

**PROCESSOS DA
JUSTIÇA FEDERAL
NO TCU**

Série Pesquisas do CEJ, 10

Brasília-DF
2003

Secretária de Pesquisa e Informação Jurídicas
Neide Alves Dias De Sordi

Diretora da Divisão de Estudos e Pesquisas
Rita Helena dos Anjos

Pesquisadores
Rita Helena dos Anjos
Augusto Ramos de Oliveira

Assessoria Estatística
Renato de Oliveira Paes

Coordenação Editorial
*Subsecretaria de Divulgação e Editoração da Secretaria de
Pesquisa e Informação Jurídicas*

Revisão, diagramação e arte-final
Editora UnB

Impressão
*Divisão de Serviços Gráficos da Secretaria de Administração
do Conselho da Justiça Federal*

P963 Processos da Justiça Federal no TCU / Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas. – Brasília: CJF, 2003.
52 p. – (Série Pesquisas do CEJ; 10)

ISBN 85-85572-76-0
ISSN 0104-6225

1. Tribunal de Contas da União. 2. Justiça Federal. 3. Controle Interno. 4. Processo Administrativo. I. Série.

CDU: 35.078.8

APRESENTAÇÃO

O Conselho da Justiça Federal, por intermédio do Centro de Estudos Judiciários, apresenta contribuição valiosa aos gestores públicos e à sociedade brasileira. A pesquisa “Processos da Justiça Federal no TCU” aborda os julgamentos daquela Corte de Contas nos órgãos da Justiça Federal.

Desconhece-se, no Brasil, outra pesquisa, com o rigor científico e o tratamento estatístico adotados, sobre o assunto em tela, que afasta, de pronto, os subjetivismos e “achismos” tão em voga em debates e entrevistas.

A pesquisa beneficia não somente os gestores da Justiça Federal, que devem adotar medidas saneadoras e precaver-se nas áreas onde se verifica o maior número de ocorrências. O próprio controle externo, de competência do Congresso Nacional, exercido pelo Tribunal de Contas da União, obtém importante subsídio para o exercício de sua missão.

Como resultados derivados desta pesquisa, demonstra-se a desmistificação de algumas inverdades, que em virtude de sua contínua repetição passam a ser consideradas verídicas. A primeira consiste na falsa idéia de que o Poder Judiciário não é submetido a nenhum tipo de controle externo. O número de auditorias, inspeções e julgados do Tribunal de Contas da União nos órgãos da Justiça Federal recoloca, sem questionamento, a verdade dos fatos. A segunda, reside na concepção de que a Justiça é refra-

tária à exposição de seus atos administrativos. São divulgados neste trabalho não só os atos administrativos, como aqueles questionados pelo Tribunal de Contas da União.

Destaca-se, ainda, o profundo respeito da Justiça Federal ao Tribunal de Contas da União, reafirmando a importância de sua missão constitucional e declarando que seus julgados são o farol dos administradores públicos comprometidos com a moralidade, a legalidade, a impessoalidade e demais princípios constitucionais administrativos.

Esperamos que todos nós aproveitemos os resultados desta pesquisa pioneira e convidamos os cidadãos a visitarem os endereços eletrônicos da Justiça Federal, fonte primária de informações, que estão listados e poderão ser acessados na página da internet do Conselho da Justiça Federal www.cjf.gov.br. Nesse endereço poderão ser visualizadas as Contas Públicas dos Órgãos da Justiça Federal que contêm os contratos celebrados, as licitações efetuadas, o Relatório de Gestão Fiscal e outras informações exigidas em normas legais e administrativas, e que demonstram que o Poder Judiciário em nada difere dos outros poderes da União.

Cláudio Machado Pinto
Secretário de Controle Interno do
Conselho da Justiça Federal

SUMÁRIO

1	Introdução	9
2	Competência e funcionamento do Tribunal de Contas da União	11
3	A atuação da Secretaria de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal	15
4	Objetivos	16
5	Metodologia.....	17
6	Análise dos dados	19
6.1	Atos sujeitos a registro ou controle	28
6.2	Aposentadoria	30
6.3	Pensão	33
6.4	Admissão	33
6.5	Nomeação	34
6.6	Auditoria	34
6.7	Representação	36
6.8	Inspeção e inspeção extraordinária	37
6.9	Tomadas de contas	39
6.10	Consultas	41
6.11	Denúncia	44
6.12	Conselho da Justiça Federal	44
7	Conclusões	49
	Bibliografia	51

1 INTRODUÇÃO

A atuação do Tribunal de Contas da União – TCU, no campo da sua atividade-fim, causa por si uma retração aos abusos na Administração Pública, pela meramente chamada expectativa do controle, atribuição esta concedida pela Constituição de 1988, no *caput* do artigo 71 e seus incisos. Essa atribuição, aliada a inspeções e auditorias, faz com que, de certa forma, o Tribunal exerça uma função preventiva, até mesmo de caráter inibidor de irregularidades.

Ao lado disso, o TCU tem sua função repressiva, no combate aos abusos, fraudes, irregularidades ou atos de improbidade, quando julga contas e pode condenar os respectivos responsáveis a pagarem seus débitos ou multas por ele aplicadas. À medida, porém, que o Tribunal de Contas da União considera legal uma concessão de aposentadoria e pensão ou um ato de nomeação, regular uma tomada de contas, correta uma licitação, com o seu conseqüente contrato, isto retrata uma condição de estabilidade nas correspondentes relações jurídicas, o que constitui fator fundamental para a supremacia do Direito em si. Essa atuação que se norteia pelos princípios que regem a Administração Pública, principalmente no que tange à legalidade e eficiência, baseiam também a atuação dos órgãos de controle interno da Administração Pública.

Com a finalidade de auxiliar o órgão central do Sistema de Controle Interno da Justiça Federal a ter uma melhor visualização dos assuntos que têm levado a Justiça Federal a figurar em processos no Tribunal de Contas da União, a Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas – SPI, do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, por meio da sua Divisão de Estudos e Pesquisas, desenvolveu a pesquisa “Processos da Justiça Federal no Tribunal de Contas da União” utilizando as decisões incluídas na base de dados de jurisprudência daquela Corte, com vistas a identificar as ações das unidades administrativas da Justiça Federal de 1º e 2º graus, relativas às questões financeira, contábil, operacional e patrimonial, ou seja, todas aquelas inerentes ao Sistema de Controle Interno e que são, conseqüentemente, passíveis de inspeções, auditorias, que devem ser registrados, ou apenas, consultas ao Tribunal de Contas da União, para a identificação daquelas que deverão ser objeto de padronização e treinamento.

Para que a ordem jurídica possa produzir seus efeitos, por imposição constitucional, deverá alcançar todas as unidades administrativas de cada Poder. Com a Constituição de 1988, artigos 71, 73 e 96, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência ampliadas. Recebeu 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, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

A Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, com a discriminação do que sejam contas regulares, regulares com ressalva, irregulares, ou

ilíquidáveis, dos tipos de recursos, dos atos sujeitos a registros e prevê as sanções aplicáveis, dentre outras disposições.

2 COMPETÊNCIA E FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O TCU auxilia o Congresso, mas dele não é um órgão auxiliar, no sentido de subalternidade, é, portanto, um órgão autônomo, no contexto dos Poderes da República, tanto que lhe foram asseguradas as atribuições de autogoverno próprias dos Tribunais integrantes do Poder Judiciário (CF, arts. 73, *in fine*, e 96). Seus membros são equiparados em garantias e prerrogativas aos do Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 73, § 3º).

O TCU é órgão colegiado. Suas deliberações são tomadas no Plenário ou em suas duas Câmaras, podendo ocorrer, esporadicamente, decisões por despacho singular, nos casos previstos no Regimento Interno. O Plenário e as duas Câmaras reúnem-se em sessões ordinárias e, quando necessário, em extraordinárias, com a presença de representante do Ministério Público.

