelos controles internos das corporações e consagrada no gerenciamento de riscos. Sua aplicabilidade foi mais bem difundida pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). O Instituto dos Auditores Internos do Brasil-AUDIBRA é ligado ao COSO² através do Institute of Internal Auditors, tendo desenvolvido em conjunto com a PricewaterhouseCoopers, empresa de auditoria e assessoria empresarial, uma ferramenta de gerenciamento e avaliação dos próprios riscos, cujo delineamento foi exposto em 2002 na obra denominada Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada.



A referida obra assevera que o período de desenvolvimento da ferramenta de gerenciamento de riscos foi marcado por escândalos e quebras de negócios de grande repercussão, o que gerou prejuízos de grande monta a investidores, empregados e outras partes interessadas. Em consequência, houve reclamos por melhorias nos processos de governança corporativa e de gerenciamento de riscos, através da edição de novas leis, de regulamentos e de padrões a serem seguidos. Dentre as repercussões, destaca-se o ato Sarbanes-Oxley de 2002, nos Estados Unidos, que inspirou outros países a promulgarem legislações semelhantes. De acordo com o COSO, essas legislações ampliam a exigência de que as companhias abertas mantenham sistemas de controle interno, demandem a certificação da administração e contratem os serviços de auditores independentes para atestar a eficácia dos referidos sistemas.

Para um bom gerenciamento de riscos corporativos, o COSO assim orienta:

A premissa inerente ao gerenciamento de riscos corporativos é que toda organização existe para gerar valor às partes interessadas. Todas as organizações enfrentam incertezas, e o desafio de seus administradores é determinar até que ponto aceitar essa incerteza, assim como definir como essa incerteza pode interferir no esforço para gerar valor às partes interessadas. Incertezas representam riscos e oportunidades, com potencial para destruir ou agregar valor. O gerenciamento de riscos corporativos possibilita aos administradores tratarem com eficácia as incertezas, bem como os riscos e as oportunidades a elas associadas, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor [...] O valor é maximizado quando a organização estabelece estratégias e objetivos para alcançar o equilíbrio ideal entre as metas de crescimento e de retorno de investimentos e os riscos a elas associados, e para explorar os seus recursos com eficácia e eficiência na busca dos objetivos da organização(...) **O gerenciamento de riscos corporativos contribui para assegurar comunicação eficaz e o cumprimento de leis e regulamentos, bem como evitar danos à reputação da organização e suas consequências. Em suma, o gerenciamento de riscos corporativos ajuda a organização a atingir seus objetivos e a evitar os perigos e surpresas em seu percurso.** (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION, 2002, p. 3, grifo nosso).

De acordo com o COSO, o gerenciamento dos riscos corporativos passa pelos oito componentes básicos a seguir: a) avaliar o ambiente de controle; b) traçar os objetivos; c) identificar os eventos; d) avaliar os riscos; e) observar a resposta e o tratamento aos riscos; f) controlar; g) informar e comunicar; h) monitorar.

Por fim, o COSO orienta que esses oito componentes de análise de risco devem ser observados sob uma ótica tridimensional, relacionando entre si, de um lado e de outro, os objetivos da organização e, por fim, integrando também suas diversas unidades.

Esses componentes, adaptados à realidade das EFS, são fundamentais para que os controles internos possam contribuir para uma maior celeridade na análise de processos de contas municipais.

Uma vez avaliadas e selecionadas as matérias às quais será dada a prioridade, é preciso criar mecanismos para garantir que a análise não fuja do foco principal, isto é, as matérias mais relevantes na formação do juízo que ensejará no parecer prévio a rejeição das contas dos chefes do Poder Executivo municipal ou o julgamento das contas dos gestores municipais pela irregularidade. Dessa forma é necessário programar a auditoria.

A necessidade de padronização da análise implica a busca do registro dos procedimentos realizados e do acompanhamento da qualidade da auditoria. Sendo assim, faz-se necessário adotar um instrumento no qual todos os serviços efetuados sejam registrados. Com isso, não só se obtém um modo de monitorar as diferenças técnicas das equipes, como se tem um instrumento que permite a troca de experiências entre vários técnicos de forma otimizada.

Assim, a função primária dos programas não é, como se pode pensar, instruir o técnico para a execução dos serviços (embora contribua para sua instrução na troca de informações e no confronto com situações novas), mas sim guiá-lo sem, contudo, limitá-lo em seu planejamento. No entanto, para cada procedimento não utilizado previsto no programa deve ser evidenciado o motivo da não utilização, assim como deve ser anotado todo e qualquer procedimento adotado que não se encontre previsto no programa.

De acordo com Araújo(1998, p. 180), programa de auditoria é o instrumento que fornece ao auditor que irá executar os trabalhos os passos específicos a serem seguidos de acordo com o planejamento efetuado. Deve ser elaborado de forma abrangente sem, contudo, limitar a criatividade, devendo ainda definir os objetivos, a abrangência adotada e os procedimentos a serem seguidos.

O programa de auditoria constitui-se, pois, de uma documentação que informa, orienta e disciplina o trabalho a ser executado, tornando o trabalho racional, dirigido aos aspectos mais importantes, previamente definidos. A supervisão e execução dos trabalhos deve ser calcada nos elementos nele lançados, tanto na fase de preparação quanto na de aplicação.

Todas as organizações enfrentam incertezas, e o desafio de seus administradores é determinar até que ponto aceitar essa incerteza, assim como definir como essa incerteza pode interferir no esforço para gerar valor às partes interessadas. Incertezas representam riscos e oportunidades, com potencial para destruir ou agregar valor.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Não sendo notadamente acadêmico o fundamento da presente proposta, demonstrar-se-á brevemente que seu quadro conceitual teórico apóia-se no princípio da eficiência da administração pública, nas técnicas de auditoria governamental e nos fundamentos da administração gerencial, cujo foco principal é o resultado, de forma a racionalizar e dar celeridade aos trabalhos de análise processual e responsabilizar tempestivamente gestores que incorreram em atos que geraram danos ao erário.

Tendo por base ainda as obras que se vinculam ao objeto deste estudo, explicitadas ao final do presente artigo, verificamos que ao longo da história, a noção de Estado modificou-se, trazendo reflexos para o Direito Administrativo brasileiro, sendo esse o ramo do Direito que trata das relações jurídicas mantidas com o Estado.

O Direito Administrativo ainda considera a administração pública como um bloco monolítico, hierarquizado, unitário, coerente, e sem relações horizontais internas de poder e de mútua influência. Moreira Neto nos elucida a questão:

Em vez de recusar validade jurídica aos novos instrumentos conceituais da nova gerência pública, da nova governança - ou a qualquer instrumento alternativo aos da burocracia clássica weberiana, inspirada na divisão e organização científica do trabalho de Taylor e Ford - faz-se mister que o direito administrativo se empenhe no diálogo, uma vez que pretenda comunicar às necessidades de eficiência as de controle. Compreender a administração pública como ela realmente funciona não significa legitimar patologias. Trata-se simplesmente de saber como ela pode ser; e desenvolver instrumentos jurídicos que possam aproveitar suas características intrínsecas da melhor maneira possível. (MOREIRA NETO, 2000, grifo nosso).

As discussões acerca da implantação da chamada administração gerencial nos levam forçosamente a reconhecer a necessidade de evolução estatal brasileira, assim:

A evolução do Estado – clássico ao neoliberal – concretiza-se na afirmação dos direitos fundamentais individuais, coletivos e difusos na política governamental contemporânea. A administração pública atual caminha no sentido da participação democrática frente ao autoritarismo estatal, em busca da maior valorização humana e contribuição na atuação do Estado. Contudo, a idéia de um novo modelo estatal tem afligido a sociedade e o governo brasileiro frente às mutações institucionais instauradas com a nova ordem mundial que fomentam a reforma do Estado. Debruçando-se sobre o conceito em tela, trazemos a colação o entendimento de Di Pietro (2002) que assinala: A expressão Reforma do Estado designa a tendência, hoje praticamente universal, de reformar o aparelhamento do Estado, em especial, o aparelhamento administrativo, representado pela Administração Pública em sentido amplo, abrangendo todos os órgãos, dos três Poderes, que exercem a função administrativa, bem como as entidades da Administração indireta. No Brasil, os objetivos da reforma ficaram expressos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE - e aprovado em 21-9-95 pela Câmara da Reforma do Estado, composta pelos ministros da Administração e Reforma do Estado, do Trabalho, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, e pelo ministro chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. **Faz-se ali uma distinção entre Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado. A primeira "é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira", enquanto a segunda "tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania"; é nesse segundo sentido que o assunto é tratado no Plano. E fica expresso que o Plano Diretor focaliza sua atenção na Administração Pública federal, mas muitas de suas diretrizes e propostas podem também ser aplicadas no nível estadual e municipal.** Com o advento

do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, e com a crise fiscal e social do Estado, editou-se a Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, visando à implantação do modelo gerencial na Administração Pública Brasileira. A emenda, entre outros, modificou o art. 37, § 8º, da Carta Magna, tendo como objetivo primordial a eficiência da atividade pública, no sentido da produtividade e qualidade, visando maior participação popular e melhor resultado da atuação administrativa (MOURÃO, 2004, p. 131-132, grifo nosso).

O modelo de administração gerencial representa mudanças institucionais concomitantes ao surgimento de novas formas organizacionais, dotadas de um controle externo realizado pela sociedade e Poder Estatal em prol da eficiência dos serviços públicos.

A redefinição do papel estatal constituiu-se como medida primordial nos países ocidentais e orientais, levando-se em consideração as mudanças já desenvolvidas em boa parte do mundo, que viabilizaram a reforma administrativa e a implantação de um modelo antagônico ao burocrático, inspirado na gestão das empresas privadas. O modelo gerencial de administração formula uma atuação mais eficiente do Estado, tendo em vista a produção de resultados participativos à ação do cidadão na Administração Pública, entretanto:

[...] o modelo gerencial não é por todos aceito, pois há quem o ataque frontalmente, através da contestação de suas características e linhas delimitantes. André Borges de Carvalho, por exemplo, revela o paradoxo encontrado neste modelo flexibilizado, ao mesmo tempo, assegurado dos bens e serviços públicos, para quem a verdadeira intenção da reforma é seguir aos mandamentos do Banco Mundial (referidos no relatório World Development Report de 1997). A reforma do aparelho do Estado Brasileiro - em destaque - tem ligação direta com os interesses estrangeiros, que visam à abertura da economia e da política, juntamente, a um novo institucionalismo (Estado mínimo), como forma de continuidade da influência nos países em desenvolvimento (MOURÃO, 2004, p. 133).

Como afirma Carvalho (1999, p. 8), a Emenda Constitucional n.º 19/98 introduziu o novo modelo administrativo de gestão. Consoante os preceitos reformistas, a liberdade maior dada ao administrador face às mudanças constitucionais possibilitou a atuação de acordo com as necessidades do interesse público, ou seja, não se prenderá à rigidez burocrática, protetora dos servidores ineficientes e até improdutivos, permitindo-se, por exemplo, colocar em disponibilidade ou demitir por alguns dos motivos explicitados.

Uma vez que a reforma gerencial tem aproximado o modelo de gestão das organizações públicas do modelo de governança corporativa aplicado em empreendimentos privados, nota-se uma mudança de cultura ascendente no cenário nacional, evidenciada na figura dos cidadãos-clientes, que pugnam pela preservação de seus interesses através da transparência, responsabilização e prestação de contas pela administração pública, sintetizados no termo *accountability*.

O termo governança surgiu na década de 90 na Europa e nos Estados Unidos e culminou com a publicação da Lei Sarbanes-Oxley, em 2002, depois de ficar constatado que as fraudes contábeis não eram práticas incomuns das empresas norte-americanas. A norma ampliou a exigência dos controles internos para tais entidades, como forma de assegurar que os objetivos das aziendas, bem como os interesses dos investidores, sejam preservados.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) assim define a expressão governança corporativa:

o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade. (Grifos nossos).

Podemos concluir que a busca da eficiência dos serviços da administração pública, de acordo com as teorias que embasam a reforma gerencial do Estado, dependerá da flexibilização das regras, da seletividade das ações em conformidade com o interesse público, da racionalização, otimização das atividades de auditoria a serem empreendidas, da responsabilização e avaliação dos trabalhos técnicos envolvidos e do gerenciamento dos riscos corporativos, como um meio de garantir que os objetivos sejam atingidos.

Por sua vez, as Entidades de Fiscalização Superiores não fogem a essa retórica, pois devem primar que o interesse coletivo seja preservado, avaliando o custo/benefício da atividade do controle das contas públicas.

Nesse mesmo sentido ensina Fernandes:

A atividade-fim, voltada para inspeções e auditorias, deve obedecer aos princípios pertinentes ao controle, quais sejam: da segregação de funções, da independência funcional-técnica, da qualificação adequada e da aderência a diretrizes e normas, além do princípio da relação custo/benefício(...) Sobre esse último princípio é necessário, porém, obtemperar que a estrutura do controle, seja ele interno ou externo, deve viabilizar o desempenho da função, assegurando a efetividade do princípio da independência funcional. Não há que se falar em controle, quando seus servidores têm que se valer de instrumentos pessoais de trabalho, ou ficar esmolando dotações orçamentárias para garantir a subsistência das despesas correntes(...) É importante notar que o parâmetro da base de cálculo sobre orçamento não pode ser considerado como absoluto, mas não deixa de ser um bom indicador. A tendência é que o controle tenha um custo proporcional maior sobre a comunidade fiscalizada menor, ou seja, o custo não guarda relação proporcional direta crescente. Por isso, em muitas unidades federadas, o custo acaba sendo maior que o consumido pelo TCU, em relação ao orçamento da União (FERNANDES, 2008, p. 695-697).

Na sequência, Fernandes apresenta o gráfico retirado dos estudos de Robert Klitgaard (1994 apud FERNANDES, 2008, p. 697) acerca do custo para se combater a corrupção, apresentado na figura 1, asseverando que vem daí a importância de desenvolver uma cultura que busque quantificar custos de ação do controle, mentalidade ainda incipiente no Brasil.

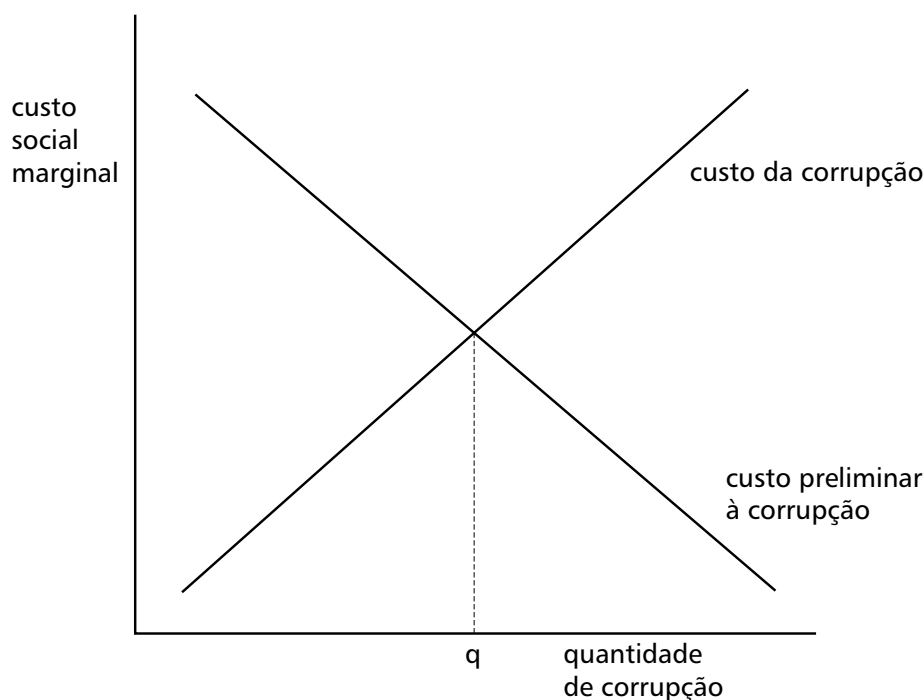


Figura 1 – Estudo de Robert Klitgaardno combate à corrupção

CONCLUSÃO

A análise seletiva não implica que essa técnica seja a solução definitiva para os problemas de elevados estoques de processos de contas que enfrentam as Entidades de Fiscalização Superiores brasileiras. Também não significa que as improbidades administrativas que geraram prejuízo ao erário público são aquelas delimitadas na otimização da análise. É claro que algumas matérias suprimidas das análises, ainda que não tenham demonstrado prejuízo na amostra analisada, em um outro momento poderiam significar indícios de danos, que necessitariam mais testes para formar o convencimento dos julgadores.

Na verdade essa técnica é uma alternativa que poderia ser empregada em um momento crítico em que se traduz na morosidade e na pouca efetividade das decisões das EFS, pois a intempestividade nas deliberações das contas públicas pode trazer prejuízos que dificilmente serão revertidos.

Ao avaliar-se os riscos, busca-se observar quais as medidas para que esses não afetem os objetivos, sendo que o tratamento de risco depende do impacto que poderão exercer sobre a missão da organização e da escolha do momento certo de lidar com determinado risco. Nessa etapa, deve ser decidido se valeria a pena o tratamento do risco dada a relação custo-benefício, o impacto, a oportunidade e o grau de resposta ao risco, conforme a seguinte escala: aceitar, sem tomar medidas para reduzir os impactos do risco ou a frequência de sua ocorrência, podendo talvez, dada a oportunidade, deixar para que sejam tratados em um momento mais propício; compartilhar, isto é, transferir parcela do risco como ocorre, por exemplo, no caso de terceirizações, ou quando se delega as responsabilidades; reduzir, diminuindo através de decisões acertadas os impactos e a probabilidade dos riscos ocorrerem; evitar, através de medidas drásticas, descontinuando as atividades geradoras dos riscos.

As EFS podem otimizar o controle governamental através da técnica de amostragem que em muito contribuirá para a maior efetividade de suas ações.

Claro está, que adotando as Entidades de Fiscalização Superiores a amostragem estatística para

a otimização de sua instrução processual, estarão consentâneas com as mais modernas técnicas de auditoria, permitindo uma atuação mais qualitativa. De acordo, mais uma vez, com a normatização da Secretaria de Controle Interno do Senado Federal Brasileiro, conceitua-se a técnica de amostragem estatística, *verbis*:

Amostragem Estatística. Baseando-se em fundamentos matemáticos, este tipo de amostragem exige que a amostra selecionada apresente um comportamento mensurável em termos das leis e probabilidade, **para que se possa analisá-la e formar uma opinião sobre a população**. Assim sendo, quando um teste de auditoria é nela baseado, **seu resultado pode ser representativo da situação da população, da qual foi extraída a amostra, dentro de um grau de confiança estipulado. A aplicação da amostragem não elimina ou substitui o julgamento do Auditor, pois embora existam tabelas específicas para o tamanho do teste, há que se definir a mais aceitável para cada caso específico, a partir dos graus de confiança e precisão definidos inicialmente.** (2003, grifo nosso).

Ainda de acordo com Franco, a auditoria por testes ou por amostragem, compreende o exame de determinada porcentagem dos registros, dos documentos, ou dos controles, considerada suficiente para que o auditor faça seu juízo sobre a exatidão e a legitimidade dos elementos examinados, *verbis*:

[...] A profundidade da auditoria é determinada pelo próprio auditor, segundo os fins a que se destina a auditoria e o grau de confiança que merecem os controles internos. Ele fixará a quantidade de testes que julgar necessária e suficiente para formar seu juízo a respeito dos elementos objetivados pelo exame. [...] No julgamento da profundidade com que deve ser realizado o exame, o auditor deve levar em conta os seguintes fatores: a) a “relevância” do fato ou elemento examinado e seu valor e influência em relação ao objetivo do exame, às demonstrações contábeis ou ao parecer do auditor; b) o “risco provável”, que pode emergir da carência ou da deficiência na comprovação de fatos ou elementos prováveis (FRANCO, 2001, p. 208-209).

Por sua vez, Bernardo Cherman assevera que:

[...] hoje mais do que nunca, podemos afirmar que a auditoria é a arte de administrar o risco. Com o aumento da complexidade e do volume das operações o ***auditor não tem mais possibilidade de emitir um parecer com 100% de certeza. Diante dessa impossibilidade deve administrar o erro, aceitando o risco.*** (CHERMAN, 2005, p. 1153, grifo nosso).

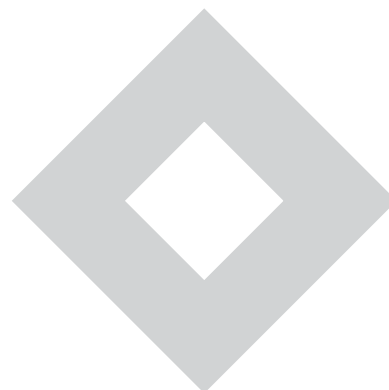
CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme breve revisão da literatura empreendida e de acordo com o estudo de caso exposto, vê-se que a adoção da matriz de risco propicia às EFS uma análise otimizada e mais qualitativa, útil e relevante para a formação do juízo dos relatores, expostas nos testes de observância realizados.

Contudo, há de se ressaltar que tal escopo de auditoria seletivo não seria razoável caso fosse aplicado em todos os municípios, tendo em vista que uma minoria deles detém a maior parte da arrecadação das receitas públicas. Dessa maneira, ainda como tratamento aos riscos, é preciso proceder à análise diferenciada nos municípios de maior arrecadação, em consonância com o Princípio Constitucional da Isonomia, disposto no caput do art. 5º da Constituição da República Brasileira de 1988, dando tratamento desigual aos desiguais que se encontram em situação semelhante.

A fiscalização em 8% dos Municípios sob a jurisdição da EFS pesquisada, os quais detém a maior arrecadação de receitas públicas, proporcionaria uma abrangência de 61% do total de recursos públicos municipais envolvidos.

Por fim, a matriz de risco será decisiva para direcionar a forma como serão planejadas as instruções dos processos de contas municipais, tendo em vista que esses são presididos pelos Relatores, que têm a prerrogativa de decidir quais meios e provas serão suficientes para a formação de seu juízo, tal escopo pode ser ampliado em cada caso concreto.



REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. *Introdução à auditoria*: breves apontamentos de aula, aplicáveis a área governamental e aos programas de concursos públicos. Salvador, BA: Edição do Autor, 1998.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Secretaria de Controle Interno. *Conceitos de auditoria no controle interno*. Controles internos: conceituação, princípios, finalidade e processo. Amostragem. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/SENADO/scint/insti/controles_internos_08_amostragem.asp>. Acesso em 14 de jul. 2009.
- _____. Supremo Tribunal Federal. *Mandato de Segurança nº 26.503*. Impetrante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 2 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=93&dataPublicacaoDj=16/05/2007&incidente=2501756&codCapitulo=6&numMateria=69&codMateria=2>>. Acesso em: 19 jul. 2009.
- CARVALHO, André Borges de. As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. *Jurídica*: administração municipal, Salvador, ano 4, n.7, p.1-16, jul., 1999.
- CHERMAN, Bernardo. *Auditoria externa, interna e governamental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. *Gerenciamento de riscos corporativos*: estrutura integrada. São Paulo: PrincewaterhouseCoopers, 2007. (Sumário Executivo). Disponível em: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>. Acesso em: 28 de jun. 2009.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Resolução CFC nº 1.012/05*, 21 de janeiro de 2005. Aprova a NBC T 11.11 – Amostragem. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br/conteudo.aspx?codMenu=116>>. Acesso em: 26 de jun. 2009
- _____. Resolução CFC nº 820/1997, 17 de dezembro de 1997. NBC T 11 - Normas de auditoria independente das demonstrações contábeis. *COSIF Eletrônico*, São Paulo, SP,[1997] Disponível em: <<http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=rescfc820nbct11>>. Acesso em: 26 jul. 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*: concessão, permissão, franquias, terceirizações e outras formas. 4. ed. rev.e ampl. São Paulo: Atlas, 2002.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil*: jurisdição e competência. 2.ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum. 2008.
- FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. *Auditoria contábil*. São Paulo: Atlas, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Governança Corporativa*. São Paulo: IBGC, [200-?]. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>>. Acesso em: 02 jul. 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações no direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MOURÃO, L. J. Prolegômenos da atividade regulatória brasileira. *Revista Prim@ Facie* (UFPB), João Pessoa, ano 3, n.5, p. 125-146, jul-dez 2004.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. *Diretrizes para as normas de controle interno do setor público*. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa, Soraia de Oliveira Ruther. Salvador, BA: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. (Série traduções; n. 13).
- _____. *Normas de auditoria da INTOSAI*. Tradução do Tribunal de Contas da União. 1.ed. Salvador, BA: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1995.

