TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

BTCU Especial

Boletim do Tribunal de Contas da União

Ano 49 | nº 37 | Terça-feira, 28/6/2016

PORTARIA-SEGECEX Nº 12, DE 27 DE JUNHO DE 2016

Aprova orientações para autuação, instrução e exame de denúncias e representações e revoga normativos.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Boletim do Tribunal de Contas da União

http://www.tcu.gov.br btcu@tcu.gov.br

SAFS Lote 1 Anexo I sala 424 - CEP:70042-900 - Brasília - DF
Fones: 3316-7279/3316-7869/3316-2484/3316-5249

Presidente
AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA

Vice-Presidente
RAIMUNDO CARREIRO SILVA

Ministros
WALTON ALENCAR RODRIGUES
BENJAMIN ZYMLER
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO FILHO
ANA LÚCIA ARRAES DE ALENCAR
BRUNO DANTAS NASCIMENTO
VITAL DO RÊGO FILHO

Ministros-Substitutos
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
MARCOS BEMQUERER COSTA
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
WEDER DE OLIVEIRA

Ministério Público junto ao TCU
Procurador-Geral
PAULO SOARES BUGARIN

Subprocuradores-Gerais
LUCAS ROCHA FURTADO
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradores
MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO
JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA
SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
Secretário-Geral
Carlos Roberto Caixeta
segedam@tcu.gov.br

Boletim do Tribunal de Contas da União Especial – v. 1, n. 1 (1982) – . – Brasília : TCU, 1982- .

Irregular.
Continuação de: Boletim Interno [do] Tribunal de Contas da União. Edição Especial.
Conteúdo: Manual de denúncias e representações.

1.Ato administrativo – periódico – Brasil. I. Brasil. Tribunal de Contas da União (TCU).

PORTARIA-SEGECEX Nº 12, DE 27 DE JUNHO DE 2016

Aprova orientações para autuação, instrução e exame de denúncias e representações e revoga normativos.

O SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO, no exercício de suas atribuições conferidas pelo art. 34, I, da Resolução TCU nº 266, de 30 de dezembro de 2014; e

Considerando a necessidade de uniformizar procedimentos atinentes a autuação, instrução e exame das denúncias e representações, inclusive quando envolvam medida cautelar;

Considerando a necessidade de estabelecer os critérios para análise e procedimentos relativos ao trâmite de outros documentos encaminhados ao Tribunal veiculando a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades;

Considerando a necessidade de dirimir recorrentes dúvidas atinentes aos processos de denúncia e representação, a partir da vigência da Resolução–TCU 259, de 7 de maio de 2014, resolve:

Art. 1º Ficam aprovadas as orientações para autuação, instrução e exame de denúncias e representações, na forma estabelecida no Anexo I desta Portaria.

Art. 2° Ficam revogados a Portaria-Segecex n° 3, de 28 de março de 2008, a Ordem de Serviço nº 3, de 10 de maio de 2002, a Ordem de Serviço n° 2 de 29 de janeiro de 2003, a Ordem de Serviço nº 6 de 4 de junho de 2003, a Ordem de Serviço nº 5, de 8 de setembro de 2004, o Memorando Circular 37/2002-Segecex, de 27 de junho de 2002, o Memorando-Circular 18/2007-Segecex, de 27 de março de 2007, o Memorando-Circular 35/2011-Segecex, de 22 de julho de 2011, Memorando-Circular 6/2012-Segecex, de 8 de março de 2012, o Memorando-Circular 25-Segecex, 12 de junho de 2013, o Memorando-Circular 27/2014 – Segecex, de 23 de julho de 2014 e o Memorando-Circular 38/2015, de 25 de novembro de 2015.

Art. 3° Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

RAINÉRIO RODRIGUES LEITE

ANEXO I À PORTARIA-SEGECEX Nº 12, DE 27 DE JUNHO DE 2016

ORIENTAÇÕES PARA AUTUAÇÃO, INSTRUÇÃO E EXAME DE DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES

Objetivos:

Uniformizar os procedimentos a serem adotados pelas unidades técnicas em relação à autuação e à instrução de denúncias e representações, incluindo a realização do exame sumário e análise dos pedidos de medida cautelar.

Estabelecer os critérios para análise e procedimentos relativos ao trâmite de outros documentos encaminhados ao Tribunal veiculando a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades, nos termos da Resolução – TCU 259/2014.