O Tribunal recebe, periodicamente, uma parte da documentação contábil e outros demonstrativos relativos à atuação das unidades sujeitas à sua jurisdição, que são apreciados sob a forma de tomadas e prestações de contas. Estas contas são analisadas sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, após o que são julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis.

São julgadas regulares quando a prestação de contas expressa, de

forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

As regulares com ressalvas, por sua vez, decorrem da existência de impropriedades ou faltas de natureza formal de que não resultem danos ao Erário.

Já as contas julgadas irregulares advêm da omissão no dever de prestá-las; da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; de dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos e de reincidência no descumprimento de determinações do Tribunal.

As contas são consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou força maior tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.

Além desse controle *a posteriori*, exercido por meio de tomadas e prestações de contas, o Tribunal realiza inspeções e auditorias, tanto de forma rotineira quanto em caráter específico; aprecia para fins de registro, mediante processo específico ou de fiscalização, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório inicial; o Tribunal, mediante decisão determina o registro do ato que considerar legal ou declara a sua ilegalidade e recusa o registro do ato e determina a adoção das medidas regularizadoras cabíveis, conforme disposto nos artigos 186 a 192 do Regimento Interno do TCU.

Os trabalhos de inspeção e de auditoria não podem ser obstados de forma alguma. Nenhum processo, documento ou informação pode ser sonegado sob qualquer pretexto, podendo o Tribunal até mesmo determinar cautelarmente o afastamento provisório de suas funções dos dirigentes que criarem dificuldades ou retardarem os trabalhos.

À Corte e aos seus Ministros é facultado, ainda, realizar diligências com vistas ao esclarecimento de dúvidas surgidas no decorrer de suas análises. Estas diligências são de atendimento obrigatório no prazo fixado, geralmente de quinze dias, e sujeitam o gestor que não as observar à aplicação de multa.

Além desse controle, compete ao TCU averiguar as irregularidades denunciadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato perante o Tribunal; essa averiguação é feita em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes; cabe ressaltar que a denúncia deverá ser sobre matéria de competência do Tribunal e, se reunidas provas que comprovem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo.

Compete ainda ao TCU decidir sobre consultas ou dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas autoridades competentes para este fim, de acordo com o art. 216 do Regimento daquela Corte, bem como apreciar também, as representações formuladas por equipe de inspeção ou de auditoria das unidades técnicas do TCU.

No julgamento dos processos é conferido aos responsáveis o direito de ampla defesa. Assim, o Tribunal, diante de irregularidades detectadas em

suas análises, determina a audiência prévia ou a citação dos interessados, que, não as atendendo, são julgados à revelia. O TCU pode aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as seguintes sanções, isolada ou cumulativamente, previstas na Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992:

- a condenação ao recolhimento do débito eventualmente apurado;
- a aplicação ao agente público de multa proporcional ao valor do prejuízo causado ao Erário, sendo o montante do dano o limite máximo da penalidade;
- a aplicação de multa ao responsável por contas julgadas irregulares, por ato irregular, ilegítimo ou antieconômico, por não-atendimento a diligência ou determinação do Tribunal, por obstrução ao livre exercício de inspeções ou auditorias e por sonegação de processo, documento ou informação;
- o afastamento provisório de seu cargo, do dirigente responsável por cerceamentos a inspeções e auditorias enquanto durarem os respectivos trabalhos;
- a decretação, no curso de qualquer apuração de irregularidade, da indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, dos bens do responsável considerados bastantes para garantir o ressarcimento do prejuízo;
- a declaração de inabilitação, pelo período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

- a declaração de inidoneidade do responsável por fraude em licitação para participar, por até cinco anos, de certames licitatórios promovidos pela Administração Pública;
- a determinação à Advocacia Geral da União, ou ao dirigente de entidade jurisdicionada, de adoção de providências para arresto dos bens de responsáveis julgados em débito.

As penalidades aplicadas pelo Tribunal de Contas da União não excluem a aplicação de sanções penais e de outras sanções administrativas, estas últimas pelas autoridades competentes. Ressalte-se, também, que a legislação eleitoral prevê a inelegibilidade, por um período de cinco anos, dos responsáveis por contas irregulares.

3 A ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

Com base nessas diretrizes políticas do TCU, fica evidente a necessidade do Poder Judiciário manter um sistema de controle interno eficiente e responsável, máxime sob pena de responsabilidade solidária de seus agentes (cf., CF, art. 74 e § 1º).

A Secretaria de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal é destinatária de papel fundamental como fiscal da gestão da Justiça Federal e, ao mesmo tempo, como parceiro das suas instituições. Para esse mister é que estão sendo orientados e canalizados os esforços institucionais. Suas

atribuições foram disciplinadas pelas Resolução n. 84, de 15 de abril de 1993, do Conselho da Justiça Federal, que dispõe sobre a organização e as diretrizes básicas de funcionamento do Sistema de Controle Interno da Justiça Federal, contemplando o detalhamento necessário para que o sistema possa atingir seus propósitos, e a de n. 206, de 2 de dezembro de 1998, que cria o Comitê Técnico de Controle Interno – CTCI.

O CTCI foi criado com a finalidade de prestar assessoramento ao Conselho da Justiça Federal e aos Tribunais Regionais Federais na adoção de uma sistemática de ação integrada das atividades de controle, no âmbito do CJF e de toda a Justiça Federal.

Atenta às demandas da Justiça Federal, a Secretaria de Controle Interno, numa atitude pioneira, vem desenvolvendo trabalhos que tratam da questão da eficiência, economicidade e eficácia da gestão. De forma proativa, solicitou a colaboração da SPI/CEJ para o desenvolvimento dessa pesquisa.

4 OBJETIVOS

A pesquisa teve como propósito subsidiar os administradores judiciários no conhecimento dos problemas que têm levado as instituições da Justiça Federal a figurarem em processos no TCU, visando detectar as necessidades de padronização de procedimentos e de capacitação dos técnicos em Controle Interno, com o objetivo de prover essas instituições dos meios necessários à prática de avaliação da gestão dos recursos públicos orientada a resultados. Mais especificamente a pesquisa possibilitou:

- identificar os atos administrativos e as unidades da Justiça Federal que motivaram maior incidência de fiscalização ou interferências por parte do TCU, gerando solicitação de providências saneadoras advindas de suas inspeções e auditorias;
- sistematizar as orientações do TCU decorrentes de consultas realizadas pelas instituições da Justiça Federal;
- oferecer subsídios para uma ação corretiva e normativa, por meio da padronização de procedimentos no âmbito da Justiça Federal de 1ª e 2ª instâncias;
- verificar se as irregularidades (impropriedades/ilegalidades) apontadas são recorrentes, e se podem ser justificadas pela carência de normas ou de fiscalização e acompanhamento por parte dos Controles Internos da Justiça Federal.

5 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos da pesquisa, trabalhou-se a partir da base de dados de jurisprudência do TCU, disponibilizada na internet e encaminhada ao CJF em CD-ROM, pelo Presidente daquela Corte, na 2ª quinzena de julho, em atenção ao pedido feito pela Coordenação Geral do CJF. Da base de dados recebida constavam decisões prolatadas no período de 1992 a 10.6.2002, ou seja, processos que, embora tenham se iniciado em períodos diversos, foram julgados até 10.6.2002.

A base de dados contabilizava, inicialmente, um total de 1.445 pro-

cessos, selecionados com base na ocorrência das seguintes expressões de busca: Justiça Federal, Seção Judiciária, Conselho da Justiça Federal e Tribunal Regional Federal – TRF. A equipe de pesquisa selecionou, por meio de leitura individual de cada documento relativo ao processo, aqueles que realmente envolviam as instituições da Justiça Federal na situação de órgão público sob fiscalização, representando aquela Corte, fazendo denúncia ou consulta, desta forma, nos casos em que a instituição da Justiça Federal estava atuando na sua função precípua de órgão julgador, os processos foram eliminados da nova base, por não interessarem ao objeto da pesquisa. Restaram, assim, como objeto de análise, o total de 313 processos.