NOTAS

- 1 Síntese do trabalho agraciado com o 1º lugar no XII Concurso Anual de Investigação “Omar Lynch”, em 2009, promovido pela Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores – OLACEFS, produzido com dados do projeto de otimização das ações referentes à análise e processamento das prestações de contas anuais, estabelecido na gestão do Conselheiro Wanderley Ávila por meio da Resolução TCMG nº 04/2009. A íntegra do trabalho poderá ser obtida no seguinte endereço eletrônico: <http://www.olacefs.net/uploaded/content/article/2041615571.pdf>
- 2 O COSO é uma organização privada criada nos EUA em 1985 para prevenir e evitar fraudes nas demonstrações contábeis das empresas. A organização é formada por representantes da American Accounting Association, American Institute of Certified Public Accountants, Financial Executives International, Institut of Menagements Accountants e pelo Institute of Internal Auditors.

Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas

Luiz Henrique Lima

1. INTRODUÇÃO

O tema da acessibilidade é uma das questões centrais para a qualidade de vida e o pleno exercício da cidadania pelas pessoas portadoras de deficiências (PPDs¹). Com efeito, as dificuldades de locomoção nas vias públicas e de acesso aos transportes públicos, a par de inúmeros constrangimentos, frequentemente inviabilizam o exercício pelas PPDs dos direitos à educação, à saúde e ao trabalho. O presente artigo examina a questão no contexto das obras públicas e de sua fiscalização pelas instituições de controle externo.

CONCEITO DE ACESSIBILIDADE

Nos termos do art. 2º da Lei n.º 10.098/2000, acessibilidade é a possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos transportes e dos sistemas e meios de comunicação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Do ponto de vista das técnicas de engenharia e arquitetura, as condições para assegurar a acessibilidade encontram-se descritas em diversas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, tais como: a) NBR 9050 – Acessibilidade a Edificações, Mobiliário, Espaços e Equipamentos Urbanos; b) NBR 13994 – Elevadores de Passageiros – Elevadores para transportes de Pessoa Portadora de Deficiência – Trem de Longo Percurso; d) NBR 14021 – Transporte – Acessibilidade no sistema de trem urbano ou metropolitano; e) NBR 14022 – Acessibilidade a Pessoa Portadora de Deficiência em Ônibus e Trólebus para Atendimento Urbano e Intermunicipal; f) NBR 14273 – Acessibilidade a Pessoa Portadora de Deficiência no Transporte Aéreo Comercial; e g) NBR 15250 – Acessibilidade em caixa de auto-atendimento bancário .

Luiz Henrique Lima é servidor do TCE-MT, graduado em Ciências Econômicas (UFRJ), Especialista em Finanças Corporativas (PUC-RJ), mestre e doutor em Planejamento Ambiental (UFRJ).

É relevante assinalar que, em virtude de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público Federal, foi reconhecida a necessidade de publicidade e facilitação do acesso, via Internet, das normas da ABNT de interesse social, em especial aquelas relacionadas direta ou indiretamente às pessoas com deficiência citadas pela legislação nacional, tendo em vista a relevância e o caráter público de que estas se revestem. Desse modo, as normas em referência encontram-se disponíveis na Internet² para acesso amplo e irrestrito por qualquer cidadão interessado, bem como por órgãos públicos que manifestarem igual interesse.

CONCEITO DE PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA

É considerada PPD, nos termos do Decreto nº 5.296/2004, a que possui limitação ou incapacidade para o desempenho de atividade e se enquadra nas seguintes categorias:

- a) deficiência física: alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física;
- b) deficiência auditiva: perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz;
- c) deficiência visual: cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores;
- d) deficiência mental: funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas;
- e) deficiência múltipla - associação de duas ou mais deficiências.

Conforme os dados do Censo Populacional de 2000, existem 24,5 milhões de portadores de deficiência no país, representando 14,5% da população brasileira³.

PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL

Esse imenso contingente de brasileiros tem o direito à acessibilidade assegurado por dois dispositivos da Carta Magna:

Art. 227. ...

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no artigo 227, § 2º.

Como se vê, os mandamentos são complementares: o § 2º do art. 227 destina-se aos novos empreendimentos, como logradouros e edifícios de uso público, assim como à fabricação de novos veículos de transporte coletivo; por sua vez, o art. 244 cuida da adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo existentes anteriormente à promulgação da Carta. Em ambas as situações, é idêntica a intenção do constituinte: garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

2. AS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS GARANTIDORAS DA ACESSIBILIDADE

A lei prevista na Carta Magna para conferir eficácia plena aos dispositivos mencionados já foi editada: trata-se da Lei n.º 10.098/2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Conforme seu art. 1º, a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida será alcançada mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação.

Em 2004, foi editado o Decreto n.º 5.296/2004, que regulamentou a Lei n.º 10.098/2000.

Conforme tais diplomas:

- a) o planejamento e a urbanização das vias públicas, dos parques e dos demais espaços de uso público deverão ser concebidos e executados de forma a torná-los acessíveis para as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- b) as vias públicas, os parques e os demais espaços de uso público existentes, assim como as respectivas instalações de serviços e mobiliários urbanos deverão ser adaptados, obedecendo-se ordem de prioridade que vise à maior eficiência das modificações, no sentido de promover mais ampla acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- c) o projeto e o traçado dos elementos de urbanização públicos e privados de uso comunitário, nestes compreendidos os itinerários e as passagens de pedestres, os percursos de entrada e de saída de veículos, as escadas e rampas, deverão observar os parâmetros estabelecidos pelas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Ademais, são previstas normas para instalação de semáforos, postes de sinalização e similares, cabines telefônicas, fontes públicas, lixeiras, toldos, marquises, quiosques e quaisquer outros elementos de mobiliário urbano.

No que concerne a construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo, tais obras deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, incluindo os seguintes requisitos:

- a) nas áreas externas ou internas da edificação, destinadas a garagem e a estacionamento de uso público, deverão ser reservadas vagas próximas dos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção permanente;
- b) pelo menos um dos acessos ao interior da edificação deverá estar livre de barreiras arquitetônicas e de obstáculos que impeçam ou dificultem a acessibilidade de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- c) pelo menos um dos itinerários que comuniquem horizontal e verticalmente todas as dependências e serviços do edifício, entre si e com o exterior, deverá cumprir os requisitos de acessibilidade de que trata a Lei.

Finalmente, o art. 23 da Lei estipulou que a Administração Pública federal direta e indireta destinará, anualmente, a partir de 2001, dotação orçamentária para as adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes nos edifícios de uso público de sua propriedade e naqueles que estejam sob sua administração ou uso.

Por sua vez, o Decreto condiciona ao cumprimento de suas disposições, sempre que houver interação com a matéria nele regulamentada:

- I a aprovação de projeto de natureza arquitetônica e urbanística, de comunicação e informação, de transporte coletivo, bem como a execução de qualquer tipo de obra, quando tenham destinação pública ou coletiva;
- II a outorga de concessão, permissão, autorização ou habilitação de qualquer natureza;
- III a aprovação de financiamento de projetos com a utilização de recursos públicos, dentre eles os projetos de natureza arquitetônica e urbanística, os tocantes à comunicação e informação e os referentes ao transporte coletivo, por meio de qualquer instrumento, tais como convênio, acordo, ajuste, contrato ou similar;
- IV a concessão de aval da União na obtenção de empréstimos e financiamentos internacionais por entes públicos ou privados.

3. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO TOCANTE À ACESSIBILIDADE

Ao exercer a fiscalização de obras públicas, tanto as de execução direta pela administração, como as resultantes de convênios, contratos de concessão ou de parcerias público-privadas (PPP), os Tribunais de Contas devem atentar para a verificação dos aspectos ligados à acessibilidade. Com efeito, assegurar a acessibilidade nas obras de reforma ou de construção de edificações, realizadas com recursos públicos ou mediante os mencionados contratos, insere-se na missão institucional dos órgãos de controle externo de fiscalização operacional quanto à legalidade, legitimidade, economicidade (art. 70 da Constituição Federal).

ASPECTOS RELACIONADOS À LEGALIDADE

A legalidade é um dos princípios constitucionais regentes de toda a atividade da administração pública no Brasil. A verificação de conformidade das obras públicas com os dispositivos legais é atividade cotidiana nas ações de fiscalização do controle externo, especialmente no que respeita a legislação de licitação e contratos e as normas de licenciamento ambiental.

Desse modo, é dever inafastável do gestor público responsável pela contratação, execução, fiscalização e licenciamento de obras públicas ou privadas destinadas a uso coletivo observar os ditames da Lei n.º 10.098/2000 e do Decreto n.º 5.296/2004. De igual forma, compete aos órgãos de controle externo proceder à verificação da legalidade.

ASPECTOS RELACIONADOS À LEGITIMIDADE

O constituinte, ao distinguir os princípios da legitimidade e da legalidade, assinalou o entendimento que o exame daquela ultrapassa a simples verificação das formalidades legais e dos requisitos materiais dos atos de gestão.

Para Mileski⁴:

Legitimidade seria então estar conforme à lei e ao Direito. Contudo, deixa de encerrar apenas uma conformação de natureza legislativa, indo mais além, na medida em que se estrutura em fundamentos de moralidade, identificando-se com os valores, princípios e fins que regem a ação administrativa, na consecução dos objetivos estatais – o interesse público.

Ora, ainda que não houvesse um preceito constitucional expresse, bem como as normas legais comentadas, configura-se como ilegítima a despesa em obra pública que exclui o acesso de significativa parcela de brasileiros.

ASPECTOS RELACIONADOS À ECONOMICIDADE

Segundo o Manual de Auditoria de Desempenho do TCU, economicidade é a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade” (TCU, 1998).

Assim, também o exame da economicidade implica em uma avaliação qualitativa, que será feita sopesando-se os custos e os resultados, para o conjunto da sociedade, tendo em vista as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação dos recursos.

Lima (2001) propõe a classificação dos atos de gestão antieconômicos como:

- a) ato antieconômico por superfaturamento: a compra de bens ou a contratação de obras ou serviços por um preço superior ao do mercado ou, na ausência de um parâmetro seguro, superior ao razoável;
- b) ato antieconômico por desnecessidade: a compra de bens ou a contratação de obras ou serviços, ainda que por preços de mercado ou razoáveis, em quantidade desnecessária ou em momento inadequado, gerando desperdício;
- c) ato antieconômico por omissão ou por má gestão: a ausência da compra de bens ou da contratação de obras ou serviços nas quantidades necessárias ou nos momentos adequados; ou ainda a sua execução inadequada ou incompleta, a sua utilização imprópria ou a sua não utilização, gerando diversas disfunções na administração.

É consabido que refazer uma obra mal executada ou deficientemente planejada implica em custos significativamente superiores àqueles de um empreendimento construído de forma adequada.

Tendo em vista os normativos legais relativos à acessibilidade, todas as novas construções, bem como as reformas em edificações, executadas em condições que não assegurem a acessibilidade das PPD encontram-se sujeitos a questionamentos judiciais que, certamente, culminarão na determinação de realização das adaptações necessárias à garantia de acesso e locomoção das PPD, acarretando, por conseguinte, maiores custos para o Erário.

A tempestiva atuação das Cortes de Contas poderá, nessa hipótese como em tantas outras, resultar em significativa prevenção de desperdício, orientando, desde logo, os responsáveis para que a execução de tais obras observe os ditames legais e as diretrizes técnicas pertinentes à acessibilidade.

4. O TEMA DA ACESSIBILIDADE NA EXPERIÊNCIA RECENTE E NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Ao desenvolver a pesquisa para a elaboração deste artigo, surpreendeu-nos a ausência quase completa do tema acessibilidade na experiência recente e na jurisprudência dos Tribunais de Contas do Brasil. Tal constatação evidencia-se pelos seguintes exemplos:

- O termo acessibilidade não consta do Manual FISCOBRAS 2008 do Tribunal de Contas da União, que é o principal documento orientador de centenas de ações de fiscalização de obras públicas realizadas anualmente;
- O termo acessibilidade não consta da Cartilha ‘Obras Públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas’, editada pelo TCU em 2002;
- O termo acessibilidade não consta no Manual de Auditoria de Obras do TCM-RJ;
- O termo acessibilidade não consta na Cartilha de Obras do TCE-PE;
- Na pesquisa de jurisprudência em acórdãos e decisões efetuada nos portais na Internet dos Tribunais de Contas dos Estados da Bahia, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Sul o termo acessibilidade aparece apenas relacionado à questão de concursos públicos para admissão no serviço público.
- Na pesquisa efetuada no portal do TCE-SP, o termo acessibilidade consta do objeto de diversos contratos examinados, em geral, obras de reformas nos acessos a estações ferroviárias e prédios escolares, de modo a garantir a acessibilidade de PPD. O exame realizado pela Corte de Contas, contudo, limitou-se aos aspectos formais da legislação de licitação e contratos.

EXEMPLOS POSITIVOS

Um exemplo de intervenção do TCU acerca do tema ocorreu nos autos da Tomada de Contas Especial relativa a convênio firmado pelo Município de Porto Seguro para a execução do projeto “Cidade para Todos”, orientado para a construção de rampas de passeio e de acesso, adaptação de banheiros, instalação de paralelas e corrimão e realização de sinalização horizontal e vertical para facilitar a movimentação de PPDs (Acórdão n.º 2.549/2005 - 2ª Câmara). As contas foram rejeitadas, tendo em vista que as intervenções foram executadas em número inferior ao previsto e em desacordo com as normas da ABNT. Em nossa pesquisa, esse foi o único exemplo

concreto de verificação do cumprimento das normas de acessibilidade e de sanção aplicada ao infrator.

Outro caso identificado foi o debate travado em 2003 no TCM-SP acerca de solicitação do Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio do Grupo de Atuação Especial de Proteção às Pessoas Portadoras de Deficiência, a propósito do novo sistema de transporte coletivo municipal, cuja implantação era proposta na Capital paulista, indagando acerca da competência do TCM-SP em verificar que na licitação estivesse garantido o acesso adequado das pessoas portadoras de deficiência ao referido sistema (TC 72.000.957.03-36). Apesar do parecer contrário da Assessoria Jurídica e da Secretaria de Fiscalização e Controle, o Plenário concluiu pela competência da Corte de Contas paulistana para o exame da matéria sob a ótica da acessibilidade.

Foi também o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios quem, em 2005, abordou o tema da acessibilidade ao Estádio Mane Garrincha, em Brasília, de torcedores com mobilidade reduzida, sem, contudo, lograr algum posicionamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos autos do processo 16183/05.

Tendo em vista que a pesquisa não alcançou a totalidade das Cortes de Contas brasileiras; bem como a circunstância de que muitas delas não disponibilizam na Internet pesquisas na sua jurisprudência a partir de palavras-chave, é possível que existam outros casos de atuação exemplar do controle externo no que respeita à acessibilidade das PPDs. Contudo, o que indica a extensão do levantamento efetuado é que é razoável inferir que, neste tema, ainda é incipiente a intervenção do controle externo. Fortalecê-la e estimulá-la corresponde, em nosso entendimento, a aprimorar o controle da legalidade, legitimidade e economicidade das obras públicas no Brasil, em particular considerando o volume de obras públicas fiscalizado anualmente pelos Tribunais de Contas, bem como o universo de milhões de brasileiros que enfrentam problemas de acessibilidade.

5. CONCLUSÃO

O propósito deste trabalho é destacar a relevância do tema da acessibilidade no contexto do planejamento, licitação e execução de obras públicas em geral, especialmente nas construções, ampliações e reformas de edificações destinadas ao uso público. Busca-se sensibilizar a direção das Cortes de Contas e as equipes de fiscalização de obras para a inclusão da acessibilidade em sua agenda permanente, considerando seus reflexos no exame da legalidade, legitimidade e economicidade dos empreendimentos. Em documento apresentado no XI SINAOP (Lima, 2006), foram apresentadas algumas sugestões de itens de verificação de conformidade para inclusão em matrizes de planejamento e de procedimentos de auditorias de obras públicas, bem como de outras fiscalizações a cargo dos Tribunais de Contas, tais como as relativas a concessões e convênios.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*. 2. ed. Brasília: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Decreto n.º 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10098.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.549/2005, Segunda Câmara. Relator Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Sessão de 06/12/2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2005.

_____. _____. *Manual de auditoria de desempenho*. Brasília: TCU, Secretaria de Auditoria e Inspeções, 1998.

_____. _____. *Manual FISCOBRAS*, 2006. Brasília: TCU, SECOB, 2006.

_____. _____. *Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*. Brasília: TCU, SECOB, 2002.

LIMA, Luiz Henrique. Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 11., 2006, Foz do Iguaçu, PR. 2006. Disponível em: <<http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Acessibilidade%20para%20pessoas%20portadoras.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. *Controle do patrimônio ambiental brasileiro: a contabilidade como condição para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2001.

MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. *Cartilha de obras*: dirigida às administrações municipais. Recife: TCE-PE, [199-?]. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/orient-getores/doc-institucionais/cartilha-neg/index.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município. *Manual de auditoria de obras*. Rio de Janeiro: TCM-RJ, 2002.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Como chamar as pessoas que têm deficiência? In: _____. *Vida independente: história, movimento, liderança, conceito, filosofia e fundamentos*. São Paulo: RNR, 2003, p. 12-16. Disponível em: <www.senado.gov.br/sf/SENADO/Programas/svpd/docs/Como_chamar_as_pessoas_que_t%EAm_defici%Eancia.doc>. Acesso em: 20/jul./2010.

NOTAS

- 1 Optou-se pela denominação pessoa portadora de deficiência por ser esta a expressão consagrada na legislação. Há, contudo, um esclarecedor estudo de Sassaki (2005) a propósito da evolução político-social da forma com que são chamadas tais pessoas; desde inválidos, no século XIX, até portadores de direitos especiais no alvorecer do século XXI. Na sua obra, Araújo (1997) também opta pela expressão PPD.
- 2 Entre outros, no endereço http://www.mj.gov.br/sedh/ct/corde/dpdh/corde/normas_abnt.asp
- 3 apud <http://acessibilidade.sigaessaideia.org.br/?catid=25&blogid=1&itemid=32#more> (acesso em 28/jul/2006)
- 4 MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.



Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?

Jessé Torres Pereira Junior e
Marinês Restelatto Dotti

1. INTRODUÇÃO

O Decreto-lei nº 200/67 positivou a distinção entre a atuação estatal no cumprimento de suas atividades inerentes (vinculadas aos fins jurídicos do Estado, em caráter próprio e indelegável), daquela em que administra outras meramente acessórias (atividades-meio), terceirizáveis ao setor privado. Recorde-se a regra de seu art. 10:

A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público...

O intuito da vetusta orientação era o de possibilitar que órgãos públicos e entidades vinculadas à administração estatal (inclusive

Jessé Torres Pereira Junior é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.
Marinês Restelatto Dotti é Advogada da União e especialista em Direito do Estado e Direito e Economia pela UFRGS.

aquelas providas de personalidade jurídica de direito público – autarquias e fundações autarquizadas) se valessem da *expertise* da iniciativa privada para a consecução de atividades auxiliares àquelas que são específicas e privativas da instituição estatal. Em outras palavras, estimulava-se a contratação, pela Administração Pública, de empresas privadas que lhe prestassem serviços de apoio, liberando as estruturas administrativas estatais para a concentração no desempenho de tarefas e deveres próprios de suas finalidades institucionais.

Mas nem de longe o legislador de quase meio século atrás estaria a cogitar que o princípio da descentralização conduziria a gestão pública à generalizada adoção da técnica que a iniciativa privada batizou de "terceirização", com a dupla finalidade de especializar a execução de serviços de apoio e de economizar custos. Muito menos que fosse possível à Administração Pública passar ao movimento seguinte, qual seja o da "quarteirização", que empreendimentos privados de maior abrangência e complexidade gerencial vieram a conceber, para que empresas especializadas em gestão assumissem a gerência da execução daqueles serviços de apoio realizados por outras empresas.

A edição do Decreto federal nº 2.271/97 é ilustrativa. Seu objetivo foi o de implementar melhorias na atuação da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, por meio da delegação, a entidades privadas, de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal dos entes estatais, tanto que o Decreto arrola, de forma exemplificativa, algumas atividades que, preferencialmente, serão executadas de modo indireto por terceiros privados.

As portas da "terceirização" na gestão pública se foram abrindo, com defeitos e virtudes conhecidos, porém a busca de maior eficiência na gestão dos serviços descortina horizonte ainda mais amplo, de que já se vislumbram evidências e indícios, rumo à "quarteirização". O presente texto procura captá-los em segmentos relevantes para o cotidiano dos serviços de apoio, quais sejam os de manutenção da

frota e fornecimento de combustíveis aos veículos do serviço público, fonte de notórios aborrecimentos e desvios.

É que a "quarteirização" desafia questões jurídico-administrativas interessantes, que apenas começam a ser enfrentadas pelos gestores públicos e as instituições incumbidas de seu controle interno e externo, seguindo-se a conveniência e a oportunidade de examinarem-se alguns pontos capitais, com o fim de fixar conceitos, prevenir equívocos e suscitar alternativas.

2. UM NOVO MODELO DE GESTÃO

As contratações de bens, obras e serviços pela Administração Pública sujeitam-se a sistema jurídico-normativo que lhes impõe limitações no que se refere à realização de licitação prévia, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, conforme o caso.

Esse sistema não repele a influência do natural processo evolutivo por que passam as relações comerciais e que acaba por refletir-se nas contratações empreendidas por órgãos e entidades públicas, incorporando, ao longo do tempo, variações de modelos e paradigmas com o propósito de amoldar-se a novos mercados, suas exigências e diversificações.

É o que se vê ocorrer com a contratação de empresa privada para o gerenciamento do fornecimento de combustíveis e a prestação de manutenção corretiva e preventiva de veículos do serviço público. O novo modelo propõe-se a modernizar os mecanismos de gestão pública – sem fugir à regra da licitação e da necessária fiscalização do contrato –, por meio da transferência de ações da Administração a particulares que se desdobram em dois níveis – o da gerência da prestação e o da execução da prestação. Ignorar esse processo, ou seja, não permitir a transcendência de um modelo para outro, presumidamente mais eficaz, pode desestimular esforços em prol da melhoria da qualidade do serviço público.

Mas o novo modelo não se pode distanciar, a pretexto de amoldar-se a novas realidades comerciais, dos princípios constitucionais e administrativos aplicáveis às licitações e contratações administrativas,

ou seja, o administrador deles não se pode afastar sob o argumento de que seriam inconciliáveis com o novo modelo pretendido. Toda inovação que não se componha com aqueles princípios deve, por isso mesmo, ser descartada, dado o caráter balizador universal do sistema de que são dotados os princípios, no direito público contemporâneo. Logo, qualquer prática inovadora, dissociada desses princípios, não se harmoniza com o sistema e com ele colidirá, provocando disparidades e entraves de difícil, senão impossível, superação.

