

Memorando-Circular nº 006/2009/Segepres

Em 09 de outubro de 2009.

Aos senhores titulares das unidades integrantes das Secretarias-Gerais da Presidência, de Controle Externo e de Administração

C.C: Secretário-Geral de Controle Externo, Secretário-Geral de Administração, Chefe do Gabinete do Presidente e Secretário de Controle Interno

Assunto: Orientações acerca da subscrição de representações, no âmbito de acordos de cooperação, que possam resultar em ações judiciais

No cumprimento de sua missão institucional, o Tribunal tem firmado acordos de cooperação técnica com órgãos e entidades públicos, nacionais e internacionais, bem como com entidades civis. Entre os instrumentos pactuados, incluem-se aqueles relativos à cooperação multilateral que objetivam articular esforços e formar parcerias para estabelecer ações conjuntas para a fiscalização e o controle da gestão pública, a exemplo de:

- a) acordos que constituem redes de controle estaduais, tais como o Marcco (Movimento Articulado de Combate à Corrupção) e o Focco (Fórum Permanente de Combate à Corrupção);
- b) protocolo de intenções que instituiu a Rede de Controle da Gestão Pública, firmado em 25 de março de 2009; e
- c) protocolo de intenções que promove a interação de redes estaduais com a Rede de Controle da Gestão Pública.

2. Ocasionalmente, quando da celebração de acordos multilaterais, são expedidas portarias nas quais o Presidente, com fulcro no §2º do art. 4º e no art. 7º da Resolução-TCU nº 211/2008, delega competência para a assinatura do instrumento e designa o titular da unidade para zelar pelo acompanhamento da execução da cooperação pactuada. Além disso, normalmente, os próprios termos que formalizam os acordos contemplam cláusulas tratando sobre a indicação de responsáveis pelo acompanhamento da execução da cooperação.

3. Nesse contexto, foi encaminhado questionamento a esta Secretaria-Geral, pelo titular da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (Secex-RN), acerca da possibilidade de subscrição de representações, no âmbito do Marcco-RN, que possam resultar em ações judiciais. De modo a subsidiar a orientação a ser repassada à Secex-RN, foi solicitado à

Consultoria Jurídica (Conjur) a emissão de parecer técnico sobre o assunto, que redundou na Nota Conjur nº 013/2009.

4. Assim, por estar de acordo com o parecer técnico expedido pela Conjur, e considerando a anuência da Comissão de Coordenação Geral (CCG) sobre a matéria e a importância que o assunto se reveste, considero oportuno repassá-lo à V. S^a – conforme documento anexado a este memorando – e recomendo que tais orientações devem nortear os procedimentos implementados no âmbito dos acordos multilaterais e de quaisquer outros instrumentos de cooperação pactuados pelo Tribunal. Em especial, transcrevo, do mencionado parecer técnico, as principais orientações a serem observadas quando da atuação dos dirigentes no âmbito dos acordos de cooperação:

“Do exposto, pode-se constatar que o dirigente de unidade técnica do TCU deve:

- a) ***não emitir juízo de valor***, destinado ao público externo e desvinculado de qualquer processo de controle externo, acerca da correção ou incorreção de atos administrativos ou legais, ou seja, não pode firmar entendimento em nome do TCU;
- b) ***ater-se***, em suas manifestações, e no intercâmbio de informações e documentos, ***aos estritos termos dos protocolos de intenções e termos de compromisso assinados***;
- c) ***remeter as informações e documentos obtidos no âmbito dessa cooperação aos órgãos detentores de competência legal e constitucional para adotar as providências judiciais e extra-judiciais cabíveis***;
- d) ***ater-se aos limites previstos na delegação de competência da Presidência do TCU.***”

5. Na oportunidade, informo que demais orientações e informações acerca da pactuação de acordos de cooperação no Tribunal estão disponíveis no Portal TCU, **perfil corporativo**, endereço <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/unidades/segepres>.

Por fim, coloco-me à disposição para quaisquer outros esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,



ANA CLÁUDIA MESSIAS DE LIMA MARTINS
Secretária-Geral da Presidência

Anexo: 01

Nota Conjur n. 13/2009

Em 3 de setembro de 2009

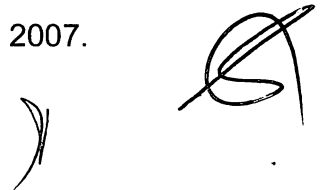
SUMÁRIO: consulta sobre autorização para Secretário de Controle Externo subscrever expedientes no âmbito do MARCCO e do FOCCO.