A título de esclarecimento, deve-se acrescentar que dos processos eliminados constavam, basicamente, instituições federais como Universidades, Tribunais especializados, CEF, INSS, Denatran, entre outros, cujas ações tramitaram e/ou tramitam na Justiça Federal (apenas como instância julgadora) e chegaram ao TCU de alguma forma (consulta, representação, denúncia). Exemplificando, um processo em que um Juiz Federal solicita alguma informação ao TCU para instruir o processo ou o TCU inspeciona as contas de algum órgão, que já responde a ação na Justiça Federal pelo mesmo assunto. Em outros termos, a Justiça Federal aparece nos processos como órgão julgador, no exercício de sua função judicial.

O conjunto dos processos foi objeto de tratamento estatístico, que permitiu verificar a frequência com que as instituições da Justiça Federal apareciam nos feitos, bem como totalizações diversas pelo tipo de assunto, tipos de decisões e processos, que possibilitaram a geração dos gráficos e tabelas anexas. Os dados foram classificados por:

- unidades da Justiça Federal com maior incidência nas fiscalizações ou interferências do TCU (TRFs, Seções Judiciárias e Conselho da Justiça Federal);
- natureza/assunto da ação, com foco na semelhança dos assuntos identificados nos processos;
- identificação do processo quanto a ser um reexame/recurso ou processo originário, assim considerado aquele que não pedia revisão de uma decisão anterior;
- tipos de decisões do órgão julgador e as sanções cominadas aos responsáveis;
- identificação das irregularidades (impropriedades/ilegalidades) recorrentes apontadas.

6 ANÁLISE DOS DADOS

Tendo em vista que a Justiça Federal brasileira é constituída de 33 unidades (5 Tribunais Regionais Federais, 27 Seções Judiciárias e o Conselho da Justiça Federal), encontrar em um período de análise de 10 anos, um total de 313 processos, significa dizer que a margem de erros é pequena, porque sendo o TCU um órgão que atua com auditorias programadas, a Justiça Federal teve nesse período apenas 30 auditorias em que se constatou impropriedades administrativas. Esse resultado representa menos de uma auditoria por unidade, com base em cálculo de média simples. Aliado a esse baixo percentual, verifica-se que os tipos de determinações impostas às uni-

dades da Justiça Federal consistem essencialmente em recomendações para se observar determinadas legislações. A ocorrência de vícios insanáveis, que fiquem a exigir da Administração devoluções de valores, pagamentos de multas e outras sanções do gênero se verificam em um percentual mínimo de 2%, são quantificados 6 casos no período.

Cabe esclarecer que cada documento indexado na base de dados de jurisprudência do TCU recebe um número de identificação: Decisão XX/19XX ou acórdão XX/19XX. Nessa pesquisa, identificou-se um total de 313 documentos referentes à Justiça Federal, doravante denominados de **processos**. Cada processo corresponde, portanto, a uma decisão ou a um acórdão.

Na base de dados do TCU cada pedido de reexame de uma decisão, pedido de reconsideração, recurso ou embargo resulta em uma nova decisão, o que levou a aumentar o número de ocorrências da Justiça Federal naquela Corte. Do total de 313 processos envolvendo as instituições da Justiça Federal no TCU, 42 foram pedidos de alguma dessas formas de “reapreciação” de uma decisão anterior, ou seja, já havia um processo que foi relatado que teve uma decisão proferida e dentro do prazo legal foi apresentado um tipo de “recurso”. Esse pedido recebeu um outro número e foi indexado na base de dados como uma nova decisão, ocorrendo casos como o de um processo do TRF/2ª Região que tem 4 documentos com o mesmo número de processo e quatro decisões diferentes. Um é o processo originário, dois são pedidos de reexame e um é embargo de declaração, todos referentes a um mesmo processo. Dessa forma, quando consultamos a base de dados com as expressões de busca relativas ao assunto, localizamos 4

diferentes documentos, porém, todos se referem a uma única inspeção extraordinária e não a quatro, como se poderia pensar inicialmente.

Outro fato a se destacar, é que quando o interessado constata um erro formal, como identificação errada do órgão, por exemplo, “Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região” quando o correto seria “Tribunal Regional Federal da 1ª Região”, é necessário um “pedido de reexame”, isso, conseqüentemente, irá gerar um novo número de decisão, para corrigir um simples erro do próprio TCU, o que corrobora a afirmativa inicial de uma contagem “aumentada” da Justiça Federal naquela Corte.

Ainda abordando essa forma de numeração e indexação de atos, há um exemplo insólito: compulsamos da leitura dos documentos um processo de auditoria de um TRF que foi julgado por uma das Câmaras do TCU, duas vezes na mesma sessão, tendo uma decisão tomado o número DC 0155 e a outra decisão, **julgada na mesma data**, tomou o número Acórdão AC-0410; uma das decisões determinava uma série de providências, a outra já considerava insatisfatórias as justificativas apresentadas por parte dos responsáveis e estabelecia multa. Sem entrar no mérito do julgamento, constata-se mais uma ocorrência de contagem em dobro de um mesmo processo.

No que se refere à forma como se apresentam as decisões do TCU, elas podem ser encontradas da maneira usual no meio jurídico (provido, concessão parcial, impertinente, improcedente, não conhecido, provimento negado, etc.) ou, conforme observado, com o título “**determinação**”. Sob esta denominação, vêm listadas recomendações, multas, pedido de instauração de tomada de contas especial, determinação de tornar insubsistente o

ato considerado ilegal, providenciar o ressarcimento aos cofres públicos, retificação de itens e arquivamento, entre outros.

Ao realizar o levantamento estatístico, verificou-se que os processos podem ser classificados quanto à sua procedência basicamente em: originários e pedidos de reexame e, em uma categoria recursal, que envolve poucas ocorrências, que são os embargos, pedidos de reconsideração e retificação.

Os processos foram considerados originários quando consistem no processo inicial; pedidos de reexame, como o próprio nome já identifica, referem-se àqueles processos que se reportam a uma decisão anterior, com a qual o interessado não concordou. Os pedidos de revisão, reconsideração e retificação ocorrem, também, quando não houve anuência com a decisão do órgão julgador, ou foi percebida alguma impropriedade formal no processo, mas ocorrem em percentual muito pequeno.

Do total de processos analisados, 271 foram considerados processos originários (86,8%); os pedidos de reexame alcançaram o total de 36, ou 11,5% dos processos, o percentual de 1,7% restante inclui 3 embargos de declaração, 2 pedidos de reconsideração e 1 pedido de retificação, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Número de processos classificados quanto a sua procedência

Nº de processos					Total
Originários	Reexame	Embargos	Reconside- ração	Retificação	
271	36	3	2	1	313

Fonte: Base de dados de jurisprudência do TCU.

Quanto às instituições da Justiça Federal que aparecem nestes processos junto ao TCU, as ocorrências se concentram, em sua grande maioria, nos Tribunais Regionais Federais, existindo a hipótese disso ocorrer em função da própria estrutura da Justiça Federal brasileira, que subordina as Seções Judiciárias aos TRFs, o que implica, por exemplo, que o TRF é o responsável pelos processos licitatórios para as obras de construção dos prédios das Seções Judiciárias. Da mesma forma, é o responsável pelos editais de concursos para preenchimento de vagas nos quadros de pessoal das Seções Judiciárias e pelos processos de aposentadoria, que são os assuntos de maior ocorrência relativa neste levantamento.

Conforme pode-se verificar da Tabela 2, o TRF da 1ª Região tem uma frequência relativa de 41,70% em relação ao total de ocorrências que corresponde a 113 processos, seguido pelos TRFs da 2ª Região, com 14,02%, 38 processos; 4ª Região 12,55%, 34 processos; 3ª Região, com 6,27%, 17 processos, e TRF da 5ª Região, com 4,80%, 13 processos. Em seguida vêm as Seções Judiciárias, em ordem decrescente de ocorrências. Como pode-se verificar, não foram identificados processos relativos às Seções Judiciárias do Amapá, Bahia, Minas Gerais, Paraíba e Santa Catarina isoladamente.