Também a “quarteirização”, tal como ocorreu, e ainda ocorre, com a “terceirização”, ao ser transplantada da ordem econômica privada para as práticas do serviço público, deve conter-se nos limites estabelecidos ou criar soluções que a eles se afeiçoem.

3. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO GERENCIAMENTO DA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS

Trata-se, nesse modelo, de a Administração Pública transferir a empresa privada especializada, vencedora de licitação, o gerenciamento de sua frota por meio de um sistema informatizado, cujo encargo principal é o de cuidar da manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo o fornecimento de peças, acessórios, mão de obra e transporte por guincho. Manutenção e fornecimento esses a serem executados por meio de rede credenciada de oficinas localizadas em âmbito estadual, regional ou nacional, ou seja, a empresa especializada contratada pela Administração gerencia a prestação de serviços a serem executados por outras empresas. Há, portanto, duas ordens de relações jurídicas: a que se estabelece entre a Administração e a empresa gerenciadora e a que esta estabelecerá com as empresas executoras, em sistema de rede.

Esse novo paradigma substitui a tradicional contratação direta com os prestadores dos serviços de manutenção de veículos. Adota-se sistema centralizado em uma só empresa gerenciadora, possibilitando que pequenos estabelecimentos, inclusive em cidades do interior, possam credenciar-se junto à empresa gerenciadora contratada pela Administração, o

que lhes ensinará prestar serviços cujo acesso era antes inviável.

O modelo pretende garantir à Administração: (a) gerenciamento de sua logística por empresa especializada em gestão, a propiciar presumível ganho de eficiência; (b) padronização dos serviços prestados; (c) atendimento tempestivo das demandas, em especial quando dos deslocamentos de veículos entre pontos diversos; (d) pronta disponibilidade de veículos em condições de trafegabilidade; (e) redução, ou mesmo supressão, do uso constante de suprimentos de fundos para fazer frente a despesas com manutenção de veículos, em localidades não alcançadas pela única oficina prestadora dos serviços, nos moldes da antiga contratação.

O modelo também almeja evitar que a Administração Pública delimite, no instrumento convocatório da licitação, o perímetro em que deva estar localizada a oficina que prestará os serviços de manutenção, já que a existência de rede de oficinas credenciadas, sediadas em diversas localidades, supre tal exigência.

Não que seja vedada a delimitação de área na qual devam estar sediados os estabelecimentos, nas licitações tradicionais para contratação de uma única empresa fornecedora de bens e prestadora de serviços. Mas, em face das restrições à competição e da busca da proposta mais vantajosa que a adoção da medida pode ensejar, é necessário que o administrador público justifique a decisão pela delimitação de área, apresentando os pressupostos de fato e de direito que a amparam, sobretudo relacionados à economicidade, eficácia e eficiência para a atuação administrativa, o que nem sempre é satisfatoriamente cumprido pelos gestores.

Não se diga que se tornou ineficaz o modelo tradicional, ou seja, aquele em que a Administração contrata uma única oficina para a manutenção de sua frota. É que, dependendo do porte da frota existente no órgão, da natureza de suas atividades, da frequência dos deslocamentos para outros municípios e estados da federação, do número de registros de consertos em outras localidades não atendidas pelo contrato existente, da considerável

utilização do suprimimento de fundos para atender a despesas com manutenção, deve a Administração Pública repensar o modelo tradicional, para outro que possa suprir as deficiências de manutenção que se tornaram criticamente habituais.

O Tribunal de Contas da União enfrentou o tema da contratação de empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículos, em julgado que sopesou diversos aspectos relacionados à legalidade, à moralidade, à impessoalidade, à eficiência e à economicidade da alternativa do credenciamento. No que tange à escolha ou não do novo modelo, ponderou o Ministro Revisor:

14. Ressalvo, desde logo, que as sugestões apresentadas no quarto título, relativo ao modelo de credenciamento, inserem-se no âmbito de discricionariedade do gestor, a quem compete avaliar a conveniência e oportunidade de adotá-las. Isso porque não cabe a este Tribunal, no desempenho de suas funções de controle, imiscuir-se no papel do administrador público, sob pena de ingerência indevida nas atividades do ente jurisdicionado. [...]

Tanto que esta Corte vem admitindo, ao longo do tempo, variações em torno do modelo legal para viabilizar contratações de acordo com as situações fáticas encontradas no dia a dia da Administração, atinentes a mercados específicos. [...]

Assim, por se tratar de inovação, que, em tese, está em consonância com normas e princípios que regem as licitações e a atuação dos agentes públicos, creio que esta Corte, no desempenho do papel de indutora de aprimoramento da gestão pública, que tem pautado a atuação dos órgãos de controle no mundo moderno, deve abster-se de inibir o prosseguimento da tentativa de inovação em análise. – Acórdão nº 2731/2009, Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer Costa. Revisor Min. Aroldo Cedraz. Processo TC nº 032.202/2008-1, DOU de 20.11.09.

4. A ECONOMICIDADE TRAZIDA PELO NOVO MODELO

Louváveis são as propostas de adoção de sistemas mais ágeis e que forneçam relatórios gerenciais, ferramentas úteis para o efetivo controle pelo gestor

público da execução dos contratos administrativos. Mas é fundamental avaliar as vantagens de substituir-se um modelo por outro, à luz dos princípios e regras regentes das licitações e contratações públicas, com sede na Constituição e na legislação específica.

O novo modelo, por meio do qual se transfere à empresa especializada o gerenciamento da manutenção da frota, pode ser eficaz para a Administração gerenciar a sua logística de forma a obter não só a padronização nos serviços prestados, mas também o atendimento tempestivo das demandas (celeridade), em especial quando da necessidade de deslocamentos dos veículos pelo território do estado, ou em âmbito regional ou nacional, com garantia de cobertura na manutenção.

Assim, quando um veículo necessitar de manutenção preventiva ou corretiva, é encaminhado pela empresa gerenciadora a uma oficina da rede credenciada, onde será verificado qual o tipo de serviço a ser realizado e quais as peças e acessórios que demandam substituição. Com base nesse relatório, a empresa gerenciadora solicita de algumas das oficinas integrantes da rede credenciada, costumeiramente três delas, a apresentação de orçamentos para a execução do mesmo objeto. Ao agente público fiscal do contrato, com base no relatório de serviços e nos orçamentos apresentados, incumbe tomar as seguintes providências: (a) aprovar a execução dos serviços, de ordinário com base no menor valor orçado; (b) diligenciar acerca da regularidade do estabelecimento credenciado; (c) acessar o sistema através de senha fornecida pela empresa gerenciadora; (d) autorizar a realização do serviço.

Sob a perspectiva da eficácia e da celeridade, o novo modelo pode sustentar-se, todavia é na da economicidade que a Administração Pública pode encontrar barreiras à sua adoção. Se cabe ao gestor a discricionariedade (o que não o exonera de externar os motivos de seu convencimento racional) de definir o objeto que superiormente atenda ao interesse público, como bem salientou a Corte de Contas federal, incumbe-lhe, também, o dever de considerar o fator preço nessa escolha.

Não se diga que o critério de julgamento da proposta baseado na menor taxa de administração (percentual a ser aplicado sobre o valor dos serviços

e peças cobrados pelas oficinas credenciadas) consulta o princípio da economicidade, mesmo que a proposta vencedora oferte taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, se for deixado em aberto o real valor a ser pago pelos serviços, ainda que as peças com código da montadora e os quantitativos de mão de obra para cada espécie de serviço constem de tabelas.

Não há vantagem econômica em obter-se taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, quando os preços efetivos das peças e dos serviços a serem prestados – que representam a maior parte dos valores despendidos com a contratação – não forem objeto de licitação. Sendo desconhecidos, não há como se obter a garantia de que o novo modelo é o mais vantajoso para a Administração Pública.

As empresas privadas perseguem o lucro e, por evidente, se ofertam taxa de administração igual ou inferior a zero é porque auferem rendimentos que são cobrados da própria rede de estabelecimentos credenciados, ou porque embutem taxas extras nos preços finais orçados pelas oficinas credenciadas, ou ambas as hipóteses cumuladas, onerando, assim, o custo da contratação. Percebe-se então, sob esse aspecto, que a taxa de administração igual ou inferior a 0% não significa, necessariamente, vantagem econômica para a Administração Pública.

Todo esse procedimento é insuscetível de controle, já que a empresa gerenciadora escolhe, de forma unilateral, as oficinas que participarão da coleta de preços para a execução dos serviços, abrindo-se, assim, a janela do arbítrio para a escolha de empresas que convenham ao interesse da empresa gerenciadora. Resultaria obstruída a aplicação, no caso concreto, do disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, que trata da fiscalização dos contratos administrativos pela Administração.

Hipóteses há em que se sagra vencedora da licitação a empresa gerenciadora que oferta a menor taxa de administração, mas superior a 0% (2%, 3,5%, 5%). Mesmo nesses casos, a taxa de administração representa índice pequeno em relação aos custos da execução dos serviços (peças e mão de obra). Não sendo esses fixados previamente, não há como se conhecerem os preços de maior vulto que devam ser pagos.

E é justamente por desconhecer os preços que serão cobrados pelos serviços e pelas peças que a Administração Pública infringirá o princípio da economicidade. Mesmo tendo buscado três orçamentos, não tem a empresa gerenciadora o compromisso de escolher a cotação mais vantajosa entre as empresas da rede credenciada.

Assim, a empresa gerenciadora poderá solicitar os orçamentos entre fornecedores que praticam o preço máximo ou próximo do máximo da tabela oficial de peças da montadora, ou oficinas que praticam os maiores preços de valor/hora da mão de obra, pois repercutirá em maior rendimento para si. Quanto mais caro o fornecimento de peças e serviços, maior o valor auferido com a taxa de administração; ainda

que a empresa gerenciadora aja de boa-fé, estará obrigada apenas nos termos do contrato celebrado com a Administração, daí a relevância de bem definir-se o perfil desse contrato e o seu conteúdo mínimo.

5. O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE NO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

Indaga-se, então, qual seria o critério de julgamento de proposta apto para atender ao princípio da economicidade, quando o objeto da licitação for a contratação de empresa especializada em administração e gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos.

Sem fugir do tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta seja baseado no menor preço ofertado pelo licitante (art. 45, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93), a resposta é a busca da proposta que ofereça o menor valor da mão de obra (hora/homem) para o serviço de manutenção. Assim, deve vencer a licitação a empresa gerenciadora que oferecer o menor preço da hora trabalhada, tanto para a manutenção preventiva como para a corretiva, sem perder de vista que para cada tipo de serviço há tabelas oficiais desenvolvidas pelas montadoras para o quantitativo de mão de obra a ser despendido para cada espécie de serviço (tabela de tempo padrão de reparos).

Pelo critério do menor valor hora/homem, o preço do serviço executado será o mesmo, em qualquer oficina da rede credenciada.

Afasta-se, ainda, a necessidade de estabelecer-se, no edital, como medida de redução de custos para a Administração, a obrigação de a empresa gerenciadora buscar três orçamentos com base na localização geográfica das oficinas, ou seja, aquelas mais próximas do veículo a ser reparado. Sendo uniforme o valor da hora/homem, a empresa gerenciadora incumbir-se-á de escolher a oficina credenciada mais próxima, reduzindo custos.

E como ficaria a despesa relativa às peças, já que excluída do critério de julgamento? Basta que o instrumento convocatório, que é a lei do certame, estabeleça o percentual de desconto que deva ser praticado pela empresa gerenciadora vencedora da licitação, sobre o preço à vista da tabela oficial de peças da montadora. Esse percentual de desconto deve guardar equivalência com aquele praticado pelo mercado (5%, 10%, 15%), tendo em vista que a fixação de um percentual elevado pode ser economicamente vantajoso para a Administração, mas desvantajoso para as empresas licitantes, fator bastante para restringir a competição.

E na hipótese de existirem peças não contempladas com código da montadora e, portanto, ausentes da tabela oficial de preços? Nesse caso, caberá à empresa gerenciadora proceder às cotações de preços das peças necessárias junto ao mercado fornecedor, informando em relatório ao fiscal do contrato, que, após certificar-se das cotações realizadas, autorizará a empresa gerenciadora a adquiri-las do fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço.

Nem sempre a oferta de menor preço da peça ou do acessório de que necessita a Administração representa maior vantagem. Há outros fatores favoráveis à Administração, como a existência de fornecedor que ofereça prazo maior de garantia para o produto, ou menor prazo de entrega, ou assistência técnica em ampla rede de empresas autorizadas.

6. A QUESTÃO DO PERCENTUAL DE DESCONTO

Em alguns contratos de manutenção corretiva e preventiva de veículos, as despesas com peças superam, consideravelmente, aquelas realizadas com os serviços (mão de obra). Sendo essa a realidade habitual da Administração, o caminho é a inversão do critério de julgamento acima apresentado, ou seja, vencerá a licitação a proposta que oferecer o maior percentual de desconto sobre o preço à vista da tabela oficial das peças da montadora, cabendo ao instrumento convocatório fixar o valor da hora/homem (mão de obra) que deva ser praticado pela empresa gerenciadora vencedora da licitação. O valor atribuído no edital para a hora/homem (mão de obra), sublinhe-se, deve refletir aquele praticado pelo mercado, fruto de ampla e séria pesquisa previamente realizada, evitando-se o desinteresse dos possíveis concorrentes na licitação.

Os contratos decorrentes de procedimentos licitatórios alicerçados no critério de maior percentual de desconto, aplicável a uma determinada planilha de preços, são mais vulneráveis a fraudes e majorações de valores, se comparados àqueles cujas licitações adotam o critério de julgamento com fulcro no menor preço, seja global ou unitário. É que, no primeiro caso (maior percentual de desconto), há a possibilidade de elevarem-se os valores das tabelas de preços utilizadas como referência no contrato, as quais podem ser alteradas de forma alheia ao controle administrativo e, até mesmo, em comum acordo entre fornecedor e gerenciadora contratada.

Todavia, a utilização do critério de julgamento baseado no maior percentual de desconto sobre o preço à vista da tabela oficial das peças da montadora – que ao final leva ao mesmo resultado da licitação do tipo menor preço¹ – é uma situação bastante específica, em vista de que a tabela adotada tem caráter oficial, não podendo ser manipulada pelas partes. É importante que o fiscal/gerente do contrato,

antes de cada pagamento, verifique se realmente foram adotados os preços registrados na tabela de referência e aplicado o percentual de desconto que se sagrou vencedor da licitação.

Importa que o critério de julgamento das propostas, a ser adotado para a escolha da empresa gerenciadora da manutenção corretiva e preventiva de veículos – quer o de menor valor hora/homem ou o de maior percentual de desconto sobre o preço à vista da tabela oficial das peças –, seja precedido de levantamentos/estudos desenvolvidos pela Administração, suficientes, com o maior nível de precisão possível, para extrair do modelo sua máxima rentabilidade, isto é, a melhor relação que se possa alcançar entre os custos direta e indiretamente envolvidos e a racionalização almejada, cotejando-se os valores gastos com a contratação tradicional de uma única oficina prestadora de serviços, nos exercícios anteriores.

A fixação do valor hora/homem ou do percentual de desconto sobre as peças, posto no edital, não interfere no livre exercício da atividade econômica e na obtenção do lucro pela empresa gerenciadora, desde que decorra de ampla e séria pesquisa realizada pela Administração Pública e reflita, verdadeiramente, os preços ou percentuais praticados pelo mercado. Em um dos itens (percentual de desconto sobre as peças, por exemplo) a empresa gerenciadora é remunerada segundo os percentuais fixados pela Administração, que devem ser os de mercado, manejando a captação do lucro sobre o preço ofertado na proposta quanto ao outro item (valor hora/homem).

7. AMPLA PESQUISA DE MERCADO

Imprescindível que Administração Pública, quando da licitação para a contratação de empresa gerenciadora de manutenção preventiva e corretiva de veículos, realize ampla pesquisa de mercado, tanto para o preço hora/homem como para o percentual de desconto sobre o preço da tabela oficial das peças, inclusive no âmbito de outros órgãos e entidades públicas que hajam licitado o mesmo objeto.

É dever jurídico da Administração Pública, ainda na fase interna do procedimento licitatório e também no procedimento para a contratação direta, apurar o custo estimado do objeto que pretende adquirir, por

meio de ampla pesquisa de preços praticados pelo mercado. Trata-se de instrumento idôneo para a apuração e a avaliação dos custos da futura contratação, traduzindo aplicação dos princípios da economicidade e da eficiência.

A referência à adoção de um orçamento detalhado indica a necessidade de considerarem-se concretamente todos os fatores de formação dos custos do contrato.

A pesquisa de preços não se pode satisfazer com aparências porque será ela a fonte dos parâmetros de verificação da conformidade de cada proposta apresentada com os preços de mercado, ensejando a desclassificação quando desconforme.

Mesmo que utilizado o critério de julgamento da proposta baseado no maior percentual de desconto sobre o preço da tabela oficial de peças da montadora, que se traduz no tipo de licitação baseado no menor preço, o levantamento junto a outros órgãos e entidades públicas é importante.

Nada obstante a existência de vários dispositivos no sistema jurídico-normativo fazendo alusão à necessária pesquisa de preços, observa-se, na coletânea de jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que, reiteradamente, o órgão tem deliberado no sentido de impor à Administração Pública a obrigatoriedade de apurarem-se os custos por meio da pesquisa de preços.

De acordo com o art. 113 da Lei nº 8.666/93, compete aos agentes públicos a demonstração da regularidade dos atos praticados. Como a pesquisa será o balizador de preços, é indispensável documentar os dados obtidos, e suas respectivas fontes, nos autos do processo licitatório ou de contratação direta. Essa medida administrativa, além de presente no ordenamento normativo, deve transparecer aos órgãos de controle e à sociedade.

8. A COMPETITIVIDADE DO CERTAME

À Administração Pública, após concluir pela vantagem de licitar a contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos, cumpre buscar alternativas que compatibilizem a escolha com o princípio constitucional da ampla competitividade entre os interessados. Para isso é necessário que avalie a conveniência de exigir-se, no instrumento convocatório, que a empresa gerenciadora contratada se relacione com rede de oficinas, cuja largueza definirá, em todo o território nacional, determinada região ou determinados estados.

As localidades habituais de deslocamento da frota é que guiarão a decisão. Se os deslocamentos são restritos a um único estado da federação, por exemplo, basta a exigência de que a empresa

gerenciadora conte com uma rede de oficinas credenciadas localizadas apenas no território do estado do órgão que promove a licitação. A ampliação da rede credenciada para uma região ou para todo o território nacional, sem que isso seja necessário, constitui-se em fator que pode restringir o acesso de empresas do ramo de gerenciamento na licitação e reduzir o universo competitivo sem motivo.

Sendo necessária uma rede de atendimento em todo o território nacional ou extensa região, pode o edital autorizar a participação de empresas em consórcio, no desígnio de aumentar a competitividade, sem perda de especialização, coordenação e eficiência.

9 O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E FORMAS DE CREDENCIAMENTO

Após analisar o tema da contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos, à luz dos princípios e normas aplicáveis às licitações e contratações administrativas, em julgado que contou com valiosas ponderações do representante do Ministério Público, dos Ministros Relator e Revisor, entendeu a Corte de Contas federal de:

9.3. determinar ao [...] que, diante da especificidade do caso concreto, efetue estudos, no prazo de um ano, **com vistas a verificar a viabilidade de realizar credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de suas viaturas, seja diretamente ou por meio de empresa especializada** (o grifo não consta do original), estabelecendo, no ato de convocação, regras objetivas a serem observadas em todo procedimento e por ocasião das futuras contratações, em especial no que se refere à forma de qualificação dos interessados, em consonância com os arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993, condições de pagamento e critérios a serem observados por ocasião da escolha da empresa que executará os serviços; (Acórdão nº 2.731/2009, Plenário).

Depreende-se que o TCU considera lícita a utilização do credenciamento quando, em vista das particularidades do objeto contratado, tornar-se

conveniente e viável para a Administração contar com número ilimitado de interessados.

O credenciamento de oficinas para a prestação de serviços, efetuado diretamente pela Administração, não se confunde com o credenciamento das oficinas levado a efeito pela empresa gerenciadora. Por meio deste último modelo, a empresa gerenciadora credencia uma série de estabelecimentos prestadores de serviços, exercendo o controle sobre suas atividades. O outro (credenciamento de estabelecimentos diretamente pela Administração), entendido como hipótese de inexigibilidade de licitação inserta no *caput* do art. 25 da Lei n. 8.666/93, não encontra amparo na lei para sua utilização na forma proposta no Acórdão.

É que, no credenciamento do art. 25, examina-se a inviabilidade de competição caracterizada pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão. Esse raciocínio não se estende ao credenciamento de oficinas diretamente pela Administração porque os preços cobrados pelos diversos estabelecimentos não são uniformes (tabelados), o que obriga a Administração a buscar aquele que ofereça o menor preço nas condições estabelecidas no instrumento convocatório. Um dos aspectos que poderia ser considerado para a utilização do art. 25, no caso de credenciamento de oficinas diretamente pela Administração, seria a possibilidade desta fixar o valor do objeto (valor hora/homem, por exemplo). Todavia, essa fixação de preços para o objeto somente se justifica se for mais vantajoso para a Administração em relação àqueles provenientes de licitação. A realização de licitação deve sempre buscar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Há outro aspecto que distancia o credenciamento do art. 25 da contratação em estudo: o credenciamento do art. 25 refere-se a serviços em que as diferenças pessoais do selecionado têm pouca relevância para o interesse público, dado o nível técnico da atividade, já bastante regulamentada ou de fácil verificação, como, por exemplo, no credenciamento de profissionais da área da saúde. Não é o caso das oficinas de manutenção de veículos, cuja qualidade e presteza das atividades

podem variar significativamente de um para outro estabelecimento. Sob tal aspecto, o modelo de credenciamento pela empresa gerenciadora permite que esta efetue o descredenciamento automático da oficina cujas atividades não tenham sido desenvolvidas satisfatoriamente. Além disso, a Administração, por meio do credenciamento direto, não teria condições de atender à oferta de todas as oficinas que estivessem dispostas a prestar serviços de manutenção, não havendo, portanto, espaço para a competição entre os interessados.

10 FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

Todo contrato administrativo deve ser objeto de fiscalização por agente público ou comissão designada para esse fim, consoante estatui o art. 67 da Lei nº 8.666/93. No contrato por meio do qual a Administração transfere à empresa especializada o gerenciamento da manutenção da frota, é fundamental que a fiscalização verifique: (a) se a empresa gerenciadora cumpre o percentual de desconto sobre o preço, à vista da tabela oficial de preços das peças, fornecida pela montadora, consoante percentual fixado no instrumento convocatório, ou o percentual de desconto que se sagrou vencedor da licitação; (b) a comparação entre o tempo gasto para a execução do serviço e o quantitativo de horas (mão de obra) estabelecido em tabela pela montadora (tabela de tempo padrão de reparos); (c) o cumprimento do valor da hora/homem ofertado na proposta vencedora, quando esse tenha sido o critério de julgamento adotado na licitação, ou o valor hora/homem fixado no edital.

O novo modelo implica o fornecimento de relatórios pela empresa gerenciadora, a par de racionalizar o trabalho administrativo do órgão ou entidade pública, daí simplificar a fiscalização estatal sobre a execução do contrato.