Senhor Consultor,

Trata-se de consulta acerca da possibilidade de o Secretário de Controle Externo do Rio Grande do Norte subscrever representações no âmbito do MARCCO que possam resultar em ações judiciais.

2. O Movimento Articulado de Combate à Corrupção – MARCCO tem como finalidades: “assegurar uma maior e eficiente integração e aproximação entre as entidades e órgãos compromissados, com o intuito de permitir o trânsito ágil de informações e documentos que possam desencadear uma tutela eficaz no combate à corrupção em suas mais variadas formas e âmbitos de incidência, sem qualquer desconsideração ou sobreposição a eventuais convênios já existentes” e “permitir o desenvolvimento integrado de estratégias para prevenção e combate à corrupção e à imoralidade administrativa”.

3. Com essas finalidades foi firmado Termo de Compromisso de Cooperação entre diversos órgãos e entidades: Controladoria-Regional da União/RN, Delegacia de Defesa do Patrimônio Público, Delegacia da Receita Federal do Brasil em Natal, Delegacia da Receita Federal do Brasil em Mossoró, Delegacia Regional do Trabalho, Escola de Governo da UFRN, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal – Procuradoria da República no RN, Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público do Trabalho – Procuradoria do Trabalho da 21ª Região, Natal Voluntários, Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional RN, Procuradoria da Fazenda Nacional/RN, Procuradoria da União no RN, Secretaria de Controle Externo do TCU/RN, Secretaria de Tributação/RN e Tribunal de Contas do Estado, em 30 de outubro de 2007.



4. Em síntese, esse compromisso visa permitir o trânsito ágil de informações e documentos entre os signatários para a prevenção e a repressão da corrupção.
5. Em 1º de junho de 2009, o MARCCO e o Tribunal de Contas da União, representado pelo Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, firmaram Protocolo de Intenções com o intuito de formalizar a adesão do TCU à Rede de Controle da Gestão Pública, “com vistas à articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, por meio do estabelecimento de compromissos e ações conjuntas voltadas para a fiscalização e o controle da gestão pública”.
6. A mencionada adesão foi antecedida da expedição da Portaria-TCU nº 200, de 27 de maio de 2009, na qual o Exmo. Presidente do TCU delegou competência ao Ministro Aroldo Cedraz para subscrever, em nome do TCU, o mencionado Protocolo de Intenções, além de designar “o Secretário de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte para zelar pelo acompanhamento da execução do referido acordo”.
7. Relatou o Secretário de Controle Externo que “várias ações vêm sendo implementadas pelo MARCCO, com participação desta Secretaria, inclusive com eventual subscrição de documentos de natureza reivindicatória, sempre nos estritos limites da delegação de competência que nos foi atribuída pela Presidência desta Casa”.
8. Entretanto, foram produzidos documentos, consistentes em representações destinadas a subsidiar o ajuizamento de ações, provavelmente uma ação civil pública por ato de improbidade e uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ambas voltadas contra norma da Câmara dos Vereadores do Município de Natal que vincula o subsídio de diversas autoridades municipais ao subsídio dos parlamentares federais, ou seja, com o intuito de efetivar aumentos automáticos de remuneração.
9. No que concerne a esses documentos, há questionamento acerca da competência do titular daquela unidade técnica em subscrevê-los.
10. Finalizado o relato fático, passamos à análise do tema.

11. Nos estritos termos do art. 62 da Lei nº 8.443/1992, o TCU é composto por nove Ministros, funciona junto ao TCU o Ministério Público (art. 64), e também o TCU dispõe de Secretaria para “atender às atividades de apoio técnico e administrativo necessárias ao exercício de sua competência” (art. 65).
12. Esse conjunto de dispositivos, associado aos artigos seguintes da LOTCU que tratam do Plenário, das Câmaras, do Presidente e do Vice-Presidente, explicita que o TCU manifesta-se pelos seus órgãos colegiados e seus componentes, ou seja, seus Ministros.
13. Dessa forma, no exercício da competência de controle externo, atribuída pelo constituinte originário ao TCU, cabe manifestar-se o seu Plenário, suas Câmaras, o Presidente, o Vice-Presidente e os Relatores.
14. À Secretaria do TCU, na qual está incluída a Secex/RN, cabe o apoio técnico e administrativo para que a Corte de Contas se desincumba de suas atribuições constitucionais e legais. Dessa forma, são produzidos pareceres técnicos, em processos de controle externo, que subsidiam as decisões dos Relatores e Colegiados, ou seja, pareceres de caráter opinativo. Nesses termos, o art. 85 da LOTCU.
15. Cabe salientar que o art. 86, inciso IV, prevê o sigilo funcional dos servidores do TCU, que devem utilizar as informações colhidas dos órgãos/entidades jurisdicionadas para a elaboração de pareceres e relatórios.
16. Em apertada síntese, não cabe a servidores da Secretaria do Tribunal, em nome do TCU, emitir juízo de valor destinado ao público externo acerca da correção ou incorreção de atos administrativos ou legais. As constatações técnicas devem ser voltadas aos processos de controle externo e dirigidas aos Relatores, para que, ao final, possa o Tribunal, por meio de seus órgãos competentes, deliberar e decidir da matéria.
17. Obviamente, cabe à Secretaria do Tribunal, nos estritos limites de delegação de competência, interagir com outros órgãos e compartilhar informações (deliberações do TCU, Relatórios etc.), além de usufruir da experiência de outros órgãos de atribuições convergentes, sorvendo informações de grande utilidade para a orientação de trabalhos fiscalizatórios. Entretanto, não cabe à Secretaria do TCU emitir juízo de valor acerca de atos administrativos e legais, consoante acima