Tabela 2 – Número de processos junto ao TCU por instituição da Justiça Federal

	Ocorrências*	Freq. Rel.
TRF 1ª	113	41,70%
TRF 2ª	38	14,02%
TRF 3ª	17	6,27%
TRF 4ª	34	12,55%
TRF 5ª	13	4,80%
Assoc. Serv. JF	1	0,37%
CJF	5	1,85%
Justiça Federal	1	0,37%
Poder Judiciário	1	0,37%
SJ-RJ	5	1,85%
SJ-AC	4	1,48%
SJ-AL	1	0,37%
SJ-CE	3	1,11%
SJ-DF	1	0,37%
SJ-GO	1	0,37%
SJ-MS	2	0,74%
SJ-MT	6	2,21%
SJ-PA	1	0,37%
SJ-PE	2	0,74%
SJ-PI	1	0,37%
SJ-PR	2	0,74%
SJ-RN	1	0,37%
SJ-RO	2	0,74%
SJ-RR	1	0,37%
SJ-RS	4	1,48%
SJ-SE	4	1,48%
SJ-SP	4	1,48%
SJ-TO	2	0,74%
STJ	1	0,37%
Total	271	100,00%

Fonte: Base de dados de jurisprudência do TCU.

* Não considera os processos de reexame.

Além dos Tribunais Regionais Federais, Seções Judiciárias e o CJF, foi incluído um processo do Poder Judiciário, que se refere ao conjunto de documentos apresentados pelo Senador Antônio Carlos Magalhães à Comissão Parlamentar de Inquérito do Judiciário, e que envolvia 31 órgãos do Poder Judiciário, incluindo a Justiça Federal, um outro processo envolvendo a Associação dos Servidores da Justiça Federal do Estado do Espírito Santo, que recorreu em uma prestação de contas da Seção Judiciária daquele Estado, advertida que foi por repassar material à indigitada Associação sem amparo da legislação e ainda um outro identificado como “Justiça Federal”, que faz recomendações genéricas a vários órgãos do Executivo e Judiciário, no tocante à forma de apresentação de documentos nas auditorias.

Ressalte-se que em alguns processos o TCU se refere a mais de uma instituição, em um mesmo documento, quando o assunto é o mesmo; exemplo disto são 4 representações de um mesmo assunto envolvendo pelo menos duas Seções Judiciárias diferentes, reportam-se ao cumprimento de determinação contida na Decisão n. 250/1999 do TCU, que em seu subitem 8.4, determinou “que, por intermédio de suas secretarias, efetuasse diligências com vistas a detectar situações em que igualmente foi efetuado o pagamento irregular das gratificações judiciária e extraordinária em outros órgãos do Poder Judiciário, constituindo, para cada órgão em que haja sido encontrada irregularidade, processo distinto”. Em cumprimento a esta determinação, abriram-se processos com mais de uma Seção Judiciária ou Seções Judiciárias e Tribunais, figurando na mesma representação, independentemente da Região a que pertençam.

Com relação aos dados dos Tribunais, acreditamos que os mesmos não devem ser analisados isoladamente, há que se considerar o total de Seções Judiciárias jurisdicionadas, o distanciamento da sede do Tribunal em relação às Seções jurisdicionadas e o tamanho do quadro de pessoal de cada unidade, fatores que possibilitam diferenças regionais significativas.

A leitura individual de cada processo permitiu a elaboração de uma planilha de trabalho, onde constam os números dos processos, o nome da instituição a que se refere, o assunto/natureza do processo, a característica quanto a ser originário ou reexame, o tipo de decisão adotada pelo TCU e o tipo de processo; os dados de identificação estão presentes na página inicial do processo, que apresenta além de uma ementa, um resumo da ação. Quanto ao tipo de processo, a classificação adotada foi estabelecida com base na própria nomenclatura adotada pelo TCU, explícita nos documentos. Os processos são de: *auditoria, representação, tomada de contas, tomada de contas especial, denúncia, consulta, inspeção, inspeção extraordinária, recurso de reconsideração, recurso de revisão, aposentadoria, pensão, admissão e embargos de declaração*. Na Tabela 3 apresentamos o total de processos classificados por tipo, o total de pedidos de reapreciação (reexame, reconsideração, retificação e embargos) que, certamente, dizem respeito a um dos assuntos já listados e os referentes aos atos sujeitos a registro.

Tabela 3 – Número de processos classificados por tipo

Tipo de Processo	Ocorrências	Freq.
Auditoria	30	11,07%
Representação	50	18,45%
Tomada de Contas	12	4,43%
Tomada de Contas Especial	5	1,85%
Inspeção	6	2,21%
Inspeção Extraordinária	2	0,74%
Consulta	5	1,85%
Denúncia	5	1,85%
Aposentadoria	132	48,71%
Admissão	11	4,06%
Pensão	6	2,21%
Nomeação	1	0,37%
Acompanhamento	3	1,11%
Outros	3	1,11%
Subtotal	271	100,00%
Processos R/E/RS/RT*	42	
Total	313	

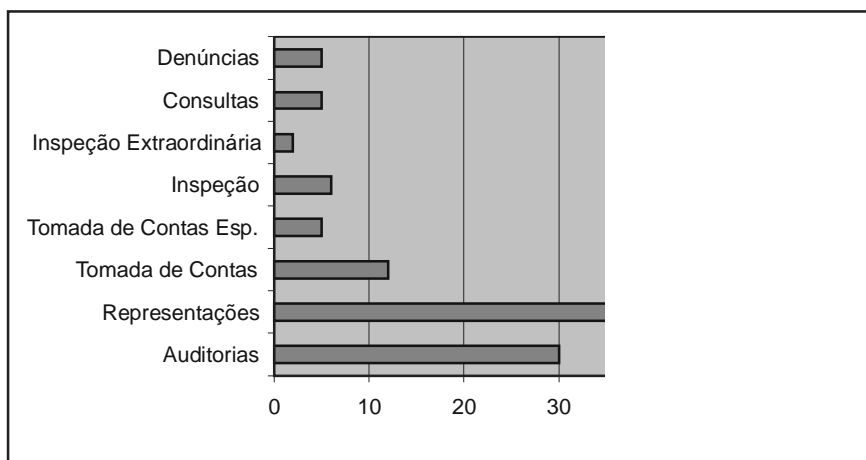
Fonte: Base de dados de jurisprudência do TCU.

* R/E/RS/RT representam os processos de reexame, embargos, reconsideração e retificação, respectivamente.

Na Tabela 3, os nomes de processos *aposentadoria*, *admissão*, *penção*, *nomeação* e *acompanhamento*, aparecem como tipo de processo, não estando incluídos nos outros (auditoria, representação, tomada de contas, etc.), a despeito de existirem auditoria, representações, tomada de contas, inspeções que abordem também estes assuntos; acreditamos que isto se deve ao fato de serem relativos aos atos sujeitos a registro ou controle pelo TCU.