Nada obstante tenha a Administração Pública celebrado contrato com a empresa gerenciadora vencedora da licitação – a quem coube comprovar todos os requisitos de habilitação exigidos no instrumento convocatório –, e não com as oficinas credenciadas, é de indagar-se se estas devem figurar na relação jurídica como executoras dos serviços e, em caso afirmativo, se também haveriam de comprovar

o atendimento aos requisitos de habilitação, embora não houvessem participado da licitação.

A questão é das mais interessantes porque demanda exame sobre a natureza jurídica dos contratos entre a Administração e a empresa gerenciadora do serviço, e entre esta e as oficinas credenciadas. Seriam esses contratos entre a gerenciadora e as oficinas da rede espécie de subcontratação, por isto que teriam de contar com prévia autorização da Administração, em cada caso? Ou seriam contratos autônomos? Seria a Administração interveniente necessária nesses segundos contratos? Poderia a Administração efetuar pagamentos diretamente às oficinas? Haveria responsabilidade solidária entre a empresa gerenciadora e as oficinas da rede perante a Administração?

Ver-se-á adiante.

11. DA TERCEIRIZAÇÃO PARA A “QUARTEIRIZAÇÃO”

No âmbito da Administração Pública, o processo de terceirização consiste na delegação a terceiros de atividades de mero apoio à sua vocação institucional; transferem-se procedimentos e funções específicas a empresas ou profissionais especializados no domínio operacional e técnico da atividade terceirizada. Isso permite que a Administração concentre esforços em sua atividade-fim, em prol de maior eficiência e eficácia no atendimento ao interesse público.

A “quarteirização” é estágio seguinte ao da terceirização, constituindo-se na contratação, pela Administração, de um terceiro privado, especializado em gerenciar pessoas físicas² ou jurídicas, os “quarteirizados”, que o terceiro contratará para a execução de determinados serviços ou o fornecimento de certos bens necessários ao serviço público. Em síntese: a função da empresa gerenciadora é administrar a execução do objeto cuja execução contratará a outrem.

Desenvolvem-se duas ordens de relações jurídicas: a que se estabelece entre a Administração e a empresa gerenciadora e a que se estabelecerá entre esta e as empresas executoras, mercê do que, do ponto de vista do Direito Administrativo, a “quarteirização” pretenderia ser instrumento destinado a elevar o teor de concretização do princípio da eficiência,

preconizado pelo art. 37, *caput*, da CR/88, na premissa, carente de comprovação a cada caso, de que ambos os segmentos – o da empresa gerenciadora e o das empresas ou profissionais executores – serão capazes de superiormente produzir os resultados com que conta a Administração para assegurar apoio adequado aos fins de interesse público que lhe cumpre alcançar.

12. OBJETIVOS DA “QUARTEIRIZAÇÃO”

12.1 ELIMINAÇÃO DE ESTRUTURAS INTERNAS

As Administrações Públicas que optam por administrar diretamente, com os recursos de seus próprios quadros e os meios de seus serviços, as relações com terceiros, são obrigadas a montar uma estrutura interna voltada para a seleção, o gerenciamento e a fiscalização dos respectivos contratos. Os custos assim gerados sobrepõem-se, por vezes, aos ganhos obtidos com a contratação de serviços especializados a terceiros ou os anulam, a saber, o ganho de qualidade e produtividade, a redução da máquina administrativa, a redistribuição de servidores para o exercício de outras funções, eficácia e eficiência na atuação administrativa. A “quarteirização” surge como alternativa para prevenir o inchaço da estrutura interna da Administração Pública, na tentativa de estabelecer-se maior agilidade e pró-atividade na prestação de serviços públicos.

12.2 PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DOS CONTRATOS E DO RELACIONAMENTO ENTRE EMPRESAS

A “quarteirização” tende a evitar a improvisação de gestores, não raro agentes públicos em desvio de função, situação que, além de dificultar ou mesmo impedir a especialização do profissional, resulta em natural sentimento de insatisfação daquele desviado de sua função, com inevitável perda de eficiência. A negociação contratual dirigida por pessoal não afeito a tal atividade acarreta desgaste individual e, muitas vezes, favorecimento, ainda que inconsciente, a determinados contratados, em prejuízo de outros. A gestão por meio de empresas especializadas tende a despersonalizar a relação com os prestadores de serviços da rede credenciada.

12.3 GARANTIA JURÍDICA E PRESERVAÇÃO ECONÔMICA DA RELAÇÃO

Na medida em que a empresa especializada contratada assume a gestão da rede por ela credenciada, nenhuma, em princípio, é a relação desta com a Administração. Assim, espaço não haverá para questionamentos fundados em suposta subordinação hierárquica (característica do contrato de trabalho) entre a Administração e os empregados das empresas executoras. Incumbirá à empresa gestora monitorar a idoneidade econômico-financeira e a regularidade fiscal das empresas executoras, bem como o pagamento de obrigações trabalhistas, sociais e tributárias incidentes ou decorrentes da execução dos serviços credenciados, pelo que nenhuma responsabilidade

solidária ou subsidiária terá a Administração se os credenciados falharem na observância daquelas obrigações.

13. A RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E A EMPRESA GERENCIADORA

A relação jurídico-contratual entre a Administração e a empresa gerenciadora estabelece-se, de ordinário, por meio do processo seletivo da licitação, admitindo-se a contratação direta, isto é, sem licitação, se o caso concreto corresponder a uma das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas em lei. Haja, ou não, procedimento seletivo, sublinhe-se que a empresa gestora presta serviços especializados, logo, é indispensável que entre os objetivos expressos em seu ato constitutivo (contrato social e/ou estatuto) figure a gerência de contratos na forma de “quarteirização”.

O contrato administrativo, decorrente dessa licitação, rege-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhe, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado (art. 54 da Lei nº 8.666/93).

O regime jurídico do contrato administrativo celebrado com a empresa gerenciadora confere à Administração as prerrogativas – vale dizer, poderes/deveres – enunciadas no art. 58 da Lei nº 8.666/93, a saber: (a) modificá-lo, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; (b) rescindi-lo, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 da Lei nº 8.666/93; (c) fiscalizar-lhe a execução; (d) aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; e (e) nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Se, na hipótese de rescisão contratual, o art. 58, V, autoriza a Administração Pública a ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, é de

admitir-se a possibilidade de a Administração estabelecer uma relação jurídico-contratual provisória diretamente com a rede credenciada, com o fim de evitar a descontinuidade da prestação do serviço público, caso rescinda o contrato com a empresa gerenciadora. Trata-se de situação excepcional, insuscetível de ocorrer na vigência do contrato entre a Administração e a empresa gerenciadora.

14. A RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE A EMPRESA GERENCIADORA E OS EXECUTORES DOS SERVIÇOS (REDE CREDENCIADA)

A relação jurídica entre a empresa gerenciadora e os contratados para a execução de serviços e fornecimento de bens (rede credenciada) rege-se pelas normas de direito privado, mormente aquelas do título referente aos contratos em geral, no Código Civil.

No capítulo VII, referente ao contrato de prestação de serviços, a lei civil estabelece que toda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, pode ser contratada mediante retribuição e que, não sendo o prestador de serviço contratado para certo e determinado trabalho, entender-se-á que se obrigou a todo e qualquer serviço compatível com as suas forças e condições.

Nessa relação jurídica privada, autônoma e independente da relação jurídico-contratual ajustada entre a Administração e a empresa gerenciadora, são partes o contratante (a empresa gerenciadora) e os contratados (prestadores de serviços, fornecedores de peças e acessórios, fornecedores de combustíveis). Estes se obrigam, perante a empresa gerenciadora, a executar o objeto da gestão a esta contratada pela Administração, o que desde logo afasta desse contrato o perfil de relação de consumo, posto que esta se caracteriza pelo fato de o consumidor ser o destinatário final do bem ou serviço (CDC, art. 2º). No caso, o destinatário final dos bens fornecidos ou serviços prestados pelos executores não é a empresa gestora, mas a Administração, que parte não é no contrato.

Se dessa relação contratual advier algum dano ou prejuízo para a Administração, respondem,

solidariamente, a empresa gerenciadora e o contratado executor (empresa da rede), seguindo-se que a obrigação de ambos, perante a Administração, é indivisível, ou seja, tem por objeto coisa ou fato não suscetível de divisão, por sua natureza, por motivo de ordem econômica, ou dada a razão determinante do negócio jurídico (CC, art. 258).

Na solidariedade passiva, o credor tem o direito de exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto (art. 275 do CC). Por conseguinte, não executado o serviço a contento ou não fornecido o bem com as especificações previstas, empresa gerenciadora e executante estarão solidários no dever de reparar os danos daí decorrentes perante a Administração e esta poderá dirigir o pleito reparatório a qualquer deles ou a ambos.

Situação diversa daquela que resulta do subcontrato autorizado pela Administração (Lei nº 8.666/93, art. 72), em que somente o contratado pela Administração e subcontratante do terceiro, responde pela inexecução, total ou parcial, de todo o contrato, incluindo o subcontrato, ainda que a inexecução se relacione ao objeto subcontratado ao terceiro.

Por isto mesmo importa que o contrato administrativo (o celebrado entre a Administração e a empresa gerenciadora) estabeleça cláusula de garantia para eventual caso de ressarcimento de danos causados à Administração. O edital deverá conter regra específica, como exige o *caput* do art. 56 da Lei nº 8.666/93.

No que tange ao contrato a ser celebrado entre a empresa gerenciadora e os contratados executores (rede credenciada), releva que: (a) contenha cláusulas acordadas com base em critérios objetivos, que precatem conflitos durante e após a execução das obrigações; e (b) tracem normas técnicas e operacionais que pormenorizem a prestação, os meios de comprovação de sua execução e as exigências legais específicas para o credenciamento e autorização para funcionamento dos credenciados, inclusive quanto às normas ambientais pertinentes.

15. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO EM DECORRÊNCIA DO DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS E SOCIAIS PELA EMPRESA GERENCIADORA (TERCEIRIZADA) E PELO CONTRATADO EXECUTOR DOS SERVIÇOS (“QUARTEIRIZADO”)

Questão desafiante é a que considera a repercussão sobre a “quarteirização” da responsabilidade subsidiária decorrente do descumprimento de obrigações trabalhistas e sociais pela empresa gerenciadora e/ou pelo contratado executor dos serviços, em relação aos seus empregados.

Recorde-se o Enunciado nº 331, IV, do Tribunal Superior do Trabalho, *verbis*:

O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).

O Tribunal Superior do Trabalho há muito vem se posicionando no sentido da responsabilidade subsidiária da Administração Pública quanto às obrigações trabalhistas não satisfeitas pelo empregador, prestador dos serviços, pela falta de fiscalização, desde que aquele conste da relação processual e do título executivo judicial. De acordo com o TST, o art. 71 da Lei nº 8.666/93, mesmo ao estabelecer que a inadimplência da contratada não transfere à Administração Pública a responsabilidade pelo pagamento das obrigações trabalhistas, não excluiu a responsabilidade subsidiária, visto que esta decorre da culpa *in vigilando* e/ou da culpa *in eligendo*.

E quanto à “quarteirização”, haveria responsabilidade subsidiária da Administração Pública? A jurisprudência trabalhista tem entendido que sim.

Ilustra-se com alguns julgados do TST, no sentido de responsabilizar subsidiariamente a Administração Pública nas relações contratuais que envolvem a “quarteirização”:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº TST-AIRR-1465/1999-302-02-40.2, em que é agravante COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP e são agravados JESSÉ JOSÉ DE LIMA, GALVÃO ENGENHARIA LTDA. e COOPERATIVA DOS TRABALHADORES DA BAIXADA SANTISTA. [...]

VOTO

Sensível ao fenômeno da terceirização, a jurisprudência acabou por se cristalizar no E.331 do TST, que expressamente reviu o E.256, passando a admitir a não formação do vínculo com a tomadora de serviços no caso de serviços de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados a atividade-meio do empregador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

No caso particular da autora, sequer há como se entender que o trabalho que desenvolvia não está ligado à atividade fim da recorrente reclamada, posto que impossível a esta abastecer a cidade com água e esgoto, sem que de forma habitual construa e reforme aquedutos e redes de captação de esgoto.

Acrescente-se que em se beneficiando dos serviços do obreiro, ainda que contratado por empresa contratada por outra empresa que lhe presta serviços – e aqui chegamos ao requinte da quarteirização – permanece a responsabilidade da recorrente, no caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador. O fundamento legal para tal consiste exatamente na culpa *in vigilando*, uma vez que se a recorrente não tem as cautelas devidas, contratando com empresa que escolhe prestadora de serviços que não cumpre com as obrigações contratuais perante seus empregados, que sequer os registra, deixando-os ao total desamparo, empregados estes que em última análise colocam sua força de trabalho aos interesses da recorrente, por certo, sendo tal caminho aberto à fraude, há que responder na ausência do cumprimento das obrigações contratuais trabalhistas por parte da empregadora.

Ainda que alegue contratação regular por licitação pública, para excluir a culpa *in eligendo*, remanesce a culpa *in vigilando*, mormente quando a prestadora dos serviços deixa de cumprir quaisquer de suas obrigações trabalhistas, em especial pagamento de saldo salarial e verbas rescisórias.

A Lei 8.666/93 mencionada no recurso, com redação da Lei 9.032/95, e, em especial, o art.71, referente à contratação por licitação,

não é capaz de afastar a responsabilidade por culpa *in vigilando* que emerge do Código Civil. (PROCESSO AIRR –146540-42.1999.5.02.0302)

Em que pesem as argumentações delineadas pela recorrente, analisando os presentes autos, constato que a 1.^a Turma deste Tribunal, ao apreciar o recurso ordinário interposto pela empresa CERON (fls. 298/307), no que diz respeito à responsabilidade do tomador de serviço, proferiu entendimento que este deve assumir todas as conseqüências pelo inadimplemento das obrigações contratuais não satisfeitas pela contratada. Com relação à subsidiariedade, o venerando acórdão foi assim ementado: TOMADOR DE SERVIÇOS. Conforme infere-se dos termos da Súmula 331/TST, a responsabilidade subsidiária abrange de forma ampla o descumprimento das obrigações trabalhistas por parte do empregador, devendo o tomador assumir todas as conseqüências pelo inadimplemento da contratada, mesmo porque beneficiou-se dos serviços do reclamante. A subsidiariedade persiste mesmo nos casos de quarteirização. CERON. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. LICITAÇÃO. Em se tratando de responsabilidade decorrente da terceirização ou quarteirização, aplicam-se às sociedades de economia mista as mesmas regras referentes aos entes privados. (PROCESSO Nº TST-AIRR-679/2006-031-14-40.7)

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº TST-AIRR-2.434/2007-006-09-40.2, em que é Agravante DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO PARANÁ – DETRAN e Agravados FLÁVIO GAIER e DIRETA CONSULTORIA, ASSESSORIA E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA. [...] VOTO [...] Sustenta que é indevida a responsabilidade subsidiária que lhe foi imposta. Consta do v. Acórdão: ‘Cabe destacar inicialmente que, ao contrário do alegado pelo recorrente, a primeira reclamada (Direta Consultoria Assessoria e Serviços de Informática Ltda.) não foi a vencedora da licitação, tendo ocorrido, no presente caso, o fenômeno da ‘quarteirização. [...] Quanto à responsabilidade, encontra-se pacificado na jurisprudência desta Especializada (Súmula 331, IV, do C. TST) o

reconhecimento de que o tomador dos serviços é subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas inadimplidas decorrentes do contrato de trabalho havido entre o reclamante e a prestadora.

Muito embora o vínculo empregatício tenha se dado exclusivamente com a prestadora do serviço, nem por isso deixa o tomador de responder por eventuais danos causados por aquela ao trabalhador. Observe-se que a lei atribui responsabilidade inclusive àquele que não praticou diretamente o ato danoso: art. 43, 932 e 942 do Código Civil e art. 455 da CLT, por exemplo.

O fundamento da responsabilidade está na presumida culpa *in eligendo* e *in vigilando*, que se atribui a quem (tomador) indiretamente (por meio do contrato com a prestadora) causou prejuízo a terceiro (empregado). Entende-se nesse caso que o tomador contratou sem as devidas cautelas ou não fiscalizou devidamente o cumprimento de obrigações decorrentes desse contrato. Não se questiona da liberdade de contratar, mas como o próprio Código Civil (art. 421) dispõe, ‘a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato.[...]

Não há nessa construção jurisprudencial ofensa ao art. 5º, inc. II, da CF/88, tampouco ao art. 265 do Código Civil, segundo o qual a solidariedade não se presume, resulta da lei ou da vontade das partes. [...]

Trata-se de aplicação do art. 927 do Código Civil, não de reconhecimento de que o tomador e a prestadora são solidários nas obrigações trabalhistas. Depois, o art. 37, § 6º, da CF/88 prevê a responsabilidade do Estado pelos danos causados por seus agentes. Trata-se de responsabilidade objetiva, conforme a doutrina e jurisprudência, tornando desnecessário perquirir sobre eventual culpa *in eligendo* ou *in vigilando*. [...]

Nesse sentido, basta o inadimplemento das verbas trabalhistas para que o ente público seja responsabilizado, tal como previsto na Súmula

331, IV, do C. TST. Por conseguinte, não prospera o argumento do recorrente de ser indevida a responsabilidade subsidiária, diante do contido na cláusula 6ª do contrato de prestação de serviços firmado pelos reclamados.

Por tudo isso, tem-se por correta a responsabilização subsidiária do DETRAN pelos créditos do reclamante1.'[...]A Turma decidiu em sintonia com a Súmula 331, IV/TST, o que não permite divisar ofensa aos dispositivos legais invocados e inviabiliza o seguimento do recurso, inclusive por dissenso jurisprudencial (Súmula 333/TST). [...]

ACORDAM os Ministros da Quinta Turma do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade, negar provimento ao Agravo de Instrumento. (PROCESSO Nº TST-AIRR-2.434/2007-006-09-40.2)

16. ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal proferiu decisão pela procedência da Reclamação nº 9.016, ajuizada pelo Estado de Rondônia contra decisão do Tribunal Superior de Trabalho (TST), que o condenara a pagar as verbas trabalhistas devidas por prestadora de serviços terceirizados, com base na responsabilização subsidiária. Assim:

DECISÃO RECLAMAÇÃO – VERBETE VINCULANTE Nº 10 DA SÚMULA DO SUPREMO – ARTIGO 71, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93 – AFASTAMENTO NA ORIGEM SEM INSTAURAR-SE O INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A Assessoria prestou as seguintes informações: o Estado de Rondônia, folhas 2 à 10, articula com a inobservância do Verbetes Vinculante nº 10, da Súmula do Supremo. Visa a anular o acórdão proferido no Agravo de Instrumento no Recurso de Revista nº 787/2008-004-14-40.9, em 26 de agosto de 2009, pela 1ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho, no sentido da incompatibilidade do § 1º do artigo 71 da Lei nº 8.666/93 com o § 6º do artigo 37 da Constituição de 1988 (folha 22 a 26). Alega haver sido condenado, presente a responsabilização subsidiária, ao pagamento de verbas trabalhistas devidas por prestadora de serviços terceirizados, mediante pronunciamento do órgão fracionário, sem observar-se a cláusula de reserva do plenário. Veicula pedido de concessão de medida acauteladora para suspender, até o julgamento final desta reclamação, o acórdão atacado. Alfim, busca a declaração de nulidade do ato questionado. Acompanham a inicial os documentos de folha 11 a 27. À folha 30, Vossa Excelência projetou o exame do pleito de liminar para o período posterior à vinda das informações. A autoridade reclamada, à folha 42 à 46, sustenta que a observância do item IV do Enunciado nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho não implica a incidência ou a inconstitucionalidade do § 1º do artigo 71 da Lei nº 8.666/93. Diz da impropriedade da medida, apontando o pronunciamento do Plenário em 11 de setembro de 2000, na

18ª Sessão Extraordinária, como autorizador da atuação dos órgãos fracionários no âmbito da Justiça Especializada. No julgamento, ficou consignada a desnecessidade de afastar-se a aplicação do preceito legal referido, com declaração de inconstitucionalidade, para condenar entes públicos em responsabilidade subsidiária. Os interessados, intimados às folhas 56 e 60, ficaram silentes. O processo veio concluso para apreciação do pedido de liminar.

2. Repetem-se as situações jurídicas em que o Tribunal Superior do Trabalho, a partir do item 4 do Verbete nº 331 da respectiva Súmula, afasta, sem que haja sido formalizado anteriormente o incidente de inconstitucionalidade, a eficácia do artigo 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Em síntese, verifica-se quadro a atrair a observação do Verbete Vinculante nº 10 da Súmula do Supremo: viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte. Frise-se, por oportuno, que a circunstância de o Tribunal Superior do Trabalho ter aprovado verbete de súmula a contrariar o preceito legal não afasta este último do mundo jurídico. Indispensável seria – repita-se – examinar-se possível discrepância do ato normativo com a Carta Federal.

3. Ante a pacificação da matéria mediante verbete de súmula, julgo procedente o pedido formulado nesta reclamação para fulminar o acórdão proferido pela Primeira Turma do Tribunal Superior do Trabalho no Agravo de Instrumento no Recurso de Revista nº 787/2008-004-14-40.9, a fim de que haja a apreciação do tema presente o controle difuso de constitucionalidade.

4. Publiquem. Brasília – residência –, 17 de abril de 2010, às 14h25. Ministro MARCO AURÉLIO, Relator.

17. O GERENCIAMENTO DO FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS

A contratação de empresa gerenciadora do fornecimento de combustíveis independe da contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva

de veículos, contudo segue os mesmos moldes desta, ou seja, a Administração transfere à empresa especializada, vencedora da licitação, o gerenciamento informatizado do fornecimento de combustíveis para abastecimento de sua frota, por meio de rede credenciada de postos de abastecimento localizados em âmbito estadual, regional ou nacional. Na prática, o agente público autorizado efetua o abastecimento de veículo em qualquer dos postos credenciados pela empresa gerenciadora, por meio da utilização de um cartão magnético, obrigando-se esta última a apresentar relatórios de gastos (consumo), preços praticados, identificação do usuário e dos postos de combustíveis fornecedores.

A contratação tradicional, ou seja, de um único posto de combustível, vencedor da licitação, obriga a Administração contratante a efetuar o abastecimento de seus veículos no âmbito exclusivo desse estabelecimento.

O modelo de contratação de empresa gerenciadora possibilita que uma rede de postos credenciados em várias localidades atenda à demanda da Administração, onde a necessidade surgir, evitando-se o uso de suprimento de fundos, sujeito a excessos e impropriedades.

No campo da economicidade, a contratação de empresa de gerenciamento do fornecimento de combustíveis pode ter sua duração estendida para além do exercício financeiro, afastando, com isso, a necessidade de realizar-se licitação a cada exercício financeiro para a aquisição de combustíveis, segundo a regra do art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93. É que o contrato de gerenciamento, cuja natureza é a de prestação de serviços, reitere-se, permite que sua duração ultrapasse o exercício financeiro, podendo atingir o limite de 60 (sessenta) meses, desde que comprovada a vantagem econômica das possíveis prorrogações.