Sumário

Parte I - Dos Processos de Denúncia e Representação 3
I.1 Do cadastramento do documento do tipo "Comunicação de irregularidades" 3
I.2 Da autuação de processos de Denúncia e Representação 3
I.3 Da tramitação preferencial e do controle dos prazos prescricionais 4
I.4 Do tratamento sigiloso da denúncia 4
I.5 Do exame de admissibilidade 4
I.6 Da legitimidade para representar e denunciar perante o Tribunal 4
I.7 Das competências do TCU 5
I.8 Do não atendimento aos requisitos de admissibilidade 6
I.9 Do exame sumário 7
I.10 Da análise de medida cautelar 8
I.11 Dos requisitos para a adoção de medidas cautelares 8
I.12 Da Proposta de Encaminhamento 10
I.13 Do caso da unidade técnica distinta da responsável pelas Contas 11
I.14 Da representação da unidade técnica 11
Parte II - Tratamento de outros documentos que comunicam irregularidades 12
II.1 Dos relatórios do Programa de Fiscalização em Entes Federativos 12
II.2 Dos documentos encaminhados pelo FNDE, especialmente relativos ao Fundeb 12
II.3 Das comunicações de irregularidades, sem débito, em prestações de contas de transferências voluntárias ou para o terceiro setor 13
II.4 Dos documentos que comunicam a instauração de PAD para apurar a prática de improbidade 13
Parte III - Das Disposições Finais 13

Parte I - Dos Processos de Denúncia e Representação

I.1 Do cadastramento do documento do tipo "Comunicação de irregularidades"

1. Os documentos encaminhados ao Tribunal de Contas da União que noticiam a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades devem ser cadastrados no sistema e-TCU com o tipo "Comunicação de irregularidades" e remetidos à unidade técnica competente, observada a natureza do assunto e a vinculação da clientela, conforme o art. 10 da Resolução – TCU 259/2014.

1.1. Caso o documento seja referente a processo já autuado, deverá ser encaminhado à unidade que detenha a responsabilidade por agir no processo para juntada.

I.2 Da autuação de processos de Denúncia e Representação

2. Somente devem ser autuados de imediato como denúncia ou representação os documentos que comuniquem ao Tribunal a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades.

2.1. Não devem ser autuados como denúncia ou representação os documentos abaixo elencados, com relação aos quais deverão ser observadas as orientações contidas nas seções específicas deste Anexo:

I - Relatórios do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (cf. Seção II.1 deste Anexo);

II - Documentos encaminhados pelo FNDE, em especial os que notificam irregularidades no Fundeb (cf. Seção II.2);

III - Comunicações de falhas e irregularidades, sem débito, em prestações de contas de transferências voluntárias ou para o terceiro setor (cf. Seção II.3);

IV - Documentos que comunicam a instauração de PAD para apurar prática de improbidade administrativa (cf. Seção II.4).

3. Não devem ser autuados como processos de controle externo as solicitações de manifestação do TCU sobre documentos com a finalidade de colher subsídios para instrução de procedimentos administrativos conduzidos por outras instituições e órgãos públicos. Tais solicitações (ressalvadas as formuladas pelo Congresso Nacional, por quaisquer de suas Casas ou Comissões, nos termos dos arts. 71, inc. VII e 72, §1°, da Constituição Federal) deverão ser respondidas ao solicitante nos seguintes termos (item 9.3 do Acórdão 356/2010-TCU-Plenário):

> "Não se insere entre as funções, competências e atribuições do Tribunal de Contas da União, estabelecidas na Constituição da República, em sua lei orgânica, em seu regimento interno e em leis esparsas, manifestar-se sobre documentos que lhe sejam encaminhados por outras instituições, para fins de instrução de inquérito ou outro procedimento administrativo. "

4. Demais documentos que não comunicam a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade – ainda que intitulados denúncia ou representação – não deverão ser autuados como tal, cabendo à unidade técnica informar ao remetente o tratamento que será dado às informações recebidas.

4.1. Os referidos documentos deverão ser cadastrados com o tipo "Diversos", mantendo arquivada a versão digitalizada no e-TCU, observado o disposto no art. 4° da Portaria-TCU 325/2011, com o objetivo de servir de subsídio para o planejamento ou a proposição de fiscalizações, produção de conhecimento ou para outros fins gerenciais e de inteligência.

I.3 Da tramitação preferencial e do controle dos prazos prescricionais

5. Os processos de denúncia e representação em que devam ser apreciadas medidas cautelares em que constem indícios de irregularidades graves, ou aqueles cujo retardamento possa acarretar significativo dano ao erário, são considerados urgentes e devem ter tramitação preferencial, nos termos do art. 159, incisos V, VI e VII, do Regimento Interno (RI/TCU).

6. A unidade técnica deve realizar o controle dos prazos prescricionais para evitar ocorrências de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal (Acórdão 1.441/2016 – Plenário).

I.4 Do tratamento sigiloso da denúncia

7. Tratando-se de denúncia, o setor em que for dada entrada o documento original adotará de imediato as providências cabíveis com vistas à preservação do sigilo, nos termos do art. 236 do RI/TCU, do art. 104 da Resolução – TCU 259/2014 e do art. 4°, inc. IV, da Portaria – TCU 242/2013.

8. A fim de resguardar o sigilo do denunciante durante a apuração, o documento original da denúncia no qual consta sua identificação será juntado ao processo como peça sigilosa, e dela não se concederá vista ou cópia até a decisão definitiva do processo (art. 104, §1°, da Resolução – TCU 259/2014).

9. A unidade técnica providenciará cópia do documento original, devendo tarjar quaisquer sinais que possam identificar o denunciante, tais como, logotipos, timbres, nome, assinatura, endereço e qualificação profissional (art. 104, §2°, da Resolução – TCU 259/2014).