Considerando apenas os tipos de procedimentos adotados pelo TCU, sem os atos referentes a pessoal (sujeito a registro) temos o seguinte demonstrativo:

Gráfico 1 – Tipos de procedimentos adotados pelo TCU



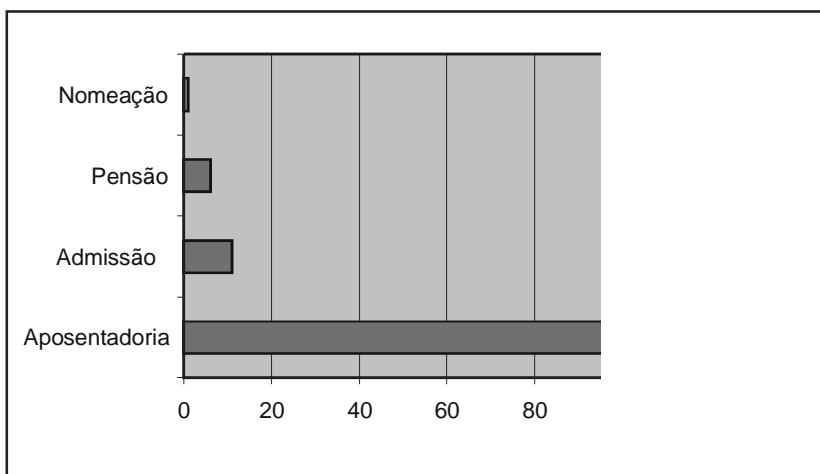
6.1 ATOS SUJEITOS A REGISTRO OU CONTROLE

Na Administração direta e indireta, os atos de **admissão** de pessoal, a qualquer título, a concessão inicial de **aposentadoria**, reformas e **pensões**, bem como de melhorias posteriores que tenham alterado o fundamento legal do respectivo ato concessório inicial, devem ser todos apreciados pelo Tribunal de Contas da União, conforme preceitua a Constituição Federal. Os artigos 186 e 187 do Regimento Interno do TCU estabelecem que esta apreciação se fará mediante processo específico. Dessa forma, é um procedimento de rotina a

abertura de processo no TCU para que o referido órgão emita parecer sobre a legalidade dos referidos atos. A decisão determinará o registro do ato considerado legal ou medidas regularizadoras se assim entender o TCU.

Esses processos regulares constituem neste levantamento um percentual significativo (54,63%), que reflete o volume de trabalho que envolve a área de pessoal na Justiça Federal. É importante ressaltar que não podem, inicialmente, ser contabilizados como irregularidades (impropriedades/ilegalidades) ou falhas detectadas por aquela Corte de Contas. Outro esclarecimento importante é que, apesar desses processos terem nomenclatura específica e serem analisados separadamente, nada obsta que nos procedimentos normais de auditoria, inspeção, etc., sejam analisados dados referentes à área de pessoal, aliás, esses constituem um grande percentual dentro dos levantamentos de auditoria. O gráfico abaixo retrata a ocorrência dos atos sujeitos a registro no cômputo geral dos processos analisados.

Gráfico 2 – Atos sujeitos a registro ou controle



6.2 APOSENTADORIA

Aspecto de singular consideração diz respeito aos registros das aposentadorias. Como consignado alhures, a teor do art. 71, inciso III, da Constituição Federal e do art. 1º da Lei n. 8.443/1992, compete ao TCU apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, dentre outros.

Pois bem, para o desempenho de relevante missão a colenda Corte de Contas baixou a Instrução Normativa n. 16, de 1.10.1997, circunscrevendo em 2 esferas de competência a responsabilidade pelo envio de informações relativas a tais atos, quais sejam, os órgãos de controle interno central e setorial, equivalendo dizer que no âmbito da Justiça Federal cabe ao CJF e aos TRFs responder por essas informações, razão por que não há registro de *impropriedade* da lavra das Seções Judiciárias no que tange a essa questão.

Foi assunto de maior ocorrência verificado na presente pesquisa, contabilizando um total de 150 processos – sendo 132 originários e 16 pedidos de reexame. Por especial relevo, merece ser mencionado que os feitos relacionados com aposentadoria, malgrado um ou outro se refira a especificidade diversa, tais como 4 casos de concessão de aposentadoria a servidor em estágio probatório, a rigor, em sua maioria, fazem menção à percepção cumulativa da vantagem denominada “quintos”, regulamentada pela Lei n. 8.911/1994, com a vantagem do art. 192 da Lei n. 8.112/1990. Foram contabilizadas 95 ocorrências desse tipo de solicitação de alteração do fundamento legal da aposentadoria.

Em seguida, ainda com base na mesma lei, a solicitação de acumulação da Gratificação de Representação de Gabinete (GRG) acrescida da Gratificação de Atividade pelo Desempenho de Função (GADF), com a parcela de “quintos” da mesma GRG, que perfazem um total de 25 pedidos de revisão de aposentadoria. Os pedidos de reexame quase todos se baseiam na negativa do TCU a essa pretensão.

Dos pedidos de alteração do fundamento legal de aposentadoria concedidos no âmbito das unidades da Justiça Federal, 132 foram julgados como concessões ilegais, cabendo correção; 9 foram consideradas aprovadas legalmente e 9 foram concedidas parcialmente.

O maior índice dessas ocorrências deu-se no TRF da 1ª Região, ressaltando-se que o período de maior frequência foi logo após a vigência dos dispositivos contidos nos artigos 3º e 10 da Lei n. 8.911/1994, que definiu critérios para a incorporação de vantagens previstos na Lei n. 8.112/1990, hoje revogados pela Lei n. 9.527/1997.

Na tabela a seguir, podemos identificar a concentração, por região, dos casos de maior ocorrência: aposentadoria e licitação, considerados em relação ao total de processos originários.

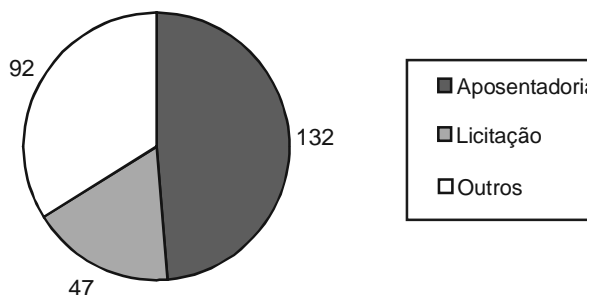
Tabela 4 – Aposentadorias e licitações por Região

Região	Aposentadoria	Licitação
TRF da 1ª Região	65,15%	15,22%
TRF da 2ª Região	16,67%	8,70%
TRF da 3ª Região	3,03%	8,70%
TRF da 4ª Região	15,15%	10,87%
TRF da 5ª Região	0,00%	10,87%
SJ e outras	0,00%	45,65%
Total	100,00%	100,00%

Fonte: Base de dados de jurisprudência do TCU.

O gráfico a seguir mostra a quantidade de processos originários dos assuntos licitação e aposentadoria, exclusivamente. No item **outros** estão os processos originários, que envolvem os demais assuntos: admissão, pensão, nomeação, acompanhamento de contratos, acompanhamento de obras, desvio de dinheiro público, acumulação indevida de vantagens, pagamento indevido de ajuda de custo e também os tipos processuais que podem abordar mais de um assunto, as auditorias, representações, inspeções, tomada de contas, denúncias e consultas.

Gráfico 3 – Assuntos de maior ocorrência dentre os processos originários da Justiça Federal



6.3 PENSÃO

O título acima abriga as pensões civis concedidas no âmbito da Justiça Federal e que consistem em 6 processos examinados pelo TCU, que apontam vícios de ilegalidade, seja por que o servidor não possuía vínculo efetivo com o serviço público, seja pelo fato do beneficiário não ter comprovado dependência econômica, seja, ainda, em face da acumulação de *quintos* com a vantagem do art. 192 da Lei n. 8.112/1990 no cálculo do benefício. Cabe lembrar que o mesmo assunto que originou as incorreções na maioria dos processos de aposentadoria (*quintos* combinados com a vantagem da Lei n. 8.112/1990 e Lei n. 8.911/1994) é também o que gerou as impropriedades no cálculo de 3 dos processos de pensões civis.

6.4 ADMISSÃO

Admissão de pessoal foi objeto de 11 processos. Importa observar que as questões mais frequentes dizem respeito à acumulação de cargos tanto com a Administração indireta quanto com órgãos da Administração direta. Nesses casos, o TCU recusou o registro do ato e recomendou ao órgão a desconstituição do procedimento inquinado de erro. Note-se que, independentemente do período de acumulação, o Tribunal declara sempre que a acumulação é indevida e, portanto, sujeita a sanções.

Além dos casos de servidor que assume novo cargo público, acumulando proventos de aposentadoria com vencimentos e da extrapolação do

prazo de nomeação com efetivo exercício, liberalidade outorgada pela Administração ao arrepio da norma legal.

6.5 NOMEAÇÃO

Existe apenas um processo identificado nessa modalidade, alusivo a um caso de nomeação de portador de distúrbios passíveis de correção em vaga reservada a portador de deficiência permanente.