O Tribunal de Contas da União anotou, acerca da economicidade gerada na contratação de empresa gerenciadora de combustíveis, que

[...] o documento elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (fls. 304/315, v. 1), versando sobre o uso do sistema de

gerenciamento de frota do DPF no abastecimento de combustíveis – embora de objeto diverso ao que ora se analisa (manutenção) -, assinala um potencial de redução de gastos da ordem de R\$ 1,76 milhão por ano (grifo não consta do original), o que, ao sentir do [...] tornam otimistas as expectativas quanto à diminuição de custos pela implementação de tal sistema de gerenciamento para manutenção de veículos (Acórdão nº 2731/2009, Plenário).

administração, podendo ser, inclusive, de 0% (zero por cento) ou negativa, como admitido no Acórdão nº 552/2008, Plenário, que assim assentou:

9.2.1. [...] a apresentação de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero não implica em violação ao disposto no art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

É que, diferentemente da contratação de empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículos, onde a taxa de administração representa um percentual muito pequeno em relação aos custos da execução dos serviços (peças e mão de obra) e, portanto, esse critério de julgamento não se traduz em economicidade para a Administração Pública, no gerenciamento de combustíveis o produto fornecido é padronizado e não há significativa diferença de preços entre um posto de fornecimento e outro, não representando a cobrança de taxa de administração fator a onerar os custos da contratação. Além disso, os preços para as várias espécies de combustíveis são controlados pela Agência Nacional do Petróleo (ANP)³, o que faz com que os preços praticados em todo o território nacional se aproximem do nivelamento.

Mas é importante que a Administração Pública efetue pesquisa de mercado sobre as taxas cobradas pelas empresas do ramo. É que a cobrança de taxas elevadas onera, sim, os custos da contratação, fator bastante para que o administrador não opte por esse critério de julgamento de proposta.

Outro critério usual é o baseado no maior percentual de desconto. Vence a licitação a concorrente que oferecer o maior percentual de desconto sobre o preço à vista, cobrado na bomba de combustíveis. Dito percentual é calculado sobre o preço final de venda, mesmo sobrevivendo redução de preços.

O instrumento convocatório não deve estipular índice de desconto máximo, o que caracterizaria fixação de preço mínimo, vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93.

A escolha do critério de julgamento deve conhecer o perfil do consumo de combustíveis nos exercícios anteriores, bem assim como operam as empresas

18. CRITÉRIOS DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

O Tribunal de Contas da União entende admissível a escolha da proposta que ofereça a menor taxa de administração, nas licitações cujo objeto seja a contratação de empresa especializada no gerenciamento do fornecimento de combustíveis. Assim:

[...] é adequado o uso do valor da taxa de administração como critério de julgamento. Não se trata, aliás, de nenhuma inovação, já que tal sistemática tem sido rotineiramente empregada – sem qualquer crítica desta Corte sob este aspecto, friso – em licitações para contratação de serviços de gerenciamento em que o contratado não é o fornecedor direto do bem ou serviço final demandado pela administração.

5. É o caso, por exemplo, dos certames para contratação de serviço de fornecimento de passagens aéreas, em que as agências de viagens, que não são as fornecedoras do serviço de transporte aéreo demandado pelo poder público, são selecionadas com base no valor da taxa de administração que cobram.

6. O mesmo ocorre com o fornecimento de combustíveis ou de vales-refeições, em que idêntico critério de julgamento é empregado e o entregador final do produto demandado não é o distribuidor de combustíveis ou a empresa de vales, mas o posto de gasolina ou o restaurante credenciado em que o abastecimento de cada veículo e consumo de cada refeição é feito. (Acórdão nº 2731/2009, Plenário)

De acordo com esse critério de julgamento, vence a licitação a empresa que oferece a menor taxa de

gerenciadoras, entre outros dados peculiares e desde que o critério tido como o mais vantajoso (menor taxa de administração ou maior percentual de desconto) não restrinja a competitividade⁴.

19. A NATUREZA DO CONTRATO DE GERENCIAMENTO E SUA DURAÇÃO

Não se suscitou dúvida, até aqui, quanto à natureza jurídica do contrato celebrado entre a Administração e a empresa gerenciadora dos serviços sob foco. É a de contrato administrativo, sujeito aos princípios e normas da Lei Geral de Licitações. A incidência do regime da Lei nº 8.666/93, entretanto, acarreta não poucas indagações.

Uma delas: pode a Administração licitadora estabelecer no instrumento convocatório a vigência do contrato pelo prazo de 12 meses, prorrogáveis até o limite de 60 meses (art. 57, II, da Lei nº 8.666/93), na contratação de empresa gerenciadora do fornecimento de combustíveis ou da manutenção preventiva e corretiva de veículos?

O *caput* do artigo acima citado estabelece, como regra, que a duração dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 fique adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ou seja, até o final do exercício financeiro (31 de dezembro do ano em que foi celebrado o contrato). O mesmo dispositivo também prevê três exceções à regra, entre as quais a de que contratos cujo objeto seja a prestação de serviços contínuos (inciso II) tenham a sua duração estendida até o exercício seguinte, admitindo-se a prorrogação por iguais e sucessivos períodos, desde que demonstrada a vantagem para a Administração e limitada a duração ao máximo de 60 meses.

Resta saber se ditos contratos podem ser classificados como de prestação de serviços contínuos, para o efeito de se enquadrarem na exceção do art. 57, II.

Tanto no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos como no gerenciamento do fornecimento de combustíveis – embora este constitua obrigação de dar e não, propriamente, obrigação de fazer, que tipifica a prestação de serviços –, o objeto da contratação administrativa é a gerência de um modo peculiar de obter aqueles bens e serviços.

A execução do serviço de manutenção ou a execução do fornecimento do combustível não são o objeto da contratação, pela singela razão de que não são o objeto social da empresa gerenciadora. Esta não faz a manutenção, nem fornece o combustível; cumpre-lhe gerenciar a execução da manutenção ou gerenciar o fornecimento do combustível. A contratação é de um sistema de gestão, portanto, de uma atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração Pública, que o art. 6º, II, da Lei nº 8.666/93 define expressamente como serviço.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ao responder a consulta formulada pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, acerca da contratação de empresa de gerenciamento do fornecimento de combustíveis por meio da utilização de cartão magnético, analisou a questão da natureza dessa contratação.

Assentou que o critério a ser utilizado para essa definição deva basear-se na atividade preponderante ou essencial da prestação contratada, no caso, o objeto pretendido compreende as atividades próprias do cartão combustível, com destaque para a gestão e o controle do abastecimento da frota, encargos estes que seriam de responsabilidade da empresa gerenciadora. A atividade preponderante, de acordo com a Corte de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é a prestação de uma determinada utilidade para a Administração, ou seja, prestação de serviços.

Extraí-se que a natureza da contratação de empresa especializada no gerenciamento de combustíveis ou no de manutenção preventiva e corretiva de veículos é a de prestação de serviços. Reconhece-se a presença de elementos da compra e venda e da cessão de direitos, todavia de teor acessório ou subsidiário.

Para que seja possível o enquadramento dessa contratação na exceção do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93 é preciso definir, ainda, se se trata de serviço contínuo.

Para o Tribunal de Contas da União,

o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter

o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (Acórdão nº 132/2008, Segunda Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz. Processo TC 010.020/2003-1, DOU de 15/02/08).

Tanto a manutenção preventiva e corretiva de veículos como o fornecimento de combustíveis são essenciais para o funcionamento de atividades administrativas, razão pela qual o gerenciamento de tais aquisições não pode sofrer solução de continuidade, sob pena de paralisação de funções de permanente interesse público. Resulta a possibilidade jurídica de aplicar-se o disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93 a esses contratos, desde que, insista-se, a Administração contratante demonstre a vantagem econômica da prorrogação.

20. A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA GERENCIADORA POR MEIO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

O SRP caracteriza-se como um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e ao fornecimento de bens, com vistas a contratações futuras, que poderão, ou não, ocorrer. A indisponibilidade de dotação orçamentária autoriza que a Administração constitua o registro de preços, deixando a proposta mais vantajosa previamente selecionada, no aguardo da liberação de recursos orçamentários ou financeiros para efetivar a contratação. E o licitante registrado tem a expectativa de direito de contratar com a Administração, dentro do prazo de validade da ata resultante da licitação formadora do SRP.

O SRP, no âmbito da Administração federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, é regulamentado pelo Decreto nº 3.931/01, o qual prevê a realização da licitação para a formação do registro de preços, tanto para futura aquisição de bens quanto de serviços.

Sendo a natureza da contratação de empresa de gerenciamento do fornecimento de combustíveis ou de manutenção preventiva e corretiva de veículos a de prestação de serviços, como retro exposto, é indubitoso que a Administração pode realizar a licitação para a formação de registro de preços relativo a esse objeto, inclusive na modalidade pregão, ao que exsurge da Lei nº 10.520/02, art. 11

As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

A Administração, durante o prazo de vigência da ata de registro de preços, poderá assinar o contrato com a empresa gerenciadora da manutenção

preventiva e corretiva de veículo ou do fornecimento de combustíveis registrada, cuja duração obedecerá ao disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, conforme autorizado pelo Decreto nº 3.931/01

Art. 4º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações. § 1º Os contratos decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

21. CONCLUSÃO

A Lei Geral das Licitações e Contratações da Administração Pública (nº 8.666/93) define execução indireta de obra ou serviço como aquela “a que o órgão ou entidade contrata com terceiros” (artigos 6º, VIII, e 10, II).

Nessa definição encaixa-se a “quarteirização” da prestação de serviços, com ou sem fornecimento de bens – desde que, em caso afirmativo, desses bens haja previsão de quantidades em correspondência às previsões reais do projeto básico ou executivo (LGLC, art. 7º, § 4º) –, na medida em que a Administração contrate empresa privada especializada para gerir a prestação de determinados serviços de apoio, cuja amplitude, geograficamente espalhada, mobilizaria estruturas e meios, com maior custo e menor eficiência, se exercitados pelos quadros próprios e gerências diretas da Administração Pública.

Seriam exemplos desses serviços aqueles cuja execução demanda a existência de múltiplos prestadores e/ou fornecedores, preferencialmente organizados em rede, sob gestão e controle informatizados, de que podem ser exemplos, entre outros, os serviços de manutenção de frota e fornecimento de combustíveis a veículos do serviço público – tema do presente estudo –; de manutenção e conservação predial ou de limpeza de instalações, bem como de manutenção e conservação de equipamentos, desde que em pontos fisicamente distanciados, porém pertencentes ao mesmo órgão ou entidade da Administração; de ocupação de espaços destinados a atividades de apoio ou de interesse dos usuários, como aqueles existentes em aeroportos e terminais de meios de transportes

coletivos de grande movimento; de manutenção preventiva e corretiva de instalações elétricas e hidráulicas de múltiplas edificações, concentradas ou descentralizadas.

Atividades dessa natureza já vêm sendo objeto de “quarteirização” da gestão em empreendimentos privados, tais como aqueles que administram complexos conglomerados de prestadores de serviços e bens ao consumidor (*shopping centers*, sobretudo).

O desenvolvimento e o aperfeiçoamento de sistemas de gerenciamento que utilizam recursos de tecnologia da informação é a marca da economia contemporânea, que deve atender a massa de consumidores em escala geométrica, perfil idêntico ao de certos segmentos da Administração Pública.

O princípio constitucional da eficiência compele a administração estatal-direta (órgãos subordinados) e indireta (entidades vinculadas, i. é, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), tal como nomeadas no art. 37, *caput*, da CR/88 – a manejar sistemas de gestão capazes de produzir resultados, a custos e prazos compatíveis com as premências do interesse público. Do que não se exoneram as entidades de administração delegada (concessionárias e permissionárias de serviços públicos, nos termos do art. 175 da CR/88) e as entidades do terceiro setor que colaboram com a Administração Pública, tais como as chamadas organizações sociais.

A decisão de substituir a contratação tradicional de um dado objeto por modelo inovador há que ser analisada sob a ótica da melhor relação custo-benefício que dele seja possível extrair-se, nos limites da ordem jurídico-administrativa, a seu turno em permanente evolução.

Cabe ao administrador público analisar as contratações anteriormente realizadas para o objeto de que necessita, as despesas delas decorrentes, os procedimentos que poderiam ter sido suprimidos e aqueles que não foram adotados para a satisfatória execução do objeto, o grau de eficácia das ações adotadas no processo de contratação, a possibilidade de racionalizar a atuação da fiscalização do contrato, o pleno atendimento do interesse público decorrente

da contratação, entre tantas outras peculiaridades, antes de decidir-se pela substituição, motivada, de um modelo de gestão por outro, ou seja, passar da “terceirização” à “quarteirização” na gestão de atividades de apoio. Oportunidade ímpar para reconhecer-se ao disposto no art. 12 da Lei nº 8.666/93 a importância que até aqui não lhe tem sido dada com a ênfase necessária.

Planejamento da contratação, quantificação das necessidades, racionalização de meios, pesquisa de mercado, análise de custos, observância da regra da licitação e efetiva fiscalização do contrato são inseparáveis de toda a atividade contratual da Administração Pública e se constituem em ações mínimas do compromisso com resultados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* : promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Decreto nº 2271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 fev. 1967, retificado 17 jul. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 1990, retificado 10 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993, retificado 6 jul. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em 20 jul. 2010.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 ago. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

NOTAS

1 Em julgado do Tribunal de Contas da União, o Ministro Relator assentou que:

[...] a concessão de desconto sobre determinada tabela leva ao mesmo resultado da fixação de preço mínimo como critério de julgamento, ou seja, em qualquer dos dois casos, a licitação será do tipo menor preço.” Acórdão nº 818/2008, Segunda Câmara. Processo TC nº 012.787/2006-2, DOU de 03.04.08.

2 A inclusão de pessoa física justifica-se pela possibilidade de contratar-se a prestação de serviços por profissionais liberais.

3 De acordo com a Lei nº 9.478/97:

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: I – implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

4 O Tribunal de Contas da União registrou, no Acórdão nº 2731/2009, Plenário, “a Ticket como a maior empresa do ramo de gestão de abastecimento de combustível, abarcando 60% do mercado, contra 14% da Embratex, 15% da CFT, 5% da Nutricasch etc (fl. 275). Diante desses dados, pode-se inferir a baixa concorrência do mercado em âmbito nacional.”

Comissão Especial da Câmara aprova parecer para instituir o Conselho Nacional dos TCs

O substitutivo do relator à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 28/2007, que propõe a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), foi aprovado em 2 de setembro. A votação favorável ocorreu em reunião da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a analisar a proposta. Segundo a PEC, de autoria do deputado Vital do Rêgo Filho (PMDB-PB), o conselho irá exercer o controle sobre a atuação dos tribunais de contas da União (TCU), dos estados e dos municípios.

O relator da proposta, deputado Júlio Delgado (PSB-MG), acatou emendas do deputado Benedito de Lira (PP-AL), que eliminou o limite de idade máxima de 65 anos para ingresso no conselho, e do deputado e ex-ministro do TCU Humberto Souto (PPS-MG), que repassou para a União a competência de legislar sobre normas gerais de organização e de processo dos tribunais de contas, dispondo sobre competência de seus ministros, conselheiros e auditores, dos respectivos membros do Ministério Público, concurso público para provimento dos cargos de auditor, membro do Ministério Público junto aos tribunais de contas e dos cargos efetivos de seus serviços auxiliares.

Outra emenda incorporada à proposta foi a do deputado Mauro Benevides (PMDB-CE), que propõe que o presidente do conselho seja o presidente do TCU, quando este for indicado pelo tribunal para participar do CNTC.

O ministro emérito do TCU e atual deputado Humberto Souto ressaltou a importância da criação do conselho. “A partir dessa PEC, somente à União caberá legislar e organizar os tribunais de contas. Há muito careciam esses tribunais de um órgão regulador”, afirmou.

De acordo com o deputado Vital do Rêgo Filho, a criação do conselho é um avanço extraordinário. “É um vazio que existia na Constituição e que está sendo preenchido”, afirmou o deputado. O deputado enfatizou: “São os resultados dos trabalhos do TCU que vêm ganhando, cada vez mais, respeitabilidade e confiança”.

Para o deputado Júlio Delgado, a PEC 28/2007 contribuirá para a dinâmica do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. “Nosso maior objetivo é a uniformização e o controle sob o julgado dos mesmos”, enfatizou o deputado.

TCU propõe melhorias na atenção à saúde indígena

A auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) que encontrou falhas graves na atenção à saúde indígena foi tema de debate na Comissão de Assuntos Sociais do Senado. Durante audiência pública, Carlos Augusto de Melo Ferraz, secretário de Controle Externo do TCU em Mato Grosso, apresentou aos parlamentares os principais problemas verificados e algumas das determinações feitas pelo Tribunal para corrigi-los.

A auditoria avaliou 11 distritos sanitários especiais indígenas e encontrou uma situação precária. Faltam profissionais de saúde, estrutura física, equipamentos, remédios, alimentos e transporte adequado para os índios doentes. Além da estrutura, o trabalho do TCU avaliou a prestação de serviços, a transferência de recursos e os mecanismos de controle dos recursos destinados à saúde indígena.

De acordo com o secretário do TCU em Mato Grosso, estado que coordenou a auditoria, o problema começa com a transferência da verba pública. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) repassa dinheiro às prefeituras, que, em muitos casos, repassam a verba para organizações não governamentais. As ONGs fazem a contratação direta de agentes de saúde para atuar nos postos e casas de saúde indígenas, criando um mecanismo de fornecimento ilegal de mão de obra para a Funasa.

Além disso, a sistemática gera problemas no controle dos recursos. “As prefeituras retêm parcelas de recursos para custear sua estrutura administrativa e há outra parte retida nas ONGs, que deveria ser repassada para atender à saúde. Para finalizar, os próprios agentes de saúde contratados pelas ONGs são os conselheiros que analisam a prestação de contas dessas organizações”, explicou o secretário.

O senador Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR), que solicitou a audiência pública, criticou o papel das ONGs no gerenciamento de recursos da saúde indígena. “Temos exemplos que deram furo de milhões. Podemos ver essas entidades munidas de picapes de luxo novas enquanto as aldeias vivem em péssimas condições. É dinheiro público jogado fora, pois não vai para quem é destinado”, afirmou.

Determinações - Entre as principais determinações do TCU para a Funasa está a distribuição, de forma mais equânime, dos recursos da saúde indígena. Também foi determinado que haja processo seletivo simplificado para substituir os agentes de saúde contratados pelas ONGs. Outras determinações incluem a garantia de médicos, odontólogos, equipamentos, remédios, transporte e abastecimento de água para os povos indígenas.

Correções no pagamento de benefícios previdenciários geram economia de mais de R\$ 1 bilhão por ano

O cumprimento de determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) contribuiu para uma economia ao país de mais de R\$ 1,2 bilhão por ano. Um monitoramento realizado pelo TCU indica que 166.286 pagamentos foram suspensos ou cancelados depois que o tribunal verificou indícios de irregularidades nos benefícios pagos.

Entre os problemas encontrados em auditoria realizada nos anos de 2005 e 2006 estavam: pagamentos de benefícios a pessoas falecidas, repasses acima do teto previdenciário, recebimento de mais de um benefício pelo mesmo titular e inconsistências das informações nas bases de dados.

O acompanhamento feito pelo tribunal considera que o INSS e a Dataprev cumpriram de forma satisfatória a maioria das determinações feitas para corrigir tais irregularidades. De vinte e uma determinações, apenas cinco não foram totalmente cumpridas e devem ser reiteradas. É o caso de determinação para que o INSS verifique a regularidade no pagamento simultâneo de três ou mais benefícios previdenciários a titulares cadastrados com o mesmo número de CPF.

O ministro Aroldo Cedraz foi o relator do processo de monitoramento. Cópias da decisão foram encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Permanente de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão Permanente de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, ao Ministério da Previdência Social e à Controladoria-Geral da União (CGU).

TCU divulga relatório de fiscalização de obras

O Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou o relatório que consolida as fiscalizações de obras feitas em 2009. O documento é elaborado para informar a situação das obras fiscalizadas ao Congresso Nacional e aponta os casos em que há irregularidades graves.

Durante a sessão, o ministro-relator do processo, Aroldo Cedraz, apresentou os principais dados e constatações feitas pelo TCU e os benefícios obtidos durante as auditorias. “Em meu trabalho, procurei aprimorar o controle e atender de maneira eficiente às demandas do Congresso Nacional”, disse o ministro. O setor de infraestrutura concentrou 43,4% dos levantamentos de auditoria e 78,5% da dotação orçamentária fiscalizada. No total, as auditorias envolveram R\$ 35,4 bilhões em dotação orçamentária e 219 obras. “O TCU dá mais uma demonstração de sua importância para o País”, completou Cedraz.

Entre as 99 obras do PAC fiscalizadas, 13 apresentavam irregularidades que recomendavam paralisação, segundo critérios da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O número representa 0,5% das 2.446 obras do programa.

Este ano, o TCU ampliou a abrangência das auditorias, que passaram a abordar mais detalhadamente os aspectos relativos a questões ambientais.

Outra mudança diz respeito à paralisação de obras. Pela LDO 2010, o Congresso estabeleceu para si maior controle sobre o anexo da Lei Orçamentária Anual (LOA) que contém o “quadro-bloqueio”. O quadro traz a relação de “subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves”. Suprimiu-se a menção de que ele seria elaborado e alterado com base nas informações fornecidas pelo Tribunal de Contas da União, e deixou-se expresso que a fundamentação para as alterações serão deliberações da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

OS NÚMEROS

Total de obras fiscalizadas: 219
Obras com irregularidades graves com recomendação de paralisação: 41
Obras com retenção cautelar de pagamentos: 22
Dotação orçamentária fiscalizada: R\$ 35,4 bilhões

PAC

Total de obras fiscalizadas: 99
Obras com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação: 13
Obras com retenção cautelar de pagamento: 17
Dotação orçamentária fiscalizada: R\$ 25 bilhões

TCU lança 2ª edição de cartilha para conselhos de assistência social

O Tribunal de Contas da União lançou a 2ª edição, revisada e ampliada, da cartilha Orientações a Conselhos da Área de Assistência Social. A publicação tem por objetivo orientar os membros dos conselhos de assistência social no exercício do acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos destinados à área. “Acredito que o Tribunal de Contas da União está dando mais um importante passo na direção do fortalecimento do controle social em nosso país”, disse o presidente Ubiratan Aguiar.

Segundo ele, a atualização se deu em razão da receptividade obtida junto ao público-alvo na 1ª edição e das constantes mudanças nos normativos que regem o tema. “Entre as novidades destaco o capítulo destinado aos conselhos tutelares, matrizes de fiscalização com o objetivo de facilitar os trabalhos dos conselheiros e direcionar os encaminhamentos decorrentes das fiscalizações”.

Composição colegiada do TCU garante independência

O Tribunal de Contas da União é um órgão colegiado autônomo, com competência para julgar contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos. É essa composição colegiada que assegura sua isenção política e garante a independência de suas decisões.

O TCU compõe-se de nove ministros, seis dos quais são indicados pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República, sendo que ao menos dois destes últimos devem ser indicados entre os auditores e membros do Ministério Público junto ao TCU.

Integram o TCU, também, quatro auditores ou ministros substitutos, nomeados entre candidatos aprovados em concurso público de provas e títulos para o cargo. Sua função é substituir os titulares em seus afastamentos.

Atua ainda junto ao TCU um Ministério Público especializado, autônomo, composto de sete procuradores aprovados em concurso público, com as mesmas prerrogativas dos integrantes do Ministério Público da União. Sua função é defender a ordem jurídica, manifestar-se sobre assuntos sujeitos ao exame do tribunal, recorrer de decisões e requerer medidas de interesse da Justiça, da administração pública e do erário.

Administrativamente, o TCU conta com quadro próprio de pessoal recrutado mediante concurso público, seguido de rigoroso programa de formação.

Funcionamento - As prestações de contas de administradores públicos, os relatórios de auditoria e demais assuntos submetidos à deliberação do

tribunal são organizados em processos, que são encaminhados às Secretarias de Controle Externo (Secex), encarregadas do apoio técnico. Cada processo é analisado por ao menos um auditor federal de controle externo, um diretor e um secretário. Passam igualmente pelo exame do Ministério Público. Em seguida, são encaminhados para apreciação dos gabinetes dos ministros e posterior deliberação do Plenário do TCU.