I.5 Do exame de admissibilidade

10. O exame de admissibilidade do processo de denúncia ou representação compreende a verificação do atendimento cumulativo dos seguintes requisitos (art. 235 do RI/TCU e art. 103, §1º, da Resolução – TCU 259/2015):

I - Legitimidade e qualificação do autor;

II - Matéria de competência do Tribunal;

III - Existência de interesse público no trato da suposta irregularidade ou ilegalidade;

IV - Suficiência de indícios concernentes à alegada irregularidade ou ilegalidade; e

V - Redação em linguagem clara e objetiva.

I.6 Da legitimidade para representar e denunciar perante o Tribunal

11. Tem legitimidade para representar ao TCU (art. 237 do RI/TCU):

I - O Ministério Público da União, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar 75/1993;

II - Os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1º do art. 74 da Constituição Federal;

III - Os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juízes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

IV - Os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais;

V - As equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do art. 246 do RI/TCU;

VI - As unidades técnicas do Tribunal; e

VII - Outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

11.1. Para as representações formuladas com base no art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, o autor deve ter a qualificação de licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica.

12. Tem legitimidade para denunciar perante o TCU (art. 53 da Lei 8.443/1992; art. 234 do RI/TCU):

I - Qualquer cidadão;

II - Partido político;

III - Associação; e

IV - Sindicato.

12.1. Não poderá ser autuada denúncia anônima. Entretanto, os documentos encaminhados pela denúncia anônima poderão servir de base a representação da unidade técnica, desde que atendidos os requisitos do item 27 deste Anexo.

I.7 Das competências do TCU

13. Não se inserem nas competências do TCU solucionar controvérsias instaladas no âmbito de contratos administrativos firmados entre seus jurisdicionados e terceiros, ou ainda prolatar provimentos em substituição às tutelas jurisdicionais reclamadas por particulares para a salvaguarda de seus direitos e interesses subjetivos, salvo se, de forma reflexa, afetarem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário (Acórdão 332/2016-TCU-Plenário).

13.1. Não cabe ao Tribunal controlar a legalidade da aplicação de penalidades administrativas aos contratados (Acórdão 3.202/2014 –TCU-Plenário e Acórdão 3.797/2015–TCU-2ª. Câmara).

13.2. O Tribunal não se presta a funcionar como instância recursal em que o licitante vem defender seus interesses contra a administração, após ter recebido negativa de provimento de pleito de reequilíbrio econômico financeiro do contrato (Acórdão 2.182/2016 – TCU – 2ª. Câmara).

13.3. Também não se inserem nas competências do Tribunal (rol não exaustivo):

I - Apreciar irregularidades na aplicação de recursos obtidos por estado ou município decorrentes de:

a. Empréstimo ou financiamento perante instituição financeira federal, sem prejuízo da atuação do Tribunal na avaliação da legalidade e da legitimidade da operação financeira e da suficiência das garantias do contrato de financiamento (Acórdão 1.521/2011-TCU- Plenário);

b. Operação de crédito externo garantida por aval da União, estando, nestes casos, a fiscalização e controle do Tribunal restritos às garantias prestadas pela União (Acórdão 2.668/2011-TCU-Plenário e Acórdão 2.328/2008-TCU- Plenário);

c. Empréstimo concedido pela Caixa Econômica Federal com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para o qual foram oferecidas suficientes e exigíveis garantias (Acórdão 1.546/2010-TCU- Plenário);

d. Repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), sem que tenha havido complementação da União (Acórdão 3.686/2014-TCU-2ª Câmara, Acórdão 4.640/2012-TCU-1ª. Câmara);

II - Verificar as irregularidades relacionadas à composição dos conselhos do Fundeb dos entes federados, especialmente quanto à escolha ou duração de mandatos de conselheiros, devendo, nesse caso, a matéria ser remetida às instâncias estaduais e municipais competentes (Acórdão 2.873/2011 –TCU- Plenário);

III - Controlar os resultados de processos administrativos disciplinares, inclusive quanto a eventual morosidade dos respectivos procedimentos e decisões, podendo, entretanto, determinar aos gestores responsáveis, sob certas circunstâncias, a apuração de fatos e condutas de agentes públicos que sejam prejudiciais ao erário ou que configurem atos de gestão ilegais ou ilegítimos (Acórdão 2.052/2010-TCU- Plenário);

IV - Fiscalizar diretamente as empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público, sem prejuízo de examinar se o poder concedente está fiscalizando de forma adequada a execução dos contratos de concessão (Acórdão 2.527/2015-TCU- Plenário);

V - Avaliar individualmente a relação jurídica entre consumidores e concessionária de energia elétrica, cabendo aos primeiros buscar junto ao Poder Judiciário a reparação de eventual lesão de direito (Acórdão 3.438/2012 – TCU – Plenário);

VI - Apurar danos a bens construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, em momento posterior a sua regular incorporação ao patrimônio da entidade pública convenente (Acórdão 3.744/2015-TCU-1ª Câmara);