O caso examinado restou improcedente, sobejando o registro a título de ilustrativa estatística.

6.6 AUDITORIA

Por definição regimental, auditoria é o procedimento de fiscalização utilizado pelo Tribunal de Contas da União para, com a finalidade indicada nos incisos I, IV, V e VI do art. 204 do seu Regimento Interno obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, quanto aos aspectos técnicos, de legalidade e de legitimidade da gestão dos responsáveis pelo órgão, projeto, programa ou atividade auditados.

Foram identificadas 38 auditorias, sendo 30 procedimentos originários e 8 reexames. A maioria das auditorias constatou irregularidades nas seguintes questões de pessoal: *nomeação irregular para cargo em comissão, entrada em exercício de servidor, desconto parcelado de adiantamento de*

férias, concessão de abono pecuniário a servidores e magistrados, acumulação de férias, concessão de licença-prêmio a magistrado, concessão de adicional de insalubridade, cessão e requisição de servidores sem cargo comissionado, transferência de pessoal, concessão de anuênios, excesso de percentual de adicional por tempo de serviço, cômputo em dobro de licença-prêmio para aposentadoria de desembargador, pagamento de diárias, criação de função por ato administrativo, fixação de prazo para suspensão de concessão de abono pecuniário de férias aos magistrados, seguido da área de licitações, além de outras matérias, v.g., arrecadação de custas, acompanhamento de obras, precatório, locação de imóvel (junto com pagamento de diárias) e gastos com pessoal.

Cabe consignar que, pela sua natureza, a auditoria não se restringe ao exame de matéria única, mas, abrange todos os atos da Administração. Assim sendo, embora tenha-se encontrado relativamente poucas **auditorias**, os atos detectados como *impróprios* foram em números estatisticamente significativos.

O maior número de auditorias foi registrado no âmbito do TRF da 4^a Região, com 7 eventos originários e 3 reexames, seguido do TRF da 2^a Região contemplado com 4 auditorias. Os Tribunais da 1^a e 3^a Regiões tiveram ambos duas auditorias no período, e o da 5^a Região, apenas uma auditoria, da qual impetrou recurso.

No que concerne aos atos de retificação das impropriedades, vale anotar que o TCU decide quase sempre pela recomendação ao agente público que, em seus atos, observe as normas legais estabelecidas sob pena de sanções mais graves.

Assim, nas auditorias computou-se, em sua maioria, os seguintes tipos de decisão: *assinatura de prazo para que a unidade administrativa torne sem efeito o ato eivado de vício; tornar sem efeito o ato ilegal; suspenda os efeitos do ato imperfeito; desconstitua o ato concessivo de benefício; retifique o ato irregular*, além de determinar ou recomendar outras providências.

6.7 REPRESENTAÇÃO

Por definição, **representação** é o meio pelo qual a equipe técnica encarregada da *inspeção* ou *auditoria*, que após constatar procedimento que possa resultar em dano ao Erário ou irregularidade grave, provoca o dirigente da unidade técnica, a quem caberá submeter a matéria ao respectivo relator, com parecer conclusivo.

Existem também representações feitas por terceiros contra atos dos administradores públicos, que podem ser: empresas particulares (geralmente em face de processo licitatório), Procurador da República no Estado (um caso), e o representante do Ministério Público junto ao TCU (em caso de discordância com a decisão do órgão julgador – um caso). Identificou-se também um processo em que o “representante” era o gestor da unidade da Justiça Federal contra a administração anterior.

Nossos estudos encontraram 23 representações, sendo que 9 referentes a *pagamento da gratificação judiciária e extraordinária a servidores ocupantes de cargo em comissão, não optantes pela remuneração*

do cargo efetivo e a não ocupantes de cargo efetivo ou emprego permanente; 6 estão relacionadas com licitação; 2 cuidam de assuntos relacionados à CPI do Judiciário; os demais casos dizem respeito à ascensão funcional após a Constituição de 1988, nepotismo, acumulação de proventos com vencimentos, pagamento de ajuda de custo e precatórios – uma ocorrência de cada matéria.

Verificada procedente a representação, o TCU decide quase sempre por fixar prazo para o exato cumprimento da lei; assinar prazo para que o órgão ou agente adote providências reparadoras; ou, ainda, determina que os atos inquinados de irregularidade sejam suspensos, com os devidos consectários, além de aplicar penalidades que vão desde a multa, com a reparação do dano nos casos de retificações das impropriedades.

6.8 INSPEÇÃO E INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA

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

A realização poderá ser por determinação do Plenário, da Câmara ou do Relator, independentemente de programação, com base em proposta fundamentada da unidade técnica competente, mediante a demonstração dos recursos humanos e materiais existentes, e daqueles a serem mobilizados em sua execução. No processo de análise das tomadas de contas resultam, em

alguns casos, determinações para proceder à inspeção, no órgão, a fim de suprir alguma informação considerada incompleta. Ocorrem, todavia, inspeções ordinárias que não se vinculam a nenhum procedimento anterior daquela Corte. Dessa forma, identificamos inspeções extraordinárias, ordinárias e aquelas ocorridas em função de um processo de tomada de contas.

De acordo com o levantamento realizado, identificamos 2 inspeções extraordinárias e 6 inspeções ordinárias. As inspeções extraordinárias foram ambas, realizadas no TRF-2ª Região, a primeira ocorreu em 1991, a pedido de uma deputada federal, a fim de verificar a legalidade de nomeações para cargos em comissão de cônjuges, companheiros e parentes de magistrados. O TCU, no âmbito de sua competência, considerou regulares as admissões realizadas, em virtude de sua conformidade com os dispositivos legais, a despeito do relatório questionar a moralidade dos atos praticados. A segunda inspeção extraordinária (1994) identificou diversas irregularidades na área de pessoal, dentre elas, a concessão de licença-prêmio a magistrado, implementada após 14 de maio de 1979, não amparada na Lei Orgânica da Magistratura Nacional; concessão adicional por tempo de serviço sob a forma de anuênio a magistrado, amparado em período trabalhado em empresa privada; gratificação de adicional por tempo de serviço, concedida a servidores comissionados, sem a titularidade de cargo efetivo. A decisão do TCU foi no sentido de deconstituir os atos considerados ilegais, acrescida do consequente ressarcimento das importâncias indevidamente recebidas. Essa decisão foi objeto de dois pedidos de reexame e um embargo declaratório, que obtiveram apenas provimento parcial, qual seja, a redução do período referente ao qual dever-se-ia efetuar o ressarcimento.

Das outras inspeções mencionadas, duas ocorreram em função da Decisão n. 250/1999 – Plenário, que, no subitem 8.4, determinou às unidades técnicas que efetuassem diligências, com vistas a detectar, no âmbito do Poder Judiciário, situações em que fora efetuado pagamento irregular das gratificações judiciária e extraordinária. Tais casos foram detectados (por inspeção) no TRF-5ª Região e Seção Judiciária de Pernambuco, resultando em recomendação de desconstituir os referidos atos. As inspeções restantes (4), ocorreram em função do estrito cumprimento das funções do TCU de verificar o cumprimento da gestão orçamentária e financeira das entidades públicas, realizadas como procedimento ordinário, que verificou a ocorrência de impropriedades nas áreas de pessoal, licitação e controle de material, nas Seções Judiciárias do Paraná (2), São Paulo (1) e TRF-4ª Região (1).

6.9 TOMADAS DE CONTAS

As contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, previstas nos incisos I a VI do art. 6º do Regimento Interno do TCU, são submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.

O Regimento Interno do Tribunal regulamenta o julgamento e fiscalização das contas nos artigos 143 a 163, inclusive assinalando prazo para sua **apresentação** e as providências a serem adotadas no caso de descumprimento dessas disposições. O art. 148 dispõe sobre a tomada de

contas especial, que será instaurada diante da omissão no dever de prestar contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União na forma prevista, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou ainda da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário; essa iniciativa deve partir da autoridade administrativa competente, ou, no caso da não-iniciativa desta, por determinação do Tribunal.