As contas podem ser julgadas regulares, regulares com ressalva ou irregulares. Nesse último caso, o TCU aplica aos responsáveis as penalidades previstas em lei, que prevê, entre outras punições, multa proporcional ao prejuízo causado aos cofres públicos.

O TCU é, assim, um órgão da maior relevância para a administração pública. Constitui-se garantia de segurança tanto para a nação, quanto à correção, eficiência e eficácia do emprego do dinheiro público, como para os bons administradores, que terão o seu desempenho avaliado por um órgão soberano e independente.

José Múcio Monteiro toma posse no TCU

Em solenidade concorrida, prestigiada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva e autoridades dos três poderes da União, o Tribunal de Contas da União deu posse, em 20 de outubro, ao ministro José Múcio Monteiro Filho, que assumiu a vaga do ministro Marcos Vilaça, já aposentado.

Ao dar posse ao novo ministro, o presidente do TCU, ministro Ubiratan Aguiar, destacou que o Tribunal “recebe o brilho da inteligência, o calor fraterno do homem solidário, a história sem máculas do republicando José Múcio. Sua vida de lutas vai enfrentar um desafio posto constitucionalmente em suas mãos: exercer o controle dos recursos públicos.”

Em sua saudação, o ministro Valmir Campelo destacou que a investidura de José Múcio no cargo “presta reverência a um homem público que reúne todos os méritos para o desempenho de tão árduo mister, com seus notórios atributos de probidade, de

retidão, de conhecimento da administração pública, de enorme dedicação e capacidade de trabalho.”

O procurador-geral Lucas Rocha Furtado ressaltou que o novo ministro “detém, reconhecidamente, os mais qualificados atributos que o capacitam a desempenhar com altivez as relevantes atribuições do cargo.”

Em seu agradecimento, o ministro José Múcio disse que pretende “trabalhar, infatigavelmente, pelo respeito aos mais estritos princípios que regem a utilização dos recursos públicos e contribuir para que este egrégio Tribunal possa, em estreita colaboração com o Congresso Nacional, proceder ao exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração federal, no propósito de assegurar uma boa governança pública. Sempre que possível orientar e prevenir, em lugar de condenar e remediar.”

Ex-deputado federal pelo estado de Pernambuco e ex-ministro das Relações Institucionais, José Múcio é formado em engenharia civil pela Escola Politécnica de Pernambuco. Iniciou sua vida política em 1980. Em 2007, como líder do governo Lula na Câmara dos Deputados, recebeu e aceitou convite do presidente para assumir o cargo de ministro das Relações Institucionais. Em 2009, foi indicado para compor o TCU, o que o levou a deixar o ministério e renunciar ao cargo de deputado federal.

TCU entrega Grande-Colar de 2009

A edição de 2009 do Grande-Colar do Mérito do TCU foi realizada em 4 de novembro. Foram agraciados o ministro emérito do TCU Marcos Vilaça, o vice-presidente da República José Alencar, a atriz Bibi Ferreira, o jornalista Ari Cunha, o ex-governador de São Paulo Claudio Lembo e a Fundação Gilberto Freyre.

A condecoração é concedida anualmente a cidadãos, nacionais ou estrangeiros, que, por seus méritos excepcionais e relevante contribuição ao País, ou ao controle externo tenham se tornado merecedores de distinção especial. A escolha dos agraciados é feita anualmente, em sessão extraordinária, pelo Conselho do Grande-Colar, composto pelo presidente do Tribunal, pelo vice-presidente e pelos ministros titulares do TCU.

O presidente do TCU ministro Ubiratan Aguiar saudou os condecorados: “As trajetórias aqui retratadas de benignidade, de perseverança e, acima de tudo, de luta mostram que o sucesso é decorrência natural da atuação retilínea e nos trazem o alento de que, se forem replicadas por todos os que carecem de melhores condições de vida e se forem acompanhadas de ações governamentais eficazes e eficientes, conduzirão nosso país a galgar novos degraus na

escada que nos leva a um nível de desenvolvimento econômico, político e social digno”.

O vice-presidente da República, José Alencar, discursou em nome dos homenageados e destacou a importância do TCU para a sociedade. De acordo com o vice-presidente, a independência e a autonomia permanecem como marca histórica do TCU, que age como um verdadeiro guardião da moralidade pública. “O sentimento de nossa gratidão se associa ao orgulho de sermos premiados por esta instituição, que dignifica o nosso país e ajuda os agentes públicos a bem cumprir o seu trabalho e a aprimorar a gestão dos recursos”, disse Alencar.

A experiência de vida de cada um dos homenageados foi lembrada pelo ministro Walton Alencar Rodrigues. O ministro lembrou que a condecoração foi criada em 2003, pelo então presidente do TCU, ministro Valmir Campelo, justamente com o propósito de louvar méritos e rememorar histórias de personalidades importantes para o país. “O Colar do Mérito do TCU enquadra-se exatamente nesse contexto de homenagem que fazemos aos que distinguimos e admiramos. E aos distinguidos e admirados Agraciados, o nosso eterno respeito pela espessura de seus méritos e exemplos”.

TCU completa 119 anos

O Tribunal de Contas da União (TCU) completou, em 7 de novembro, 119 anos de história. Ao longo de todo este tempo, as competências do Tribunal, criado em 1890 para realizar “o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República”, cresceram. E junto com elas cresceu também o papel do TCU na sociedade brasileira.



A cada ano o órgão se mostra mais presente na vida do cidadão. E é justamente para fazer diferença na vida dos brasileiros que o Tribunal tem buscado melhorar sua atuação. Seja ao renovar e capacitar seu quadro técnico, hoje composto por mais de 2.600 servidores concursados, ou ao buscar o aperfeiçoamento de seu trabalho. Exemplos disso são a implantação do processo eletrônico, que já está em curso e o estabelecimento de metas para todas as unidades do Tribunal.

Historicamente, os resultados do TCU são positivos. Só em 2008 as ações de fiscalização proporcionaram a economia de mais de R\$ 31 bilhões para a sociedade. Além disso, existem os benefícios não quantificáveis, como, por exemplo, melhorias em ações e programas de governo resultantes de decisões do Tribunal.

O TCU também tem contribuído para a melhoria da administração pública. Para isso, tem buscado agir preventivamente, orientando e capacitando gestores públicos. Com o objetivo de otimizar as ações de controle, também foi criada este ano a Rede de Controle da Gestão Pública – uma iniciativa que reúne os principais órgãos de controle do país na luta contra fraudes, corrupção e desvios de recursos.

Mas como qualquer outro órgão de fiscalização em um país democrático, o TCU nunca foi unanimidade. Críticas e polêmicas existem desde sua criação. Mas mesmo naquela época, não foram tidas como desestímulo; apenas como incentivo para o fortalecimento da instituição.

E bem maior que as críticas, é o reconhecimento. Prova disso são as palavras do vice-presidente da República, José Alencar, na cerimônia de entrega do Grande Colar do Mérito do TCU:

“Permito-me iniciar minha fala lendo carta datada de 27 de abril de 1893, do Ministro da Fazenda de então, Innocêncio Serzedello Corrêa, em defesa do Tribunal de Contas da União, condenando decretos presidenciais, e dirigida a Sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Floriano Peixoto.

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis – é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem,

pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso. Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.

Tenente-Coronel Innocêncio Serzedello Corrêa

Não encontrei nenhuma outra forma para falar sobre o Tribunal de Contas da União que pudesse se equiparar a esta. Ela está contida nessa carta do Ministro da Fazenda Serzedello Correa ao Presidente da República Floriano Peixoto, quando este quis baixar decreto retirando do Tribunal de Contas competência para impugnar despesas consideradas ilegais.

[...]

O Tribunal de Contas da União foi criado em 7 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda. E desde o Decreto que o

criou, foi norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia. Verdadeiro guardião da moralidade pública.

[...]

Sua instalação, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893. Desde a sua origem, o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União.

A Constituição de 1988 ampliou substancialmente sua jurisdição e competência, dando-lhe poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

[...]

O esforço pessoal, o devotamento à causa da Justiça, o incontestável conhecimento técnico, a reconhecida integridade com que se conduzem os eméritos membros do Tribunal de Contas da União dignificam seu trabalho, que, por isso, tem conquistado, com sobra de méritos, o respeito e a credibilidade fundamentais ao fortalecimento da instituição e essenciais à vida democrática.”

TCU constata deficiências em projetos do MEC para a formação de professores da rede pública

O Tribunal de Contas da União (TCU) encontrou falhas em projetos do Ministério da Educação (MEC) para a formação de professores da rede pública. Os maiores problemas estão nos projetos Pró-letramento, que oferece suporte pedagógico nas áreas de português e matemática para professores do ensino fundamental e Universidade Aberta do Brasil (UAB), sistema de ensino superior a distância.

A fiscalização aponta que o objetivo do Pró-letramento de atender os municípios com pior desempenho no Sistema de Avaliação da Educação

Básica (Saeb) não foi alcançado satisfatoriamente. A maioria dos municípios contemplados pelo projeto, 52%, está fora da lista de piores resultados no Saeb. A situação se repete desde 2005. Entre os quatro estados atendidos prioritariamente pelo MEC, dois tiveram adesão satisfatória pelos municípios (Ceará e Rio Grande do Norte), um regular (Maranhão) e um insatisfatória (Bahia, com 42% de adesão).

Já o sistema Universidade Aberta do Brasil, além de deficiências na infraestrutura dos polos presenciais quanto ao acesso a internet, laboratório

e biblioteca, apresenta diferença entre o número de vagas ofertadas e a quantidade efetiva de matrículas. Nos estados do Espírito Santo, Acre, Amazonas e Bahia, o índice de vagas ociosas chega a 85%, 64%, 50% e 46%, respectivamente. O tribunal também constatou falta de parâmetros para o estabelecimento de pólos presenciais. Municípios com população acima de 400 mil habitantes serão atendidos por um polo enquanto microrregiões com população inferior a 150 mil habitantes terão dois ou três centros presenciais.

Os dois projetos do MEC enfrentam problemas com relação aos monitores. Na UAB há casos de falta de tutores ou polos funcionando com um único profissional. No Pró-letramento não foi especificado o perfil requerido para a tutoria. Um relatório apresentado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) apontou o favorecimento político

como critério utilizado para a indicação de tutores. A Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) afirmou que nem sempre o tutor escolhido para o Pró-Letramento, na área de Alfabetização e Linguagem, é formado em Letras ou Pedagogia, com experiência de docência nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

No Orçamento Geral da União, esses projetos, juntamente com as ações Pró-Licenciatura e Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, evoluem de uma dotação autorizada de R\$ 44 milhões, em 2005, para R\$ 556 milhões, em 2008, podendo chegar a R\$ 1,8 bilhão em 2011, conforme programação do Plano Plurianual. O TCU vai continuar monitorando as ações de formação de professores da rede pública. O ministro Valmir Campelo foi o relator do processo. Cópia da decisão foi encaminhada ao Ministro de Estado da Educação e demais responsáveis.

Seminário - Mudanças climáticas, uma questão de todo o governo

A falta de estudos e a ausência de metas claras para as ações de adequação do País às mudanças do clima são as principais dificuldades detectadas pelo TCU para implementação de medidas concretas relacionadas ao tema. Outro problema que dificulta a execução de planos e ações do governo é a falta de integração entre os diferentes órgãos envolvidos.

Embora a administração pública já conte com ampla estrutura e arranjos institucionais, há falhas na integração entre órgãos e nas ações em desenvolvimento. Para o secretário Rafael Lopes Torres, da 8ª Secex, coordenadora do trabalho realizado pelo TCU, a mudança do clima merece atenção integrada e conjunta. “Essa questão não tem dono. É uma questão de praticamente todo o governo. Justamente por envolver tanta gente, é que precisa de um esforço grande de coordenação”, afirmou Torres ontem durante o seminário Políticas Públicas e Mudanças Climáticas, na sede do Tribunal.

O TCU realizou quatro auditorias para avaliar medidas de redução da emissão de gases de efeito estufa (GEE) na Amazônia Legal, e de adaptação das zonas

costeiras, do semiárido nordestino e da produção agropecuária aos efeitos do aquecimento global.

A redução de gases de efeito estufa depende do combate ao desmatamento, pois a forma de utilização do solo e das florestas é o principal causador do problema no Brasil. Nesse ponto, o TCU alerta que embora a repressão ao desmatamento tenha aumentado na Amazônia Legal, as políticas de desenvolvimento sustentável para a região precisam ser fortalecidas. No plano plurianual (PPA), por exemplo, estão previstos apenas 7% do orçamento necessário para levar adiante o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia.

QUASE-DESERTO

A oferta de água e as condições de vida no semi-árido também estão ameaçadas. As previsões são de desertificação da região, e o Brasil ainda não dispõe de estudos que embasem políticas com metas para garantir a segurança hídrica à população ou estabelecer medidas para tratar o problema. O Plano Nacional de Recursos Hídricos ainda não considera a questão da

mudança do clima. A mesma carência de estudos ocorre em relação à zona costeira, que sofrerá os efeitos da alta no nível dos oceanos. Segundo o TCU, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima ainda não estabelece diretrizes para a adaptação da produção agrícola e pecuária, setor cuja produção é dependente de recursos naturais e vulnerável às mudanças climáticas.

O trabalho do TCU foi feito com base na relevância mundial da questão, nas fragilidades do Brasil, nas oportunidades a serem aproveitadas pelo país no plano internacional e na necessidade de as políticas

públicas se adequarem ao cenário previsto para os próximos anos e garantirem o bem-estar da sociedade na utilização de recursos público, que são também os recursos naturais. “Nosso objetivo foi contribuir para aprimorar o plano de nacional para as mudanças climáticas”, afirma o secretário Rafael Torres.

Além de dispor de recursos naturais e de território que oferece riscos e possibilidades de desenvolvimento alternativo ao modelo atual, o Brasil é signatário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima e do protocolo de Kyoto.

Falhas no controle de óbitos geram pagamentos indevidos de benefícios da Previdência Social

Problemas no cancelamento de benefícios previdenciários em razão de óbito do segurado têm ocasionado pagamentos indevidos com prejuízos potenciais de cerca de R\$ 2,3 bilhões aos cofres públicos. Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) apurou inconsistências no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) e encontrou 33.104 benefícios ativos com indícios de óbito do titular, correspondendo a prejuízo potencial de R\$ 15,6 milhões por mês.

Verificou-se também 1.029.115 benefícios com indícios de interrupção tardia, totalizando prejuízo total de 1,9 bilhão, além da ausência de recuperação de valores creditados indevidamente após o falecimento dos beneficiários titulares. Para checar o funcionamento do cancelamento de benefícios, fez-se o cruzamento de dados entre o Sisobi, o Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), o Sistema Unificado de Benefícios (SUB) e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

As constatações apontam ainda que os cartórios têm descumprido a obrigação de enviar informações de óbito mensalmente, ou enviado dados incorretos ou com atraso. Assim, 1.312.928 óbitos registrados no SIM não constavam no Sisobi. O sistema de controle de óbitos tem como objetivo dar maior agilidade e segurança aos procedimentos de cancelamento de pagamentos de benefícios previdenciários e depende da comunicação do falecimento dos titulares.

O TCU sugeriu ao Ministério da Previdência e Assistência Social e ao INSS a implementação de medidas para integração entre o SIM e o Sisobi, com o intuito de diminuir as divergências entre os dados registrados e melhorar os controles para a detecção de pagamentos indevidos. O tribunal recomendou ainda adoção de medidas judiciais cabíveis para o ressarcimento de valores erroneamente recebido. O INSS deverá enviar um plano de ação contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações feitas.

O TCU encaminhou cópia da decisão ao Ministério Público da União, à Polícia Federal, à Controladoria Geral da União, aos Ministérios da Fazenda, da Previdência Social e da Saúde, à Receita Federal, à Casa Civil, à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, à comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal. O ministro Augusto Nardes foi o relator do processo.

TCU adere à Campanha Nacional da Acessibilidade

O Tribunal de Contas da União firmou convênio com o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências (Conade). O objetivo é a adesão do TCU à Campanha Nacional da Acessibilidade – Siga essa Ideia. Trata-se de uma campanha de sensibilização e mobilização da sociedade para a eliminação das barreiras de informação, arquitetônicas, entre outras, que impedem as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida de participarem efetivamente da vida em sociedade.

Assinaram o convênio, que tem vigência de 24 meses, o auditor do TCU Weder de Oliveira, a presidente do Conade, Denise Granja, e o secretário especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Paulo de Tarso Vannuchi.

As atribuições dos participantes do convênio incluem a colaboração com o desenvolvimento de programas de acesso das pessoas com deficiência física, sensorial (visual e auditiva), intelectual e múltipla nos seus ambientes, com plena utilização dos espaços físicos de uso coletivo, a promoção de eventos conjuntos e o auxílio na formação de opinião do público, em geral, visando a dignidade da pessoa com deficiência.

TCU vai capacitar vinte mil gestores

Além de fiscalizar os gastos da administração pública, o Tribunal de Contas da União também desenvolve uma série de ações educativas para os gestores públicos sobre práticas corretas. O entendimento do TCU é de que, na maioria dos casos, os erros administrativos que resultam na aplicação de punições ocorrem mais por desconhecimento da legislação específica do que por má fé.

Em dois mil e nove, o TCU capacitou mais de dez mil gestores em todo o País. Essa ação se dá por meio do Instituto Serzedello Corrêa, unidade de capacitação e treinamento do TCU, em parcerias estratégicas com a Controladoria Geral da União, a Escola de Administração Fazendária e o Interlegis do Senado Federal.

Para dois mil e dez, o TCU pretende capacitar aproximadamente vinte mil gestores. Serão oferecidos principalmente cursos sobre licitação e contratos, convênios, fiscalização de obras e Lei de Responsabilidade Fiscal.



TCU incrementa esforço de fiscalização em campo

O trabalho do Tribunal de Contas da União não se resume apenas no julgamento de processos. O TCU também realiza fiscalizações nos órgãos públicos. Equipes de auditores federais vão aos locais em que os recursos públicos são aplicados para verificar se estão sendo empregados corretamente.

Isso porque o TCU entende que a melhor forma de assegurar o bom emprego do dinheiro público é por meio de trabalhos que permitam a correção de erros em tempo hábil e evitem desperdícios.

Quando constata em qualquer órgão ilegalidade, irregularidade ou atos antieconômicos que resultem em prejuízo para os cofres públicos, o TCU determina o cumprimento correto da lei.

Para se ter uma ideia do esforço empregado nessa fiscalização de campo, em dois mil e dez será utilizada trinta por cento da força de trabalho do tribunal em auditorias, o que representa aproximadamente quinhentos auditores dedicados exclusivamente a essa fiscalização externa.

ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO. PENDÊNCIA JUDICIAL SOBRE A LIQUIDAÇÃO FINANCEIRA DAS SOBRAS DAS AÇÕES OFERTADAS AOS EMPREGADOS. APROVAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS RELATIVOS AOS DOIS PRIMEIROS ESTÁGIOS DO PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO, EM OUTRA OPORTUNIDADE. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO, SEM APRECIÇÃO DO MÉRITO DO TERCEIRO ESTÁGIO, DANDO-SE CIÊNCIA DA DELIBERAÇÃO AO CONSELHO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO – CND E AO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES.

O Plenário do Tribunal de Contas da União ao acompanhar processo de desestatização do Serviço de Navegação da Bacia do Prata S.A. – SNBP, incluída no Programa Nacional de Desestatização – PND, decidiu levantar o sobrestamento dos autos e arquivar o processo, deixando de apreciar o mérito do terceiro estágio do acompanhamento da desestatização do SNBP, sem prejuízo da atuação deste Tribunal em eventuais denúncias ou representações sobre falhas ou irregularidades relacionadas à referida desestatização, que deverão ser tratadas em processos específicos, de acordo com o previsto na Resolução/TCU 191/2006. Determinou, ainda, à Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid que acompanhe o deslinde das operações relacionadas à privatização em causa, representando ao Tribunal, se for o caso. O exame dos autos seguiu a sistemática estabelecida por meio da Decisão Plenária de 28/05/1991 (Ata 22, Anexo XIII), em virtude de os procedimentos pertinentes terem se dado anteriormente à vigência da Instrução Normativa/TCU 7/1994, que trouxe disposições específicas sobre a fiscalização dos processos de privatização das empresas incluídas no PND. Referida Instrução Normativa foi revogada pela IN/TCU 27/1998, que se encontra em vigor, com as alterações introduzidas pela IN/TCU 40/2002. O Leilão ocorreu em 14/01/1992 e o contrato de alienação de 90% das ações de emissão do SNBP entre o BNDES, na qualidade de gestor do fundo nacional de desestatização, e a Companhia Interamericana de Navegação e Comércio – Cinco, foi firmado em 21/01/1992, havendo cláusula expressa definindo que a Cinco estaria obrigada a adquirir, até o dia 24/04/1992, as sobras de ações da oferta aos empregados. O Ministério Público Federal ingressou com Ação Civil Pública no dia 20/01/1992, questionando os valores das ações ofertadas aos empregados da empresa (os 10% da operação restantes). Foi proferida Sentença que declarou a nulidade do edital de privatização somente na parte em que as ações foram ofertadas aos empregados a preço inferior ao estabelecido para os outros adquirentes, quase 70% abaixo do piso de leilão. Tendo em vista que a Cinco se obrigou a adquirir as sobras da oferta das ações, houve a interposição pelo BNDES da Ação Ordinária 96.02.27597-9, que foi considerada extinta, com base no art. 267, VI, do Código de Processo Civil. Foram apresentados Recursos de Apelação e Especial, além de Agravo de Instrumento, em face da decisão adotada na Ação Ordinária, devidamente apreciados, sem haver alteração do julgado. O processo já foi apreciado por este Plenário, em outras duas oportunidades. Na sessão de 29/11/1995, decidiu-se pelo seu

sobrestamento até que fosse concluído o processo de privatização, além de se determinar ao gestor do PND, o BNDES, que mantivesse este Tribunal informado acerca de todos os atos concernentes ao 3º estágio, encaminhando-se os autos ao Grupo de Trabalho criado pela Portaria 277/1995, para que se pronunciasse sobre as recomendações à Comissão Diretora do PND sugeridas pela Secex/MS, a quem coube o exame inicial do processo (Decisão 616/1995). Na sessão de 26/05/2004, este Colegiado deliberou – ante o considerável lapso de tempo decorrido desde o leilão de privatização do SNBP, cerca de doze anos – no sentido de retirar o sobrestamento deste feito quanto ao primeiro e ao segundo estágios do respectivo processo de desestatização, para aprová-los, mantendo o sobrestamento no que diz respeito ao terceiro estágio. Em julho de 2009, a Sefid se manifestou a respeito da pertinência do arquivamento dos autos. Veja-se o tempo decorrido desde a realização do leilão de privatização da SNBP e a respectiva abertura deste Acompanhamento, aproximadamente 17 anos, sem previsão de deslinde definitivo, restando, ainda, pendente de deliberação final a Ação Civil Pública 2003.51.01.012165-0-6999, interposta com vistas à nulidade do Edital PND-A-05/91, atinente ao referido leilão. Relativamente aos estágios do Acompanhamento da privatização, importa assinalar que, somente depois de finalizada a liquidação financeira da empresa, é que se poderá providenciar o Parecer de Auditoria Independente, que passará a integrar a documentação referente a toda a operação de venda de que trata o terceiro estágio.