VII - Habilitar ou não concorrente em certame licitatório, sem prejuízo de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências com o intuito de promover a anulação de ato viciado, identificado em procedimento licitatório (Acórdão 584/2013-TCU-Plenário);

VIII - Deliberar a respeito da licitude do conteúdo de minuta de edital ainda não publicada (Acórdão 726/2008-TCU-Plenário);

IX - Apurar prejuízo ao erário decorrente do não-pagamento ou pagamento a menor de tributo, bem assim promover a interpretação final sobre as hipóteses de decadência e prescrição tributárias (Acórdão 1.456/2010-TCU- Plenário);

X - Proceder à fiscalização do recolhimento de receitas de natureza tributária e previdenciária, razão por que, ao notar a ausência de retenção de valor a ser recolhido a título de contribuição social, a questão deve ser remetida ao órgão federal competente (Acórdão 798/2008-TCU-1ª Câmara);

XI - Fiscalizar operação realizada no âmbito do Fundo Garantidor de Créditos (FGC) (Acórdão 160/2012-TCU-Plenário).

13.4. O Tribunal tem competência para apreciar representações em face de licitações conduzidas no âmbito do Sistema S, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993. O fato de as entidades integrantes do Sistema S terem regulamentos próprios de licitação não retira a possibilidade de controle dos atos da licitação, conferida aos licitantes e aos cidadãos (Acórdão 2.660/2014-TCU-Plenário).

13.5. Os conselhos de fiscalização profissional, por serem pessoas jurídicas de direito público e possuírem natureza autárquica, submetem-se ao controle jurisdicional do TCU(Acórdão 1.825/2016-TCU-1ª Câmara).

I.8 Do não atendimento aos requisitos de admissibilidade

14. Diante do não atendimento integral dos requisitos de admissibilidade, a unidade técnica deve encaminhar o processo de denúncia ou representação ao relator com as seguintes propostas:

I - Não conhecer da denúncia ou da representação;

II - Cientificar o denunciante ou representante; e

III - Arquivar o processo.

14.1. Caso o processo de denúncia ou representação deixe de atender apenas ao requisito de legitimidade e qualificação do autor, a unidade técnica, com base no art. 237, inc. VI, do RI/TCU, poderá assumir a autoria e representar ao Tribunal, no mesmo processo, desde que observado o disposto no item 27 deste Anexo.

14.2. Tratando-se de irregularidades envolvendo recursos estaduais, distritais ou municipais, a unidade técnica deverá propor o encaminhamento da referida documentação ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público competente, para a adoção das providências cabíveis naquela esfera.

I.9 Do exame sumário

15. Entendendo admissível o processo, a unidade técnica deve realizar o exame sumário prescrito no *caput* do art. 106 da Resolução–TCU 259/2014, exceto na hipótese de representação formulada com base no art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993.

16. Para a realização do exame sumário, a unidade técnica deve considerar as seguintes premissas indicadas na Instrução Normativa – TCU 63/2010:

I - Risco: possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos da unidade jurisdicionada, sendo medido em termos de consequências e probabilidades;

II - Materialidade: volume de recursos envolvidos;

III - Relevância: aspecto ou fato considerado importante, em geral no contexto do objetivo delineado, ainda que não seja material ou economicamente significativo.

16.1. A análise de materialidade dos fatos que envolvam pagamentos de prestação continuada será efetuada considerando o somatório dos eventuais dispêndios já ocorridos, acrescidos daqueles previstos para os próximos cinco anos ou até a data prevista para cessação dos pagamentos, o que ocorrer primeiro (art. 106, §2°, Resolução–TCU 259/2014).

17. Nos casos em que a denúncia ou representação indique a ocorrência de fato grave, ou quando a demora possa representar risco de ocorrência de dano ao erário, o exame sumário deve ser realizado em caráter de urgência, cabendo, ainda, à unidade técnica verificar se não é o caso de propor medida cautelar de ofício (vide item 5 e Seção I.10 deste Anexo).

Baixos risco, materialidade e relevância

18. No caso de os fatos serem considerados, cumulativamente, de baixo risco, materialidade e relevância, a unidade técnica submeterá os autos ao relator com as propostas constantes do item 23 deste Anexo (art. 106, §3°, inciso I, da Resolução–TCU 259/2014).

Alto risco, alta materialidade ou alta relevância

19. No caso de os fatos atenderem a pelo menos um dos seguintes requisitos: alto risco, alta materialidade ou alta relevância, a unidade técnica submeterá os autos ao relator com proposta de conhecimento da denúncia ou representação e de prosseguimento do processo, nos termos do item 24 deste Anexo (art. 106, §3°, inciso II, da Resolução–TCU 259/2014).

I.10 Da análise de medida cautelar

20. As unidades técnicas deverão dar tratamento prioritário aos processos nos quais deva ser apreciada a adoção ou a manutenção de medida cautelar (art. 159, inc. VI, do RI/TCU; art. 21, da Resolução–TCU 259/2014).