Verificamos quanto a esse tipo de atuação, um total de 19 processos, sendo que apenas um deles é pedido de reexame e outro é um recurso de reconsideração. Do total levantado, 5 foram tomadas de contas especial.

As tomadas de contas apreciadas apresentam, em sua grande maioria, aprovação com ressalvas, o que significa dizer que as impropriedades detectadas são de caráter basicamente formal, e que não significam danos irreparáveis ao Erário. Pode-se afirmar que os óbices se concentram majoritariamente nas áreas de licitação e de pessoal. Na área de pessoal, os assuntos que geram mais interpretações em discordância com as determinações do TCU se referem à contagem de tempo para aposentadoria, considerando o tempo em empresa privada, cumulatividade de pagamento de gratificação de gabinete e GADF, pagamento de gratificações judiciária e extraordinária a servidores ocupantes de cargo em comissão (DAS 4, 5 e 6), não optantes pela remuneração do cargo efetivo e aquisições e cessões de servidores.

Quanto às licitações, é interessante ressaltar que os erros são recorrentes, tanto que a maioria das decisões neste tipo de processo se constituem de recomendações para que se observe o estatuto licitatório em vigor. Os fatos

não se prendem à diferença de interpretações da legislação, mas ao não-cumprimento de disposições legais, seja quanto a falhas em editais, parcelamento irregular de despesas, ausência de formalidades intrínsecas dos contratos, a escolha de modalidade inadequada para aquisição e contratação de bens e serviços ou até o pagamento antecipado de obra contratada e ainda não executada.

Um outro item que aparece nas tomadas de contas é o controle de pequenas despesas realizadas no âmbito dos órgãos (aquisição de lanches, diligências realizadas, uso de verba de suprimento de fundos não justificada) cujo número de casos não é grande, constatou-se apenas uma ocorrência de cada.

Figura dentre as tomadas de contas especiais um processo anterior à própria criação dos TRFs, referente a desvio de recursos da Justiça Federal, em proveito próprio e de outros, neste caso em particular, apesar do fato ter ocorrido em Seção Judiciária, coube ao Conselho da Justiça Federal, obedecendo à determinação do TCU, instaurar o processo que implicou na imposição do ressarcimento de valores pelos envolvidos e encaminhar o feito às autoridades, para a instauração da competente ação penal.

6.10 CONSULTAS

A previsão de o Tribunal de Contas da União responder a consultas está disposta no artigo 216 do seu Regimento Interno “ *O Plenário decidi-*

rá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

I – Presidentes da República, do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, de comissão técnica ou de inquérito de qualquer das Casas do Congresso Nacional, de Tribunal Superior, de partido político;

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

III – Procurador-Geral da República;

IV – *Advogado- Geral da União*”.

Até a edição da Resolução do TCU n. 79, de 26 de fevereiro de 1997, os dirigentes de órgãos de Controle Interno dos Três Poderes eram competentes para realizar consulta, tendo sido excluídos por aquela resolução.

O art. 217 do RITCU determina que o Tribunal não conhecerá de consultas que não atendam aos requisitos dispostos no art. 216 ou que versem sobre caso concreto. A resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não de fato ou caso concreto.

Foram localizadas 5 consultas encaminhadas ao TCU, no período em análise, sendo 3 efetuadas pelo TRF-2ª Região, e 1 pelos TRFs da 4ª e 5ª Regiões, respectivamente.

A consulta do TRF-5ª Região não logrou conhecimento por não ter preenchido os requisitos de admissibilidade. Assim como uma das consultas

efetuadas pelo TRF-2ª Região, por se referir a caso concreto. Restando, portanto, 3 consultas que foram analisadas por aquela Corte julgadora. O TRF da 2ª Região questionou o TCU quanto à possibilidade de nomeação, para cargo em comissão no Tribunal, de parentes de juiz, requisitados ou cedidos, quando forem ocupantes de cargo público em outro órgão da Administração Pública, mediante concurso público. O TCU conheceu da consulta para responder negativamente. Aquele Tribunal questionou, ainda, que documentação seria bastante para provar a condição de beneficiário, para fins da pensão prevista no art. 215 da Lei n. 8.112/1990, a qual o TCU respondeu que os documentos probantes devem ser aferidos caso a caso, não estando prevista legalmente a forma documental.

A consulta do TRF-4ª Região reportava-se também à área de pessoal, mais precisamente quanto a benefícios que poderiam ser incorporados aos proventos de aposentados e qual o documento hábil para alterar concessão que significasse mudança de fundamento legal de aposentadoria. O órgão julgador informou que o documento hábil é a portaria, devidamente publicada no órgão oficial de publicação da União. Os benefícios questionados foram analisados à luz da legislação vigente e devidamente comunicados à consulente.

A quantidade de consultas apresentadas é pequena, o que quer nos parecer que este não seja um instrumento muito ágil para responder às questões que afligem os órgãos da Justiça Federal, principalmente pela demora em se obter uma resposta, que pode passar de um ano. Talvez isto explique o fato de não ter sido localizada nem uma consulta realizada nos últimos 6 anos.

6.11 DENÚNCIA

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. A denúncia, em princípio, é apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do relator. A denúncia deverá ser acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

Apuramos, nesta pesquisa, a existência de 5 denúncias, envolvendo unidades da Justiça Federal, sendo que 4 delas foram julgadas improcedentes; a última denúncia restante foi apreciada e o Tribunal considerou suficientes as justificativas do presidente do TRF denunciado, o que, por conseguinte, inutiliza a denúncia.

6.12 CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

Em relação ao CJF, o levantamento constatou a existência de 5 processos no período em análise: 2 referentes à auditoria, 2 à tomada de contas e 1 de representação.

O Processo n. 15.365/94-8 (auditoria) diz respeito aos procedimentos operacionais de arrecadação de custas judiciais por órgãos do Poder Judiciário, em que a Justiça Federal de 1º e 2º grau estão sob responsabilidade do CJF e este, portanto, deveria uniformizar esses procedimentos, o

que não foi constatado pela auditoria. Com isso, segundo a determinação do TCU, decidiu-se comunicar o CJF das seguintes ocorrências: ausência de rotinas para o exercício da competência de supervisão administrativa no que se refere aos procedimentos operacionais de arrecadação de custas judiciais, e inexistência de controle da execução de suas deliberações referentes às mesmas; ausência de instruções e orientações para a unificação e cumprimento dos procedimentos a serem regulados pelo CJF, quanto à cobrança das custas judiciais pelos Tribunais Regionais Federais, nos processos de suas competências recursais e originárias. No caso em análise, as observações se referem à competência do Conselho da Justiça Federal como órgão que exerce a supervisão financeira e orçamentária da Justiça Federal de 1ª e 2ª instâncias, portanto, no exercício da sua função normativa e não dizem respeito ao desempenho da administração do órgão.

Com relação a este levantamento de auditoria, o titular da unidade do TCU que a realizou informou no corpo do processo que *“o referido trabalho revestia-se, preponderantemente, de caráter prospectivo e informativo, uma vez que se constituía no primeiro contato desta Unidade Técnica com a arrecadação de custas judiciais, uma das inúmeras modalidades de receitas públicas (taxa). Objetivava-se reunir o maior número possível de elementos factuais e informativos referentes ao processo gestional da arrecadação desta receita pública federal, tais como: órgãos responsáveis, montantes arrecadados (expressividade no contexto das demais receitas públicas); procedimentos de arrecadação, fiscalização e recolhimento, além da legislação e normatização básicas de referência... não embutindo, desta forma, qualquer comando explícito ou implícito*

para a realização de procedimentos de auditoria, tendentes à emissão de juízo de valor sobre os controles internos e o processo administrativo-gestional dos referidos órgãos, tudo na estrita conformidade dos mandamentos regimentais aplicáveis”. Nesse sentido, ressalta-se que fizeram parte do mesmo processo informações a respeito de outros órgãos do Poder Judiciário que igualmente recolhem custas judiciais, como o STJ, TSE, TST, STM e STF. A decisão proferida neste processo teve por escopo apenas comunicar ao CJF a situação verificada sob sua responsabilidade. Com relação ao processo em tela, destaque-se que o mesmo foi apreciado na sessão de 12.12.1995 e que, em 5 de julho do ano seguinte, o Executivo publicou a Lei n. 9.289 que dispõe sobre as custas devidas à União, na Justiça Federal de 1º e 2º graus e dá outras providências, e o CJF, em conformidade com o disposto na referida lei, editou a Resolução n. 184, em 3.1.1997 referente aos procedimentos para o recolhimento das custas devidas à União no âmbito da Justiça Federal, atendendo, pois, ao objeto da decisão prolatada pelo TCU.