(Acórdão 2144/2009 – Plenário, Ata 37, TC 400.126/1991-5, Relator Auditor Marcos Bemquerer Costa, Sessão 16/09/2009, DOU 18/09/2009)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. ONG. NÃO-COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA QUANTO AO DÉBITO APURADO. CITAÇÃO. DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DOS BENS DOS RESPONSÁVEIS.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, após exame de tomada de contas especial de responsabilidade da Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária - Anara e outros, instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra em função da não aprovação da prestação de contas relativa ao Convênio CRT/DF 58.100/2005,

determinou a citação do Coordenador-Presidente e do Coordenador-Secretário solidariamente com a Anara para que apresentassem suas alegações de defesa ou recolhessem os valores do débito aos cofres públicos, com os devidos acréscimos legais calculados desde a data do repasse até o efetivo recolhimento. Decretou, ainda, com fulcro no art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992, a indisponibilidade dos bens da Anara, tantos quantos bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração. Motivada por matéria jornalística publicada na edição eletrônica do jornal O Globo, a qual apontou possíveis irregularidades na celebração de convênios entre o Incra e a Anara, a 5ª Secretaria de Controle Externo – 5ª Secex – realizou pesquisas em sistemas eletrônicos de informações da Administração Pública e constatou a situação de inadimplência da Anara no tocante a alguns convênios firmados com o Incra, o que ensejou a autuação de representação a este Tribunal. Diante dos indícios de irregularidade apontados pela 5ª Secex, o relator do feito à época, Ministro Augusto Nardes, conheceu da representação e autorizou a realização de inspeção no Incra e em outros órgãos públicos, com o objetivo de avaliar os processos de assinatura de acordos com a Anara e o estado das respectivas prestações de contas. A inspeção executada no Incra confirmou a existência de irregularidades nos processos de celebração, execução e prestação de contas de convênios firmados com a Anara. Por meio do Acórdão 250/2007 – 2ª Câmara, aqueles autos foram convertidos em tomada de contas especial, envolvendo convênios, tendo sido determinado ao Incra que avaliasse a situação da prestação de contas do Convênio CRT/DF 58.100/2005, e, se fosse o caso, adotasse a mesma providência. Por meio do Acórdão 709/2008 – Plenário, relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar, restou consignado que os dirigentes de ONG respondem pessoalmente por irregularidades ocorridas na gestão de recursos de convênio, devendo ser analisada em cada caso a responsabilidade solidária da entidade, a qual deverá ser excluída se restar devidamente comprovado que ela não se beneficiou diretamente do desvio de finalidade apurado. Nestes autos não se deve afastar a solidariedade da entidade uma vez que a prestação de contas apresentada não permite identificar o efetivo destino dado aos recursos federais recebidos via convênio.

(Acórdão 2675/2009 – Plenário, Ata 48, TC 027.429/2008-5, Relator Auditor André Luís de Carvalho, Sessão 11/11/2009, DOU 13/11/2009)

PEDIDO DE REEXAME CONTRA DELIBERAÇÃO PROFERIDA NOS AUTOS DE REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

1. Dá-se provimento a pedido de reexame que traz elementos suficientes para alterar ou tornar insubsistente a deliberação recorrida.

2. Não configura o instituto da transferência a remoção de Juiz do Trabalho Substituto entre Tribunais Regionais de Trabalho, considerando que as estruturas dos TRTs, do TST e do CSJT constituem um único quadro nacional no âmbito da Justiça Trabalhista.

O Plenário do Tribunal de Contas da União acolheu pedido de reexame interposto pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – Anamatra em processo de Representação pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip acerca de supostas irregularidades na Resolução 21/2006, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT, que regula o exercício do direito de remoção, a pedido, de Juiz do Trabalho Substituto, entre Tribunais Regionais do Trabalho. A posição do TCU adotada no acórdão recorrido, contrária à Resolução, decorreu do entendimento de que os Tribunais Regionais de Trabalho contam, cada um deles, com quadro de pessoal próprio e, dessa forma, a remoção regulada pela Resolução CSJT 21/2006, ao admitir a mudança de quadro sem o necessário concurso público de provas e títulos, caracterizaria em verdade a aplicação do instituto da transferência, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. No entanto, os elementos trazidos pela recorrente demonstram a unicidade do quadro de pessoal no âmbito da Justiça do Trabalho, que abrange todos os órgãos que a integram, não havendo assim falar em mudança de quadro ou nova investidura, circunstâncias que caracterizariam o instituto da transferência, na movimentação horizontal de Juízes do Trabalho Substitutos entre Tribunais Regionais de Trabalho regulada pelo normativo do CSJT. O ordenamento jurídico tem caminhado no sentido de reconhecer a configuração institucional una da Justiça do Trabalho, conforme se apreende tanto da EC 45/2004, que instituiu o CSJT e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho – Enamat (art. 111-A da CF), como da Lei 11.416/2006, que em seu art. 20 conceitua como Quadro a estrutura de cada justiça especializada, admitindo expressamente a remoção de servidores no âmbito da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral e da Justiça Militar. São vários os atos administrativos do Poder Judiciário da União dos quais se infere o seu reconhecimento tácito de que as estruturas dos TRTs, do TST e do CSJT constituem um único quadro nacional no âmbito da Justiça Trabalhista, com destaque para a Portaria Conjunta 3, de 31/05/2007, editada pelo Supremo Tribunal Federal em conjunto com os demais órgãos daquele Poder. Admitida no ordenamento a remoção de servidores no âmbito dos órgãos da justiça trabalhista, resta injustificável não aceitar a aplicação do instituto aos Juízes do Trabalho Substitutos, ingressados na magistratura depois de concurso público de provas e títulos, vedando-se-lhes o exercício de direito garantido constitucionalmente, nos termos do art. 93, VIII-A, da CF, e contrariando as evidências de que o deslocamento em questão ocorre para provimento de cargo vago idêntico.

(Acórdão 2086/2009 – Plenário, Ata 36, TC 026.899/2006-0, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Sessão 09/09/2009, DOU 11/09/2009)

AGRAVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PEDIDO DE SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DE AÇÃO JUDICIAL COM O MESMO OBJETO DA TCE. DENEGADO PELO RELATOR, EM FACE DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. MATÉRIA QUE TRANSITO EM JULGADO NO TRIBUNAL. INEXISTENTE O RISCO DE DUPLA OBRIGAÇÃO AO PAGAMENTO DO MESMO DÉBITO. INDEPENDÊNCIA DAS DEMAIS SANÇÕES ORIUNDAS DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DA TCE. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS E À PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DETERMINAÇÃO À UNIDADE TÉCNICA PARA QUE ADOTE AS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS À CONSTITUIÇÃO DOS PROCESSOS DE COBRANÇA EXECUTIVA.

1. Não incide efeito suspensivo em recurso de agravo contra despacho que denega pedido de sobrestamento.

2. A existência de ação judicial com o mesmo objeto de tomada de contas especial não justifica o sobrestamento do processo no âmbito do Tribunal de Contas da União, pois, além de serem instâncias independentes, a eventual quitação da dívida elide o débito em ambos os processos.

O Plenário do Tribunal de Contas da União negou provimento a agravo interposto contra despacho que denegou pedido de sobrestamento de processo de tomada de contas especial. Foi alegado pelo requerente que a Ação de Improbidade Administrativa, em curso na 1ª Vara Federal de São Pedro D'Aldeia, tem o mesmo objetivo da tomada de contas especial, ou seja, o ressarcimento dos recursos ao Erário. Assevera que a identidade de objetos reclama, a despeito da independência das instâncias, que o presente processo seja sobrestado até a decisão sobre o mérito da referida ação judicial, para evitar que o requerente seja responsabilizado duas vezes pelo mesmo fato. O relator, por sua vez, ponderou que o efeito suspensivo, no recurso de agravo, não tem incidência automática, devendo ser concedido conforme as peculiaridades do caso, nos termos do disposto no § 3º do art. 289 do Regimento Interno do TCU. Ressaltou ainda que, no caso concreto, considerando que a tomada de contas especial já foi julgada no mérito pela Corte de Contas, tendo-se verificado o trânsito em julgado, o único ato processual teoricamente passível de sobrestamento, nesta oportunidade, seria a constituição dos processos de cobrança executiva. Ocorre que a constituição desses processos é um procedimento meramente instrumental, efetuado com o objetivo de subsidiar a execução do acórdão condenatório, enquanto título executivo extrajudicial, pelo órgão responsável, não havendo razões para o sobrestamento do processo na fase em que se encontra. Caso sobrevenha uma condenação judicial do responsável ao pagamento do mesmo débito apurado – gerando outro título executivo –, a quitação de um dos títulos condenatórios implicará a perda de objeto do outro. Portanto, a eventual dupla condenação não implica o dever de pagar duas vezes a mesma dívida, máxime porque isso representaria enriquecimento sem causa do erário. De modo semelhante, se o recorrente vier a reduzir ou elidir o débito mediante recurso de revisão, o novo acórdão será comunicado ao ente

responsável pelo ajuizamento da cobrança executiva, de modo a requerer-se a alteração ou o arquivamento da ação de cobrança judicial. É importante observar que as outras sanções decorrentes do acórdão condenatório deste Tribunal, a exemplo da multa, não são prejudicadas pelas sanções oriundas da ação de improbidade administrativa, em vista da retrocitada independência das instâncias.

(Acórdão 2470/2009 – Plenário, Ata 44, TC 008.310/2004-2, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Sessão 21/10/2009, DOU 23/10/2009)

CONSULTA. TST. PENSÃO VITALÍCIA PARA PESSOA DESIGNADA MAIOR DE 60 ANOS OU PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE AFERIÇÃO DA DEPENDÊNCIA ECONÔMICA POR OCASIÃO DA CONCESSÃO. MANUTENÇÃO DO DIREITO AO BENEFÍCIO, INDEPENDENTEMENTE DA MUDANÇA DA CONDIÇÃO FINANCEIRA. CONHECIMENTO. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

A pessoa designada maior de 60 anos ou a pessoa portadora de deficiência, desde que tenha sua dependência econômica em relação ao instituidor aferida à época da concessão pelos meios probatórios considerados suficientes e necessários, levando-se em conta inclusive o que dispõe a Súmula TCU nº 5, não perderá o direito ao benefício da pensão vitalícia prevista no art. 217, inciso I, alínea “d”, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no caso de alteração de sua condição financeira.

O Plenário do Tribunal de Contas da União ao examinar Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho sobre a viabilidade de manutenção de pensão vitalícia a pessoa designada maior de sessenta anos e à pessoa portadora de deficiência, na hipótese de acumulação do benefício da pensão com proventos de aposentadoria ou quaisquer outros rendimentos que, na ocasião da concessão, não representavam renda capaz de proporcionar subsistência condigna ao beneficiário, e que, em face de fatores supervenientes, progrediram para valores significativamente maiores, chegando a descaracterizar a dependência econômica que antes justificou a concessão do benefício, respondeu que a pessoa designada maior de sessenta anos ou a pessoa portadora de deficiência, desde que tenha sua dependência econômica em relação ao

instituidor aferida à época da concessão pelos meios probatórios considerados suficientes e necessários, levando-se em conta inclusive o que dispõe a Súmula TCU 35, não perderá o direito ao benefício da pensão vitalícia prevista no art. 217, inciso I, alínea “e”, da Lei 8.112/1990, no caso de alteração posterior de sua condição financeira. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIP, após analisar devidamente a matéria, concluiu que os dispositivos legais pertinentes amparam a manutenção da pensão vitalícia, ainda que fatores supervenientes alterem ou descaracterizem a dependência econômica que esteou a sua concessão. A Constituição Federal, ao tratar do benefício de pensão por morte, reservou à lei ordinária a disposição sobre a matéria, apenas prescrevendo parâmetros para o valor do benefício, conforme § 7º, do art. 40. A Lei 8.112/1990, que instituiu o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, ao tratar da seguridade social, no Título VI, especificou, em relação às pensões, que elas se distinguem, quanto à natureza, em vitalícias e temporárias. Em seu art. 216, § 1º, ao especificar as situações que acarretam a perda da qualidade de beneficiário da pensão vitalícia, diz que a pensão vitalícia é composta de cota ou cotas permanentes, que somente se extinguem ou reverterem com a morte de seus beneficiários. Por ocasião da morte do servidor, os seus dependentes farão jus a uma pensão mensal, a qual será vitalícia ou temporária, dependendo dos pressupostos legais a serem observados. Segundo o art. 217, é beneficiária da pensão vitalícia a pessoa designada, maior de sessenta anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor. Para o caso aqui tratado, a perda da condição de beneficiário ocorre com o falecimento, a acumulação da pensão de forma irregular (mais de duas) ou com a renúncia expressa. Ressalte-se, tal qual já alertado pela unidade técnica, que as pensões vitalícias podem ser revistas pela administração, inclusive por provocação deste Tribunal, se comprovado, posteriormente, que o beneficiário, por ocasião da concessão do benefício, não dependia economicamente do servidor falecido.

(Acórdão 2755/2009 – Plenário, Ata 49, TC 032.261/2008-2, Relator Auditor André Luís de Carvalho, Sessão 18/11/2009, DOU 20/11/2009)

Índice de Assunto

A

Acessibilidade

Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas

LIMA, Luiz Henrique

Revista 116/2009, 72

Ações - alienação

Acórdão nº 2144/2009

Acompanhamento do processo de desestatização. Pendência judicial sobre a liquidação financeira das sobras das ações ofertadas aos empregados. Aprovação dos procedimentos relativos aos dois primeiros estágios do processo de desestatização, em outra oportunidade. Arquivamento do processo, sem apreciação do mérito do terceiro estágio, dando-se ciência da deliberação ao Conselho Nacional de Desestatização - CND e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Revista 116/2009, 114

Agente de saúde

TCU propõe melhorias na atenção à saúde indígena

Revista 116/2009, 102

Análise de risco

Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superiores

FILHO, Gélzio Gonçalves Viana

OLIVEIRA, Licurgo Joseph Mourão de

Revista 116/2009, 61

Aposentadoria - Cassação

Uma proposta de sistema recursal em processo administrativo disciplinar que realize o princípio do duplo grau de jurisdição

LEAL, José Silva de Souza

Revista 116/2009, 38

Aquecimento global

Seminário - Mudanças climáticas, uma questão de todo o governo

Revista 116/2009, 109

Assistência social

TCU lança 2ª edição de cartilha para conselhos de assistência social

Revista 116/2009, 104

Auditor - poderes e atribuições

Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições

MACIEIRA, Leonardo dos Santos

Revista 116/2009, 51

Auditoria - Normalização

Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superiores

FILHO, Gélzio Gonçalves Viana

OLIVEIRA, Licurgo Joseph Mourão de

Revista 116/2009, 61

Auditoria operacional

Auditoria operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 116/2009, 16

B

Benefício previdenciário - pagamento - interrupção

Correções no pagamento de benefícios previdenciários geram economia de mais de R\$ 1 bilhão por ano

Revista 116/2009, 103

Falhas no controle de óbitos geram pagamentos indevidos de benefícios da Previdência Social

Revista 116/2009, 110

Bens - indisponibilidade

Acórdão nº 2675/2009

Tomada de contas especial. Convênio. Ong. Não-comprovação da regular aplicação dos recursos. Responsabilidade solidária quanto ao débito apurado. Citação. Decretação da indisponibilidade dos bens dos responsáveis.

Revista 116/2009, 114

C

Cobrança judicial*Acórdão n° 2470/2009*

Agravo. Tomada de contas especial. Pedido de sobrestamento do processo até o trânsito em julgado de ação judicial com o mesmo objeto da TCE. Denegado pelo relator, em face do princípio da independência das instâncias. Matéria que transitou em julgado no tribunal. Inexistente o risco de dupla obrigação ao pagamento do mesmo débito. Independência das demais sanções oriundas da ação de improbidade administrativa e da TCE. Conhecimento. Não provimento. Ciência aos interessados e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro. Determinação à unidade técnica para que adote as providências necessárias à constituição dos processos de cobrança executiva.

Revista 116/2009, 116

Combustível - contrato de fornecimento

Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 116/2009, 79

Comunidade indígena - Saúde*TCU propõe melhorias na atenção à saúde indígena*

Revista 116/2009, 102

Condecorações*TCU entrega Grande-Colar de 2009*

Revista 116/2009, 106

Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC)

Comissão Especial da Câmara aprova parecer para instituir o Conselho Nacional dos TCs

Revista 116/2009, 101

Conselho tutelar

TCU lança 2ª edição de cartilha para conselhos de assistência social

Revista 116/2009, 104

Contrato administrativo - Fiscalização

Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 116/2009, 79

Controle externo

Auditoria operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 116/2009, 16

Controle interno

Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superiores

FILHO, Gélzio Gonçalves Viana

OLIVEIRA, Licurgo Joseph Mourão de

Revista 116/2009, 61

Controle social

TCU lança 2ª edição de cartilha para conselhos de assistência social

Revista 116/2009, 104

Convênio*Acórdão n° 2675/2009*

Tomada de contas especial. Convênio. Ong.

Não-comprovação da regular aplicação dos recursos. Responsabilidade solidária quanto ao débito apurado. Citação. Decretação da indisponibilidade dos bens dos responsáveis.

Revista 116/2009, 114

Curso de curta duração*TCU vai capacitar vinte mil gestores*

Revista 116/2009, 111

D

Débito

Acórdão n° 2675/2009

Tomada de contas especial. Convênio. ONG. Não-comprovação da regular aplicação dos recursos. Responsabilidade solidária quanto ao débito apurado. Citação. Decretação da indisponibilidade dos bens dos responsáveis.

Revista 116/2009, 114

Acórdão n° 2470/2009

Agravo. Tomada de contas especial. Pedido de sobrestamento do processo até o trânsito em julgado de ação judicial com o mesmo objeto da TCE. Denegado pelo relator, em face do princípio da independência das instâncias. Matéria que transitou em julgado no tribunal. Inexistente o risco de dupla obrigação ao pagamento do mesmo débito. Independência das demais sanções oriundas da ação de improbidade administrativa e da TCE. Conhecimento. Não provimento. Ciência aos interessados e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro. Determinação à unidade técnica para que adote as providências necessárias à constituição dos processos de cobrança executiva.

Revista 116/2009, 116

Decadência

Análise da prescrição pelo Tribunal de Contas da União

CAMPOS, Éric Izáccio de Andrade

Revista 116/2009, 27

Defesa aeroespacial

Auditoria operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 116/2009, 16

Demissão

Uma proposta de sistema recursal em processo administrativo disciplinar que realize o princípio do duplo grau de jurisdição

LEAL, José Silva de Souza

Revista 116/2009, 38

Dependência econômica

Acórdão 2755/2009

Consulta. TST. Pensão vitalícia para pessoa designada maior de 60 anos ou pessoa portadora de deficiência. Necessidade de aferição da dependência econômica por ocasião da concessão. Manutenção do direito ao benefício, independentemente da mudança da condição financeira.

Conhecimento. Comunicação. Arquivamento.

Revista 116/2009, 117

Dependente (direito previdenciário)

Acórdão 2755/2009

Consulta. TST. Pensão vitalícia para pessoa designada maior de 60 anos ou pessoa portadora de deficiência. Necessidade de aferição da dependência econômica por ocasião da concessão. Manutenção do direito ao benefício, independentemente da mudança da condição financeira.

Conhecimento. Comunicação. Arquivamento.

Revista 116/2009, 117

Desenvolvimento sustentável

Seminário - Mudanças climáticas, uma questão de todo o governo

Revista 116/2009, 109

Desmatamento

Seminário - Mudanças climáticas, uma questão de todo o governo

Revista 116/2009, 109

Duplo grau de jurisdição

Uma proposta de sistema recursal em processo administrativo disciplinar que realize o princípio do duplo grau de jurisdição

LEAL, José Silva de Souza

Revista 116/2009, 38

E

Efeito estufa

Seminário - Mudanças climáticas, uma questão de todo o governo

Revista 116/2009, 109

Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV)

Correções no pagamento de benefícios previdenciários geram economia de mais de R\$ 1 bilhão por ano

Revista 116/2009, 103

Empresa privada - contratação

Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 116/2009, 79

Ensino à distância

TCU constata deficiências em projetos do MEC para a formação de professores da rede pública

Revista 116/2009, 108

Ensino fundamental

TCU constata deficiências em projetos do MEC para a formação de professores da rede pública
Revista 116/2009, 108

Ensino público - professor - formação profissional - fiscalização

TCU constata deficiências em projetos do MEC para a formação de professores da rede pública
Revista 116/2009, 108

Entidade de Fiscalização Superior (EFS)

Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superiores
FILHO, Gélzio Gonçalves Viana
OLIVEIRA, Licurgo Joseph Mourão de
Revista 116/2009, 61

F**Fiscalização orçamentária**

TCU divulga relatório de fiscalização de obras
Revista 116/2009, 103

Força Aérea Brasileira - fiscalização (FAB)

Auditoria operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 116/2009, 16

Fundação Nacional de Saúde (FND)

TCU propõe melhorias na atenção à saúde indígena
Revista 116/2009, 102

Fundo Partidário

A Responsabilização dos dirigentes de partidos políticos por atos de improbidade e a lacuna legal quanto à prescrição
SILVA, Carlos Henrique Rodrigues da
Revista 116/2009, 7

G**Gestor público - Capacitação**

TCU vai capacitar vinte mil gestores
Revista 116/2009, 111

Idoso

Acórdão 2755/2009

Consulta.TST.Pensão vitalícia para pessoa designada maior de 60 anos ou pessoa portadora de deficiência. Necessidade de aferição da dependência econômica por ocasião da concessão. Manutenção do direito ao benefício, independentemente da mudança da condição financeira. Conhecimento. Comunicação.Arquivamento.
Revista 116/2009, 117

Imprescritibilidade

Análise da prescrição pelo Tribunal de Contas da União
CAMPOS, Éric Izáccio de Andrade
Revista 116/2009, 27

Improbidade administrativa

A Responsabilização dos dirigentes de partidos políticos por atos de improbidade e a lacuna legal quanto à prescrição
SILVA, Carlos Henrique Rodrigues da
Revista 116/2009, 7

Acórdão nº 2470/2009

Agravo.Tomada de contas especial. Pedido de sobrestamento do processo até o trânsito em julgado de ação judicial com o mesmo objeto da TCE. Denegado pelo relator, em face do princípio da independência das instâncias. Matéria que transitou em julgado no tribunal. Inexistente o risco de dupla obrigação ao pagamento do mesmo débito. Independência das demais sanções oriundas da ação de improbidade administrativa e da TCE. Conhecimento. Não provimento. Ciência aos interessados e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro. Determinação à unidade técnica para que adote as providências necessárias à constituição dos processos de cobrança executiva.
Revista 116/2009, 116

Índio - Saúde

TCU propõe melhorias na atenção à saúde indígena
Revista 116/2009, 102

Instituto Nacional do Seguro Social - Auditoria (INSS)

Correções no pagamento de benefícios previdenciários geram economia de mais de R\$ 1 bilhão por ano
Revista 116/2009, 103

Falhas no controle de óbitos geram pagamentos indevidos de benefícios da Previdência Social
Revista 116/2009, 110

J

Juiz do trabalho substituto - remoção*Acórdão nº 2086/2009*

Pedido de reexame contra deliberação proferida nos autos de representação. Conhecimento. Provimento.

Revista 116/2009, 115

Justiça do Trabalho*Acórdão nº 2086/2009*

Pedido de reexame contra deliberação proferida nos autos de representação. Conhecimento. Provimento.