20.1. A apreciação de medida cautelar deverá ser realizada sempre que houver pedido explícito ou implícito nas denúncias e representações. O pedido implícito poderá estar expresso por meio de fórmulas genéricas, a exemplo de casos em que o requerente solicita a atuação urgente ou célere do Tribunal para suspender ou paralisar ato ou procedimento em curso ou na iminência de realizar-se.

20.2. Independentemente da existência de pedido de medida cautelar, a unidade deverá analisar se é o caso de propor a cautelar de ofício, quando considerar necessário adotar medidas urgentes, atendidos os requisitos e as condições do item 22 deste Anexo.

21. Ao receber documento ou processo em que deva ser apreciada a adoção de medida cautelar, nos termos dos arts. 21 a 28 da Resolução–TCU 259/2014, a unidade técnica deverá:

I - Comunicar, de imediato, o fato ao relator, informando ainda, quando possível, a data limite da ocorrência do evento objeto da cautelar;

II - Realizar o exame de admissibilidade do processo, manifestar-se quanto ao pedido de medida cautelar e, quando aplicável, realizar o exame sumário, na primeira instrução, no prazo de cinco dias úteis, contados do dia do recebimento do pedido da cautelar pela unidade, nos termos do art. 22 da Resolução–TCU 259/2014.

21.1. Não se fará exame sumário ou análise de medida cautelar quando o processo não atender aos requisitos de admissibilidade.

21.2. A comunicação a que se refere o inciso I do item 21 deve ser realizada por meio de mensagem eletrônica enviada a partir da caixa institucional da unidade à caixa de mensagens do Gabinete (com solicitação de confirmação de entrega). A mensagem e sua confirmação de entrega deverão ser inseridas no processo como peça do tipo “Diversos”.

21.3. Na impossibilidade de cumprimento do referido prazo de cinco dias úteis, a exemplo da situação em que for necessário realizar diligência para a obtenção de documentos e informações indispensáveis à análise da medida cautelar, a unidade técnica deverá cientificar o relator acerca das razões que inviabilizam o seu cumprimento, indicando, ainda, o prazo necessário à conclusão dos trabalhos (art. 25 da Resolução–TCU 259/2014).

21.4. Nos casos em que o exame sumário deva ser realizado, a proposta de adoção de medida cautelar fica condicionada a que os fatos atendam a pelo menos um dos seguintes requisitos: alto risco, alta materialidade ou alta relevância.

21.5. Independentemente do prazo mencionado no inciso II do presente item 21, a unidade técnica deverá observar situações em que a iminência da ocorrência do evento exija maior celeridade na adoção de providências de forma a possibilitar a concessão da medida cautelar em tempo hábil (art. 24 da Resolução–TCU 259/2014).

I.11 Dos requisitos para a adoção de medidas cautelares

22. A adoção de medida cautelar deve ser precedida de avaliação quanto aos seguintes requisitos:

I - Plausibilidade jurídica (probabilidade do direito);

II - Perigo da demora (perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo).

22.1. Além dos requisitos supramencionados, a análise da medida cautelar deve considerar as seguintes condições e circunstâncias, sem prejuízo de outras particularidades inerentes a cada caso concreto (item 9.2 do Acórdão 2.082/2014-TCU- 2ª Câmara):

I - Não incidência do perigo da demora reverso (inverso), devendo ser ponderados os possíveis benefícios e as consequências negativas que podem resultar da adoção da cautelar;

II - Existência de interesse público, tendo em vista que não cabe ao Tribunal atuar na defesa de interesses particulares junto à Administração Pública.

22.2. A plausibilidade jurídica é a probabilidade de existência de grave infração à norma de natureza financeira, orçamentária, patrimonial, contábil ou operacional, incluindo o dano ao Erário, em matéria de competência do Tribunal de Contas da União, a exemplo de:

I - Restrição à competitividade do certame licitatório;

II - Dano à lisura do procedimento licitatório;

III - Ato ilegítimo ou antieconômico.

22.3. O perigo da demora corresponde ao risco de ineficácia da decisão de mérito do Tribunal, considerando o fim público a que ela deve atender, e não à possibilidade de que a decisão de mérito não seja útil ao interessado, denunciante ou representante.

22.4. A título de exemplo:

I - O Tribunal considerou **configurado** o perigo da demora nas seguintes situações fáticas:

a. Iminência de celebração de contrato decorrente de certame licitatório questionado junto ao Tribunal (TC-007.626/2015-0 – Despacho do Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa de 17/4/2015 – peça 48);

b. Iminência de abertura de envelopes de preços e consequente contratação advinda de licitação contendo restrição indevida à participação dos licitantes (Acórdão 2337/2007 – TCU-Plenário).

II - O Tribunal considerou **não configurado ou afastado** o perigo da demora nas seguintes situações fáticas:

a. Sobrestamento pelo gestor público de procedimento licitatório questionado junto ao Tribunal (Acórdão 933/2011 – TCU – Plenário);

b. Finalização da execução de serviços contratados em razão de concorrência questionada junto ao Tribunal (Acórdão 353/2010 – TCU – Plenário).