Já o Processo n. 15.705/95-1 cuida do relatório de auditoria realizada na Secretaria do Conselho da Justiça Federal, no período de 2.10.1994 a 6.10.1995, nas áreas de licitações e contratos, em decorrência do Plano Especial de Auditoria elaborado por solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, abrangendo órgãos e entidades pertencentes ao Poder Judiciário, onde foram constatadas pela Unidade Técnica, falhas de caráter formal na contratação, por intermédio de firma prestadora de serviço, de mão-de-obra, para execução de tarefas inerentes a categorias funcionais abrangidas no próprio quadro de pessoal

do Conselho da Justiça Federal, e incorreções encontradas em contratos (minutas e publicações destes) e processos licitatórios. Deste processo resultou uma “determinação” de caráter corretivo, alertando o CJF de que deve abster-se de contratar serviços de pessoal, quando as tarefas a serem desempenhadas forem inerentes àquelas constantes da descrição de cargos de seu quadro de pessoal; instituir comissão de licitação de no mínimo três membros para proceder aos certames na modalidade convite; fazer constar na publicação resumida de contrato a indicação do crédito pelo qual ocorrerá a despesa, dentre outras, de caráter formal, evidenciando-se que estas falhas não significaram danos ao Erário Público.

Na área de tomada de contas foram encontrados dois processos em que foi citado o CJF, sendo um deles uma tomada de contas especial, que é aplicada quando ocorre uma omissão no dever de prestar contas e da necessidade de comprovar a aplicação dos recursos repassados pela União, ou até mesmo da ocorrência de desfalque ou desvio desses recursos a ponto de resultar dano ao Erário.

O Processo n. 8.655/87-1 (tomada de contas especial) está indexado na base de dados do TCU como sendo do Conselho da Justiça Federal, mas, na verdade, refere-se à Seção Judiciária do Rio de Janeiro, onde os responsáveis, citados no processo tiveram suas contas julgadas irregulares; esta decisão menciona um outro processo anexo (TC 18.812/85-6), que não consta da base de dados do TCU. Alguns responsáveis foram dispensados de restituir as mesmas por se excluírem da solidariedade, e outros foram quitados por já haverem ressarcido o débito. Contudo, foi mantida a irregularidade das contas quanto aos responsáveis ainda inadimplentes. Por não

estar disponível o processo de 1985, mencionado nesta decisão, não foi possível analisar a impropriedade ocorrida quanto à responsabilidade do Conselho da Justiça Federal.

A Tomada de Contas n. 2.715/98-8 é relativa ao exercício de 1997. As contas foram encaminhadas ao TCU pelo órgão de controle interno do Conselho, de acordo com o dispositivo legal vigente que procedeu aos exames de praxe. A 3ª Secex propugnou pela conversão do processo em diligência em face de indícios de direcionamento em convites, destinados à aquisição de veículos para o Conselho; os mesmos foram julgados com impropriedades. Contudo, o TCU acolheu as justificativas do órgão e, assim, as contas foram consideradas regulares com ressalvas e com a necessidade de adotar algumas determinações para a correção das aludidas impropriedades. Ficando assim decidido que o CJF deve observar com rigor os ditames da Lei n. 8.666/1993, bem como a Lei n. 8.443/1992 que exige o pronunciamento expresso e conclusivo sobre a regularidade ou irregularidades das contas por parte do seu órgão de controle interno.

No processo que trata de uma representação formulada por uma unidade técnica do TCU, destaca-se que a decisão é de 2001, mas o processo que lhe deu origem é de 1999. Pretende o TCU que seja cumprida sua Decisão de n. 250/1999-Plenário, em que manda o CJF, além de outros órgãos, averiguar a ocorrência de pagamento indevido de gratificações judiciária e extraordinária a servidores ocupantes de cargo em comissão (DAS 4, 5 e 6), não optantes pela remuneração do cargo efetivo, em desconformidade com a Lei n. 9.030/1995 e com o entendimento daquela Corte de Contas. Ao final, o TCU, por ter mudado o entendimento com

relação à matéria, decidiu que os órgãos devem cessar o pagamento da eventual “diferença pessoal” relativa a essas gratificações, dispensando, entretanto, excepcionalmente, conforme orientação adotada em Plenário, o desconto das importâncias recebidas indevidamente até a data da publicação da dita decisão. Analisando este processo, percebe-se que os pagamentos em epígrafe estavam todos acobertados por decisão do Conselho da Justiça Federal em processo administrativo, o que isenta a área administrativa de qualquer impropriedade em sua atuação.

Considerando-se que o levantamento abrange um período de 10 anos, é louvável destacar que este Conselho teve apenas 5 processos, em todo o período, o que demonstra que suas administrações têm primado pela observância das normas do TCU, o que resulta em maior acerto na gestão do patrimônio público.

7 CONCLUSÕES

A presente pesquisa permite perceber que a Justiça Federal, ao contrário do que se supunha, não apresenta uma quantidade muito grande de processos junto ao Tribunal de Contas da União. Do volume inicial da base de dados recebida, encontramos menos de 25% de processos que realmente dizem respeito às instituições da Justiça Federal, estando contabilizados aí também os processos de reexames.

Não foi possível sistematizar as orientações do TCU decorrentes de consultas realizadas pelas instituições da Justiça Federal, porque, ao con-

trário da nossa hipótese inicial, elas não ocorrem em número significativo e as três apreciadas referem-se a questões atualmente pacificadas.

Foi possível averiguar que a maior concentração de problemas relaciona-se, primeiro com procedimentos licitatórios, envolvendo, inclusive, o cumprimento de contratos daí resultantes e em segundo lugar a atuação na área de pessoal, com ênfase para os processos de aposentadoria e a concessão de vantagens pessoais.

No corpo do relatório pode-se identificar os órgãos com maior número de processos que ensejaram recomendações por parte do TCU, o que permitirá a tomada de decisões por parte daquelas instituições, no sentido de implementar treinamentos para os servidores que atuam nessas áreas, ou, caso seja de interesse do órgão, estimular a consulta ao órgão central do Sistema de Controle Interno, nos procedimentos citados para diminuir a ocorrência de erros.

Pode-se sugerir também a instituição de um programa de capacitação para os técnicos de controle interno da Justiça Federal, tendo em vista a complexidade dos métodos e técnicas aplicáveis a esta área e das normas estabelecidas pelo TCU nos seus diversos métodos de controle e inspeção.

Considerando que aquele Tribunal utiliza-se com frequência de suas próprias decisões como “jurisprudência” para apreciação de casos semelhantes, pode ser interessante estabelecer a rotina de consulta à base de dados de jurisprudência daquela Corte antes de se efetivar procedimentos que permitam dubiedade de interpretação, como no caso de legislações mais recentes concedendo ou modificando benefícios, na área de pessoal, o que já diminuiria os processos por divergência de interpretação das normas legais.

BIBLIOGRAFIA

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – Sistema de normas e jurisprudência. Brasília, 2002. Base de Dados na Internet.

AFFONSO, Sebastião Baptista. Os Tribunais de Contas no contexto do Poder Judiciário. In: Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, 19, 1997, Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.tce.rj.gov.br/revista/artigos/r42c003.htm>; Acesso em: 18 jun. 2002.