Revista 116/2009, 115

M

Matriz de risco*Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superiores*

FILHO, Gélzio Gonçalves Viana

OLIVEIRA, Licurgo Joseph Mourão de

Revista 116/2009, 61

Ministério da Educação (MEC)*TCU constata deficiências em projetos do MEC para a formação de professores da rede pública*

Revista 116/2009, 108

Ministério Público*Composição colegiada do TCU**garante independência*

Revista 116/2009, 104

Morte*Falhas no controle de óbitos geram pagamentos indevidos de benefícios da Previdência Social*

Revista 116/2009, 110

Mudança do clima*Seminário - Mudanças climáticas, uma questão de todo o governo*

Revista 116/2009, 109

O

Obras públicas - Fiscalização*Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas*

LIMA, Luiz Henrique

Revista 116/2009, 72

TCU divulga relatório de fiscalização de obras

Revista 116/2009, 103

Organização não-governamental (ONG)*TCU propõe melhorias na atenção à saúde indígena*

Revista 116/2009, 102

Acórdão nº 2675/2009

Tomada de contas especial. Convênio. Ong. Não-comprovação da regular aplicação dos recursos. Responsabilidade solidária quanto ao débito apurado. Citação. Decretação da indisponibilidade dos bens dos responsáveis.

Revista 116/2009, 114

Órgão Colegiado*Composição colegiada do TCU**garante independência*

Revista 116/2009, 104

Órgão público - fiscalização*TCU incrementa esforço de fiscalização em campo*

Revista 116/2009, 112

P

Partido político - Dirigente - responsabilidade*A Responsabilização dos dirigentes de partidos políticos por atos de improbidade e a lacuna legal quanto à prescrição*

SILVA, Carlos Henrique Rodrigues da

Revista 116/2009, 7

Pena disciplinar*Uma proposta de sistema recursal em processo administrativo disciplinar que realize o princípio do duplo grau de jurisdição*

LEAL, José Silva de Souza

Revista 116/2009, 38

Pessoa portadora de deficiência*Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas*

LIMA, Luiz Henrique

Revista 116/2009, 72

Acórdão 2755/2009

Consulta.TST.Pensão vitalícia para pessoa designada maior de 60 anos ou pessoa portadora de deficiência. Necessidade de aferição da dependência econômica por ocasião da concessão. Manutenção do direito ao benefício, independentemente da mudança da condição financeira.

Conhecimento. Comunicação.Arquivamento.

Revista 116/2009, 117

Pessoa portadora de deficiência - acessibilidade

TCU adere à Campanha Nacional da Acessibilidade
Revista 116/2009, 111

Poder aeroespacial

Auditoria operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 116/2009, 16

Prescrição

A Responsabilização dos dirigentes de partidos políticos por atos de improbidade e a lacuna legal quanto à prescrição
SILVA, Carlos Henrique Rodrigues da
Revista 116/2009, 7

Análise da prescrição pelo Tribunal de Contas da União
CAMPOS, Éric Izáccio de Andrade
Revista 116/2009, 27

Prestação de contas

Acórdão nº 2675/2009
Tomada de contas especial. Convênio. ONG. Não-comprovação da regular aplicação dos recursos. Responsabilidade solidária quanto ao débito apurado. Citação. Decretação da indisponibilidade dos bens dos responsáveis.
Revista 116/2009, 114

Prestação de serviços - quarterização

Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da "quarterização" na gestão pública?
DOTTI, Marinês Restelatto
PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres
Revista 116/2009, 79

Privatização - leilão

Acórdão nº 2144/2009
Acompanhamento do processo de desestatização. Pendência judicial sobre a liquidação financeira das sobras das ações ofertadas aos empregados. Aprovação dos procedimentos relativos aos dois primeiros estágios do processo de desestatização, em outra oportunidade. Arquivamento do processo, sem apreciação do mérito do terceiro estágio, dando-se ciência da deliberação ao Conselho Nacional de Desestatização - CND e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.
Revista 116/2009, 114

Processo disciplinar

Uma proposta de sistema recursal em processo administrativo disciplinar que realize o princípio do duplo grau de jurisdição
LEAL, José Silva de Souza
Revista 116/2009, 38

Programa Nacional de Desestatização (PND)

Acórdão nº 2144/2009
Acompanhamento do processo de desestatização. Pendência judicial sobre a liquidação financeira das sobras das ações ofertadas aos empregados. Aprovação dos procedimentos relativos aos dois primeiros estágios do processo de desestatização, em outra oportunidade. Arquivamento do processo, sem apreciação do mérito do terceiro estágio, dando-se ciência da deliberação ao Conselho Nacional de Desestatização - CND e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.
Revista 116/2009, 114

Propaganda eleitoral

A Responsabilização dos dirigentes de partidos políticos por atos de improbidade e a lacuna legal quanto à prescrição
SILVA, Carlos Henrique Rodrigues da
Revista 116/2009, 7

R**Recurso administrativo**

Uma proposta de sistema recursal em processo administrativo disciplinar que realize o princípio do duplo grau de jurisdição
LEAL, José Silva de Souza
Revista 116/2009, 38

Recursos públicos - Fiscalização

TCU lança 2ª edição de cartilha para conselhos de assistência social
Revista 116/2009, 104

Recursos públicos - Gestão

TCU propõe melhorias na atenção à saúde indígena
Revista 116/2009, 102

Recursos públicos - ressarcimento

Acórdão nº 2470/2009
Agravado. Tomada de contas especial. Pedido de sobrestamento do processo até o trânsito em

julgado de ação judicial com o mesmo objeto da TCE. Denegado pelo relator, em face do princípio da independência das instâncias. Matéria que transitou em julgado no tribunal. Inexistente o risco de dupla obrigação ao pagamento do mesmo débito. Independência das demais sanções oriundas da ação de improbidade administrativa e da TCE. Conhecimento. Não provimento. Ciência aos interessados e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro. Determinação à unidade técnica para que adote as providências necessárias à constituição dos processos de cobrança executiva.

Revista 116/2009, 116

Rede de Controle da Gestão Pública

TCU completa 119 anos

Revista 116/2009, 106

Relação jurídica

Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 116/2009, 79

Renda vitalícia

Acórdão 2755/2009

Consulta. TST. Pensão vitalícia para pessoa designada maior de 60 anos ou pessoa portadora de deficiência. Necessidade de aferição da dependência econômica por ocasião da concessão. Manutenção do direito ao benefício, independentemente da mudança da condição financeira.

Conhecimento. Comunicação. Arquivamento.

Revista 116/2009, 117

Responsabilidade solidária

Acórdão nº 2675/2009

Tomada de contas especial. Convênio. Ong. Não-comprovação da regular aplicação dos recursos. Responsabilidade solidária quanto ao débito apurado. Citação. Decretação da indisponibilidade dos bens dos responsáveis.

Revista 116/2009, 114

Responsabilidade subsidiária

Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 116/2009, 79

S

Segurança aérea

Auditoria operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 116/2009, 16

T

TCU - Competência

Análise da prescrição pelo Tribunal de Contas da União

CAMPOS, Éric Izáccio de Andrade

Revista 116/2009, 27

Composição colegiada do TCU garante independência

Revista 116/2009, 104

TCU completa 119 anos

Revista 116/2009, 106

TCU - Estrutura

Composição colegiada do TCU garante independência

Revista 116/2009, 104

TCU - Fiscalização

TCU incrementa esforço de fiscalização em campo

Revista 116/2009, 112

TCU - Função Administrativa

Composição colegiada do TCU garante independência

Revista 116/2009, 104

TCU - Grande Colar do Mérito (2009)

TCU entrega Grande-Colar de 2009

Revista 116/2009, 106

TCU - História

TCU completa 119 anos

Revista 116/2009, 106

TCU - Posse - Ministro (2009)

José Múcio Monteiro toma posse no TCU

Revista 116/2009, 105

Terceirização

Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 116/2009, 79

Tribunal de Contas - Auditor

*Auditor Constitucional dos Tribunais
de Contas: natureza e atribuições*
MACIEIRA, Leonardo dos Santos
Revista 116/2009, 51

Tribunal de Contas - Controle

*Comissão Especial da Câmara aprova parecer
para instituir o Conselho Nacional dos TCs*
Revista 116/2009, 101

Tribunal de Contas - Jurisprudência

*Acessibilidade para pessoas portadoras de
deficiências: requisito da legalidade, legitimidade
e economicidade das edificações públicas*
LIMA, Luiz Henrique
Revista 116/2009, 72

Tribunal de Contas - Organograma

*Auditor Constitucional dos Tribunais
de Contas: natureza e atribuições*
MACIEIRA, Leonardo dos Santos
Revista 116/2009, 51

Tribunal Regional do Trabalho (TRT)

Acórdão nº 2086/2009
Pedido de reexame contra deliberação proferida nos
autos de representação. Conhecimento. Provimento.
Revista 116/2009, 115

U**Universidade aberta**

*TCU constata deficiências em projetos do MEC
para a formação de professores da rede pública*
Revista 116/2009, 108

V**Veículo automotor - manutenção**

*Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis
por rede credenciada, gerida por empresa contratada:
prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?*
DOTTI, Marinês Restelatto
PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres
Revista 116/2009, 79

Índice de Autor

A

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Auditoria operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil

Revista 116/2009, 16

C

CAMPOS, Éric Izáccio de Andrade

Análise da prescrição pelo Tribunal de Contas da União

Revista 116/2009, 27

D

DOTTI, Marinês Restelatto

Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?

Revista 116/2009, 79

F

FILHO, Gélzio Gonçalves Viana

Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superiores

Revista 116/2009, 61

L

LEAL, José Silva de Souza

Uma proposta de sistema recursal em processo administrativo disciplinar que realize o princípio do duplo grau de jurisdição

Revista 116/2009, 38

LIMA, Luiz Henrique

Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas

Revista 116/2009, 72

M

MACIEIRA, Leonardo dos Santos

Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições

Revista 116/2009, 51

O

OLIVEIRA, Licurgo Joseph Mourão de

Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superiores

Revista 116/2009, 61

P

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?

Revista 116/2009, 79

SILVA, Carlos Henrique Rodrigues da

A Responsabilização dos dirigentes de partidos políticos por atos de improbidade e a lacuna legal quanto à prescrição

Revista 116/2009, 7

Endereços do TCU

Distrito Federal

Telefone: (61) 3316-5338

Fax: (61) 3316-5339

E-mail: segepres@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU

Secretaria-Geral da Presidência

Setor de Administração Federal Sul, Quadra 04, Lote 01

Edifício-Sede, Sala 153

CEP: 70042-900, Brasília – DF

Acre

Telefones: (68) 3224-1052/ 3224-1053/ 3224-1071

Fax: (68) 3224-1052 – Ramal 205

E-mail: secex-ac@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre

Rua Guiomard Santos, 353 – Bosque

CEP: 69909-370, Rio Branco – AC

Alagoas

Telefone: (82) 3221-5686

Telefax: (82) 3336-4799/ 3336-4788

E-mail: secex-al@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas

Avenida Assis Chateaubriand,

nº 4.118 – Trapiche da Barra

CEP: 57010-070, Maceió – AL

Amapá

Telefones: (96) 3223-7730/ 3223-7731

Telefax: (96) 3223-0370

E-mail: secex-ap@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá

Rua Cândido Mendes, nº 501 – Centro

CEP: 68906-260, Macapá – AP

Amazonas

Telefones: (92) 3622-2692/ 3622-8169/ 3622-7578

Telefax: (92) 3622-1576

E-mail: secex-am@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo no

Estado do Amazonas

Avenida Joaquim Nabuco, nº 1.193 – Centro

CEP: 69020-030, Manaus – AM

Bahia

Telefone: (71) 3341-1966

Fax: (71) 3341-1955

E-mail: secex-ba@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia

Avenida Tancredo Neves, nº 2.242 – STIEP

CEP: 41820-020, Salvador – BA

Ceará

Telefone: (85) 4008-8388

Fax: (85) 4008-8385

E-mail: secex-ce@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará

Av. Valmir Pontes, nº 900 – Edson Queiroz

CEP: 60812-020, Fortaleza – CE

Espírito Santo

Telefone: (27) 3324-3955

Fax: (27) 3324-3966

E-mail: secex-es@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo no

Estado do Espírito Santo

Rua Luiz Gonzalez Alvarado, s/ nº – Enseada do Suá

CEP: 29050-380, Vitória – ES

Goiás

Telefone: (62) 3242-9209/ 3242-9502/ 3255-3995
 Fax: (62) 3242-3966
 E-mail: secex-go@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás
 Avenida Couto Magalhães, Qd. S-30 Lt.03 nº 277
 Setor Bela Vista
 CEP: 74823-410, Goiânia – GO

Maranhão

Telefone: (98) 3232-9970
 Fax: (98) 3232-9970 – Ramal 220
 E-mail: secex-ma@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão
 Av. Senador Vitorino Freire, nº 48 Areinha – Trecho Itaquí/Bacanga
 CEP: 65010-650, São Luís – MA

Mato Grosso

Telefone: (65) 3644-2772/ 3644-8931
 Telefax: (65) 3644-3164
 E-mail: secex-mt@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Mato Grosso
 Rua 2, Esquina com Rua C, Setor A, Quadra 4, Lote 4
 Centro Político Administrativo (CPA)
 CEP: 78050-970, Cuiabá – MT

Mato Grosso do Sul

Telefones: (67) 3382-7552/ 3382-3716/ 3383-2968
 Fax: (67) 3321-3489
 E-mail: secex-ms@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Mato Grosso do Sul
 Rua da Paz, nº 780 – Jardim dos Estados
 CEP: 79020-250, Campo Grande – MS

Minas Gerais

Telefones: (31) 3374-7277/ 3374-7239/ 3374-7233
 Fax: (31) 3374-6893
 E-mail: secex-mg@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Minas Gerais
 Rua Campina Verde, nº 593 – Bairro Salgado Filho
 CEP: 30550-340, Belo Horizonte – MG

Pará

Telefone: (91) 3326-7499/ 3226-7758/ 3226-7955
 Fax: (91) 3326-7499
 E-mail: secex-pa@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará
 Travessa Humaitá, nº 1.574 – Bairro do Marco
 CEP: 66085-220, Belém – PA

Paraíba

Telefones: (83) 3208-2000/ 3208-2003/ 3208-2004
 Fax: (83) 3208-2005
 E-mail: secex-pb@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba
 Praça Barão do Rio Branco, nº 33 – Centro
 CEP: 58010-760, João Pessoa – PB

Paraná

Telefax: (41) 3218-1358
 Fax: (41) 3218-1350
 E-mail: secex-pr@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná
 Rua Dr. Faivre, nº 105 – Centro
 CEP: 80060-140, Curitiba – PR

Pernambuco

Telefone: (81) 3424-8100
 Telefax: (81) 3424-8109 – Ramal 204
 E-mail: secex-pe@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Pernambuco
 Rua Major Codeceira, nº 121 – Santo Amaro
 CEP: 50100-070, Recife – PE

Piauí

Telefones: (86) 3218-1800/ 3218-2399
 Fax: (86) 3218-1918
 E-mail: secex-pi@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí
 Avenida Pedro Freitas, nº 1.904
 Centro Administrativo
 CEP: 64018-000, Teresina – PI

Rio de Janeiro

Telefones: (21) 3805-4200/ 3805-4201
 Fax: (21) 3805-4206
 E-mail: secex-rj@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio de Janeiro
 Avenida Presidente Antônio Carlos, nº 375
 Ed. do Ministério da Fazenda, 12º andar
 Sala 1.204 – Centro
 CEP: 20020-010, Rio de Janeiro – RJ

Rio Grande do Norte

Telefones: (84) 3211-2743/ 3211-8754/ 3211-3349
 Fax: (84) 3201-6223
 E-mail: secex-rn@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio Grande do Norte
 Avenida Rui Barbosa, nº 909 – Tirol
 CEP: 59015-290, Natal – RN

Rio Grande do Sul

Telefone: (51) 3228-0788
 Fax: (51) 3228-0788 – Ramal 8
 E-mail: secex-rs@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio Grande do Sul
 Rua Caldas Júnior, nº 120
 Ed. Banrisul 20º andar – Centro
 CEP: 90018-900, Porto Alegre – RS

Rondônia

Telefones: (69) 3223-1649/ 3223-8101/ 3224-5703
 Fax: (69) 3224-5712
 E-mail: secex-ro@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia
 Rua Afonso Pena, nº 345 – Centro
 CEP: 76801-100, Porto Velho – RO

Roraima

Telefones: (95) 3623-9411/ 3623-9412
 Telefax: (95) 3623-9414
 E-mail: secex-rr@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima
 Avenida Ville Roy, nº 5.297 – São Pedro
 CEP: 69306-665, Boa Vista – RR

Santa Catarina

Telefone: (48) 3952-4600
 Fax: (48) 3224-8954
 E-mail: secex-sc@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Santa Catarina
 Rua São Francisco, nº 234 – Centro
 CEP: 88015-140, Florianópolis – SC

São Paulo

Telefone: (11) 3145-2600/ 3145-2601/ 3145-2626
 Fax: (11) 3145-2602
 E-mail: secex-sp@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo
 Avenida Paulista, nº 1842
 Ed. Cetenco Plaza Torre Norte 25º andar – Centro
 CEP: 01310-923, São Paulo – SP

Sergipe

Telefones: (79) 3259-2767/ 3259-2773/ 3259-3106
 Fax: (79) 3259-3079
 E-mail: secex-se@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe
 Avenida Dr. Carlos Rodrigues da Cruz, nº 1.340
 Centro Administrativo Augusto Franco – CENAF
 CEP: 49080-903, Aracaju – SE

Tocantins

Telefone: (63) 3224-7772
 Fax: (63) 3224-6076
 E-mail: secex-to@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins
 302 Norte, Av. Teotônio Segurado
 Lote 1A – Plano Diretor Norte
 CEP: 77001-020, Palmas – TO

Como publicar artigos na Revista do TCU

A REVISTA

A Revista do TCU é publicação oficial da instituição e veicula artigos técnicos com temática relativa aos Tribunais de Contas, ao Controle Externo, à Administração Pública, ao Direito Público, à Contabilidade, às Finanças e à Auditoria no âmbito do setor estatal.

O CONSELHO EDITORIAL

O Conselho Editorial da Revista, órgão colegiado de natureza técnica e de caráter permanente, é responsável pela seleção final das matérias publicadas. O Conselho é presidido pelo Vice-Presidente do Tribunal e integrado pelo Auditor mais antigo em exercício, pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, pelo Secretário-Geral de Controle Externo, pelo Secretário-Geral da Presidência e pelo Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

A SELEÇÃO DE MATÉRIAS

O exame e seleção do material a ser publicado observa os seguintes critérios:

1. compatibilidade com a temática da Revista;
2. contribuição ao aprimoramento técnico e profissional dos servidores do TCU e ao estudo de temas de trabalho;
3. qualidade, objetividade e impessoalidade do texto produzido.

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista do TCU não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico, resguardados os direitos autorais na forma da Lei.

Cada autor receberá cinco exemplares do número da revista no qual seu trabalho tenha sido publicado.

RESPONSABILIDADE INTELECTUAL

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em

trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Os trabalhos publicados poderão ser divulgados em outros lugares desde que citada a Revista do TCU, ano, número e data de publicação.

COMO ENVIAR CONTRIBUIÇÕES

Os interessados em publicar artigos na revista do TCU devem encaminhar o texto para o seguinte e-mail: revista@tcu.gov.br, com as seguintes especificações:

QUANTO À FORMATAÇÃO

1. Formato do programa Microsoft Word.
2. Fonte Times New Roman - tamanho 11.
3. Títulos e subtítulos em negrito.
4. Primeira linha dos parágrafos com 1 cm de recuo e com alinhamento justificado.
5. Espaçamento simples entre as linhas.
6. Evitar linhas em branco entre os parágrafos.
7. Formato da página: A4 (21x29,7 cm)
8. Todas as margens com 2 cm.
9. Máximo de 7 (sete) páginas (desconsideradas as referências bibliográficas).
10. Todo destaque que se deseje fazer no texto deverá ser feito com o uso de negrito. O uso do itálico se restringe ao uso de palavras que não pertençam à língua portuguesa.

QUANTO À IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR

1. Incluir currículo resumido no artigo com máximo de cinco linhas, no seguinte padrão:

Fulano de Tal é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2. Informar endereço de correspondência para envio de exemplares da edição da Revista em que for publicado o artigo.

QUANTO AO CONTEÚDO

Os textos deverão apresentar linguagem adequada à norma culta da língua portuguesa.

Sugere-se que seja evitado o uso excessivo de notas de rodapé e citações.

QUANTO ÀS CITAÇÕES

As citações deverão ser feitas de acordo com a versão mais atual da NBR 10520, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

As informações oriundas de comunicação pessoal, trabalhos em andamentos ou não publicados devem ser indicados exclusivamente em nota de rodapé da página onde forem citados;

As citações deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e suas fontes deverão constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos abaixo.

CITAÇÃO DIRETA

Segundo Barbosa (2007, p. 125), “entende-se que ...” , ou “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 125).

Citação indireta

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 125), ou,
A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 125).

As citações de diversos documentos de um mesmo autor, publicados num mesmo ano, são distinguidas pelo acréscimo de letras minúsculas, após a data e sem espaçamento, conforme a ordem alfabética da lista de referências.

Segundo Barbosa (2007a, p. 125), ...
(BARBOSA, 2007b, p. 94).

QUANTO ÀS REFERÊNCIAS

Ao final, o texto deverá conter lista de referências completas dos documentos utilizados pelo autor para seu embasamento teórico.

Somente deverão ser citados na lista de referências trabalhos editados ou disponíveis para acesso público.

As referências deverão ser elaboradas de acordo com a versão mais atual da NBR 6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda.

As obras poderão ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos abaixo.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2002.

BUENO, H. *Utilização da sala de situação de saúde no Distrito Federal*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde), Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2003.

PARTE DE MONOGRAFIA

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina . In: CONCURSO de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 1, 2006 , Florianópolis. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina : contas públicas : transparência, controle social e cidadania. Florianópolis : TCE, 2006. p. 73-147

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Lei nº 11.474 , de 15 de maio de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Ano 144, nº 93, 16 maio 2007. Seção I, p.1.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 8 maio 2006.

ARTIGO OU MATÉRIA DE REVISTA, BOLETIM ETC.

CUNHA, Jatir Batista da. Legitimação ativa para exigir quitação. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v.31, n.83, p.19-21, jan./mar. 2000.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. *Diário Oficial de União*, 15 de fev. 2002.

TRABALHO APRESENTADO EM EVENTO

Conflito de interesses: como identificar e prevenir. In: ENCONTRO DE REPRESENTANTES SETORIAIS DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 5., 2004, BRASÍLIA. *Ética na gestão*. Brasília : ESAF, 2004. p. 93-104

CABRAL, Analúcia Mota Vianna. Estudo de modelo de eficácia da gestão de obras públicas municipais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, VII, 2002, Brasília. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/OBRAS_PUBLICAS/ANAIS_DO_VII_SIMPOSIO_NACIONAL.PDF> Acesso em: 23 de março de 2006.



REVISTA DO TCU

FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

SUPERVISOR

Ministro Benjamin Zymler

CONSELHO EDITORIAL

Auditor Augusto Sherman Cavalcanti
Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Ana Cláudia Messias de Lima Martins
Paulo Roberto Wiechers Martins
Luciano Carlos Batista

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

COLABORADORES

Secretaria das Sessões
Assessoria de Comunicação Social
Biblioteca Ministro Ruben Rosa

DIAGRAMAÇÃO

Cláudio Holanda
Évelin Paim
Marcela Moraes
Paulo Brandão

CAPA E FOTOGRAFIA DA CAPA

Marcela Moraes

EDITORA DO TCU

SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício-Sede, Sala 51
Brasília-DF 70.042-900
(61) 3316-5081/7929
revista@tcu.gov.br

Responsabilidade pela impressão: Sesap/Segedam
Impresso por Digital Impressos Gráfica e Editora Ltda.

Compromisso com a Administração e a Gestão Pública