22.5. O perigo da demora reverso corresponde à possibilidade de a adoção da medida cautelar causar dano irreparável (irreversibilidade dos efeitos da medida) ao patrimônio público, à administração pública e ao funcionamento dos serviços públicos, ou, ainda, prejuízo superior àquele que se pretende evitar.

22.6. A título de exemplo, o Tribunal considerou **configurado** o perigo da demora reverso nas seguintes situações fáticas, o que ensejou a denegação ou suspensão da medida cautelar:

I - Contrato em fase de conclusão da sua execução, sendo indevida a suspensão da obra (Acórdão 1288/2015-TCU-Plenário);

II - Suspensão do pregão questionado junto ao Tribunal implicaria a manutenção de contratação emergencial em curso, resultando em custo adicional para a administração pública (Acórdão 4706/2014 – TCU-1ª. Câmara);

III - Suspensão de processo pelo Tribunal prejudicaria outro processo de natureza estratégica para a empresa e para todos os clientes da administração pública (Acórdão 2242/2013 – TCU - Plenário);

IV - Paralisação de contratos de serviços de recuperação agravaria os defeitos existentes no pavimento, considerando o substantivo volume de tráfego observado na rodovia (Acórdão 1962/2010 – TCU - Plenário);

V - Nova paralisação de obras acarretaria prejuízos maiores à população e ao erário do que a sua continuidade (Acórdão 2073/2014 – TCU - Plenário);

VI - Suspensão do procedimento seletivo para contratação de leiloeiro oficial para desfazimento dos bens semoventes poderia acarretar perda do valor de mercado dos mesmos (Acórdão 10666/2015 – TCU - 2ª. Câmara);

VII - Sustação dos contratos resultaria em racionamento de energia elétrica, causando calamidade na cidade de Manaus, impactando a economia do estado do Amazonas e do Brasil, bem como ocasionaria prejuízos irreversíveis aos consumidores de energia elétrica do restante do País (Acórdão 1212/2005 – TCU - Plenário);

VIII - Suspensão de contrato de fornecimento de kits escolares ao Pronatec poderia ocasionar prejuízos imediatos ao objetivo maior do programa, qual seja, a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica (TC 033.312/2013-3 – Despacho do Ministro-Relator Valmir Campelo de 18/12/2013 – peça 6).

I.12 Da Proposta de Encaminhamento

23. Caso o resultado do exame sumário indique que os fatos são considerados, cumulativamente, de baixo risco, de baixa materialidade e de baixa relevância, a unidade técnica proporá ao relator, no que couber (art. 106, §3°, I, da Resolução – TCU 259/2014):

I - Conhecer da denúncia ou representação;

II - Comunicar os fatos às unidades jurisdicionadas envolvidas para adoção das providências cabíveis, com cópia para o respectivo órgão de controle interno;

III - Cientificar o denunciante ou representante; e

IV - Arquivar o processo.

23.1. Nos casos em que o relator autorizar a comunicação de que trata o inciso II deste item 23, a unidade técnica deverá informar no ofício de notificação da unidade jurisdicionada que as providências eventualmente adotadas em relação aos referidos fatos comunicados, assim como os resultados dessas providências, deverão constar em registros analíticos no relatório de gestão a ser oportunamente encaminhado ao Tribunal para exame por ocasião da apreciação das contas (art. 106, §§4° a 6°, da Resolução – TCU 259/2014).

24. Caso o resultado do exame sumário indique que os fatos atendem a pelo menos um dos seguintes requisitos: alto risco, alta materialidade ou alta relevância, a unidade técnica, proporá ao relator o prosseguimento do processo, podendo, ainda:

I - Conhecer da denúncia ou representação;

II - Propor a adoção de medidas preliminares ou outras providências necessárias para sanear os autos, quando não houver delegação de competência, nos termos do art. 157 do RI/TCU;

III - Propor ao relator a adoção ou indeferimento de medidas cautelares, assim como as oitivas pertinentes, nos termos dos arts. 22, 23 e 27 da Resolução – TCU 259/2014;

IV - Analisar e propor o mérito, quando o estado do processo assim o permitir, ou seja, quando não houver necessidade de apuração posterior.

25. No caso de representação formulada com base no art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, hipótese em que não é cabível fazer o exame sumário, a unidade técnica realizará o exame técnico e proporá ao relator, no que couber:

I - Conhecer da denúncia ou representação;

II - A adoção de medidas preliminares ou outras providências necessárias para sanear os autos, quando não houver delegação de competência, nos termos do art. 157 do RI/TCU;

III - A adoção ou indeferimento de medidas cautelares, assim como as oitivas pertinentes, nos termos dos arts. 22, 23 e 27 da Resolução – TCU 259/2014;

IV - O mérito, quando o estado do processo assim o permitir, ou seja, quando não houver necessidade de apuração posterior.

I.13 Do caso da unidade técnica distinta da responsável pelas Contas

26. No caso de denúncias ou representações instruídas por unidade técnica distinta da responsável pelo exame das contas das unidades jurisdicionadas envolvidas, a primeira deverá propor na instrução de mérito que seja dada ciência da deliberação à segunda, para exame do possível reflexo nas contas.

26.1. Diante da gravidade dos fatos, a unidade técnica que instruir a representação ou denúncia deve informar de imediato, mesmo antes da instrução de mérito, a existência do respectivo processo à unidade responsável pelo exame das contas, para que esta avalie a necessidade de sobrestamento das contas.

I.14 Da representação da unidade técnica

27. No caso de representação de iniciativa da unidade técnica, o titular deve manifestar-se, em despacho fundamentado, antes de determinar a autuação do processo com base no art. 237, inc. VI, do RI/TCU, quanto ao atendimento cumulativo dos seguintes requisitos (cf. arts. 13, §3º, 103 e 109, todos da Resolução – TCU 259/2014):

I - Matéria relacionada à sua área de atuação;

II - Existência de interesse público para o trato da suposta irregularidade ou ilegalidade;

III - Suficientes indícios da existência da suposta irregularidade ou ilegalidade;

IV - Presença de alto risco para a unidade jurisdicionada, ou de alta materialidade ou de alta relevância dos fatos contextualizados, no âmbito do exame sumário (art. 106 da Resolução - TCU 259/2014).

27.1. O despacho a que se refere o presente item pode ser objeto de delegação de competência aos diretores e assessores das unidades técnicas.

27.2. Caso a matéria da suposta irregularidade ou ilegalidade não esteja dentro de sua área de atuação, a unidade técnica deve encaminhar os documentos, via e-TCU, para a unidade técnica competente (art. 10, *caput*, c/c art. 13, §3°, da Resolução – TCU 259/2014).

27.3. Com a finalidade de realizar apurações preliminares, a partir de documento ou denúncia anônima recebido (vide item 12.1 deste Anexo) e de manifestações da Ouvidoria do Tribunal, desde que

se trate de matéria atinente a sua competência, a unidade técnica poderá encaminhar ofícios de diligência no âmbito dos processos de produção de conhecimento ou, quando em situação de acompanhamento, utilizar-se dos procedimentos previstos no art. 242 do RI/TCU, sempre que houver necessidade de solicitar documentos ou informações.

27.4. Nas condições do subitem anterior, caso seja necessária a ida de equipe técnica a órgão ou entidade para obter documentos ou informações, a unidade técnica deverá formalizar proposta de fiscalização, de acordo com as normas específicas.

27.5. A representação da unidade técnica, após autuação, deverá seguir o procedimento comum às representações em geral.

Parte II - Tratamento de outros documentos que comunicam irregularidades

II.1 Dos relatórios do Programa de Fiscalização em Entes Federativos

28. Após tomar ciência da disponibilização dos relatórios do "Programa de Fiscalização em Entes Federativos" pela Controladoria-Geral da União (no sítio http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/relatorios.php), as unidades técnicas deverão consultá-los com o objetivo de identificar, preliminarmente, fatos relevantes, relacionados a órgãos e entidades integrantes de sua clientela.

28.1. As Secretarias de Controle Externo responsáveis pela análise das contas dos órgãos e entidades repassadores dos recursos fiscalizados pela CGU procederão ao exame dos relatórios tendo por finalidade identificar pontos críticos na execução descentralizada da ação de governo e oportunidade de aperfeiçoamento do processo de implementação da política pública e dos mecanismos de controle dos entes públicos responsáveis.

28.2. As unidades técnicas mencionadas, quando do exame das contas ordinárias anuais, certificar-se-ão, junto aos repassadores de recursos, dos resultados das providências por eles adotadas em decorrência das questões apontadas pela CGU, nos casos em que essas entidades não tenham feito constar tais informações nas respectivas contas.

29. Na hipótese em que a análise dos fatos relevantes relacionados à gestão de recursos federais descentralizados a órgãos e entidades integrantes de sua clientela concluir pelo atendimento concomitante dos requisitos previstos no item 27 deste Anexo, a unidade técnica competente deverá autuar processo de representação, com fundamento no art. 237, VI, do RI/TCU.

II.2 Dos documentos encaminhados pelo FNDE, especialmente relativos ao Fundeb

30. Em relação aos documentos encaminhados pelo FNDE que, desacompanhados de apuração e análise, apenas noticiam o recebimento de reclamações apresentadas àquela Autarquia, inclusive aquelas referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a unidade técnica deve cadastrar esses documentos no e-TCU, com o tipo "Comunicação de irregularidades", e adotar um dos seguintes procedimentos:

I - Caso a documentação encaminhada não noticie irregularidades na aplicação de recursos, a exemplo de impropriedades na gestão escolar (evasão, repetência, deficiências na coordenação didático-pedagógica e no cardápio de merenda escolar), a unidade técnica deve arquivar o documento eletrônico, podendo as informações recebidas pelo Tribunal servir de subsídio para planejamento ou proposição de fiscalizações, exame nas tomadas ou prestações de contas, produção de conhecimento ou para outros fins gerenciais e de inteligência;

II - Caso a documentação encaminhada trate de irregularidade na aplicação de recursos do Fundeb, a unidade técnica pode autuar representação, desde que os requisitos dispostos no item 27 deste Anexo sejam atendidos, e aplicar os procedimentos previstos na Portaria–Segecex 30, de 9/12/2010, em especial os constantes do art. 3º desse normativo.

II.3 Das comunicações de irregularidades, sem débito, em prestações de contas de transferências voluntárias ou para o terceiro setor

31. Os documentos que comunicam ao Tribunal a ocorrência de falhas ou irregularidades, sem débito, verificadas por ocasião do exame das prestações de contas de convênios e outros instrumentos congêneres, devem ser cadastrados com o tipo "Comunicação de irregularidades", ainda que intitulados de representação.

31.1. As informações devem ser mantidas na unidade técnica e, a critério da unidade, poderão servir de subsídio para diligência, planejamento ou proposição de fiscalizações, exame nas tomadas ou prestações de contas, produção de conhecimento ou para outros fins gerenciais e de inteligência.

II.4 Dos documentos que comunicam a instauração de PAD para apurar a prática de improbidade

32. Os documentos encaminhados com base no art. 15 da Lei 8.429/1992, sobre a instauração de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade administrativa, devem ser cadastrados no e-TCU com o tipo "Comunicação de irregularidades", e encaminhados à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), que adotará um dos seguintes procedimentos:

I - Caso o ato investigado no PAD não configure ilegalidade ou irregularidade passível de controle jurisdicional do Tribunal, deve arquivar o documento;

II - Caso o ato investigado no PAD configure ilegalidade ou irregularidade passível de controle jurisdicional do Tribunal, avaliar a gravidade, segundo os critérios de risco, materialidade e relevância, para adotar os seguintes procedimentos, conforme o caso:

a. Arquivar o documento, sem prejuízo de utilizar as informações para servir de subsídio para diligência, planejamento ou proposição de fiscalizações, produção de conhecimento ou para outros fins gerenciais e de inteligência;

b. Acompanhar o resultado do procedimento administrativo instaurado, hipótese em que deverá ser expedida comunicação ao órgão ou entidade instaurador solicitando a remessa de cópia do relatório final da comissão, quando da conclusão dos trabalhos;

c. Informar à unidade técnica detentora da clientela quando verificar que se fazem presentes os requisitos para autuar representação, nos termos do item 27 deste Anexo.

Parte III - Das Disposições Finais

33. A desistência da demanda formulada ao TCU por representante não determina o encerramento do processo instaurado, que é de ordem pública e cujo objeto é sempre o interesse público, irrenunciável por parte da Administração (Acórdão 283/2014 – TCU – 1ª. Câmara).

34. No caso de representações formuladas com base no art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, a revogação da licitação, após a instauração e a consumação do contraditório, conduz à perda de objeto da cautelar que determinou a suspensão do certame, mas não da representação em si, tornando-se necessário dar continuidade ao exame de mérito do processo, com o objetivo de evitar a repetição de procedimento licitatório com as mesmas irregularidades verificadas (Acórdão 743/2014-TCU- Plenário).

O representante ou o denunciante não deve ser considerado, automaticamente, parte processual, devendo, para se qualificar a esta condição, formular ao relator pedido de ingresso nos autos como interessado e comprovar razão legítima para intervir no processo, nos termos do art. 146, §1°, do RI/TCU, inclusive na fase recursal, na hipótese de pretender a reforma de decisão anterior da Corte no processo por ele provocado (Acórdão 1.626/2010-TCU-Plenário, Acórdão 1.218/2008-TCU-Plenário, Acórdão 1.090/2010-Plenário, Acórdão 2.219/2012 –TCU-Plenário, Acórdão 5.562/2010-TC -1ª. Câmara, Acórdão 6.524/2013-TCU-2ª. Câmara, Acórdão 2.873/2010-TCU-Plenário, Acórdão 1.881/2014 – TCU – Plenário).

35. As análises empreendidas pelas unidades técnicas na fase de saneamento não estão adstritas ao objeto e aos termos da representação ou da denúncia apresentada (Acórdãos 2.522/2013-TCU-Plenário e 277/2014-TCU- Plenário).

35.1. Não há obrigatoriedade de abertura de novo processo para apuração de fatos que se sobressaiam ao objeto definido no início da apuração de uma representação e/ou denúncia (Acórdão 532/2014-TCU- Plenário).

36. Com vistas a **evitar a duplicidade de esforços**, nas hipóteses em que o objeto da denúncia ou representação já estiver sendo tratado por outra instância de controle, tais como, pelo órgão concedente ou pelo órgão de controle interno, a unidade técnica poderá propor determinação para que este órgão exerça a sua fiscalização primária, informando ao Tribunal sobre as conclusões da apuração no prazo assinalado, seguido da proposta de arquivamento do processo (Acórdão 2.193/2014-TCU-Plenário, Acórdão 7.890/2014 – TCU – 1ª. Câmara).