ressaltado, direcionado ao público externo e desvinculado de qualquer processo de controle externo.

18. No caso sob análise, os documentos claramente impugnam ato oriundo da Câmara de Vereadores do Município de Natal. Sem discorrer acerca do fato de não se tratar de recursos federais, não pode o Secretário de Controle Externo no Rio Grande do Norte, em nome do Tribunal de Contas da União, firmar pela validade ou invalidade, conveniência ou inconveniência, desse ato, pois conforme acima salientado, não possui competência para externar tal manifestação.

19. Feitas as considerações supra, pode-se, em síntese, afirmar que não cabe às unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União emitir juízo de valor, destinado ao público externo e desvinculado de qualquer processo de controle externo, acerca da correção ou incorreção de atos administrativos ou legais.

20. Outra limitação consiste nos próprios termos de compromissos firmados no âmbito do MARCCO e do FOCCO. Especificamente no caso do Rio Grande do Norte, objeto desta nota técnica, transcreve-se, a seguir, a cláusula que explicita a finalidade do “termo de compromisso de cooperação” datado de outubro de 2007:

1º DA FINALIDADE

O presente compromisso tem por finalidade:

- I) Assegurar uma maior e mais eficiente integração e aproximação entre as entidades e órgãos compromissados, com o intuito de permitir o trânsito ágil de informações e documentos que possam desencadear uma tutela eficaz no combate à corrupção em suas mais variadas formas e âmbitos de incidência, sem qualquer desconsideração ou sobreposição a eventuais convênios já existentes;
- II) Permitir o desenvolvimento integrado de estratégias para prevenção e combate à corrupção e à imoralidade administrativa.

21. Já o Protocolo de Intenções firmado no âmbito do MARCCO/RN, subscrito em 1º de junho de 2009, discrimina, em sua cláusula segunda, as ações previstas:

CLÁUSULA SEGUNDA – DA ATUAÇÃO DOS PARTICÍPES

Constituem ações previstas no âmbito de atuação dos partícipes:

I – colaborar para o desenvolvimento da Rede de Controle da Gestão Pública, nos termos dispostos em seu instrumento de constituição, mediante comunicação e cooperação mútuas com trocas de conhecimentos e experiências;

II – promover mecanismos de divulgação com vistas a difundir boas práticas na administração pública e operacionalizar atividades de capacitação, com foco na gestão pública, transparência e controle social, observada a política de comunicação de cada órgão ou entidade;

III – estabelecer parcerias entre suas áreas de comunicação para divulgação, nos canais pertinentes, das atividades desenvolvidas pela Rede de Controle da Gestão Pública;

IV – implementar ações de capacitação entre os partícipes, com troca e cessão de recursos e materiais próprios, visando ao conhecimento mútuo sobre suas atividades e esferas de atuação, ao intercâmbio de experiências, à habilitação para atividades decorrentes deste PROTOCOLO e ao aperfeiçoamento de seus quadros;

V – designar responsável, no âmbito do seu órgão ou entidade, para atuar como agente de integração, visando facilitar a coordenação e a execução das atividades vinculadas ao presente PROTOCOLO, bem como dirimir dúvidas ou prestar informações a ele relativas;

VI – levar, imediatamente, ao conhecimento dos demais partícipes, ato ou ocorrência que interfiram no andamento das atividades decorrentes deste PROTOCOLO, para a adoção das medidas cabíveis;

VII – fornecer as informações e orientações necessárias ao melhor desenvolvimento e ao fiel cumprimento deste PROTOCOLO e à formalização de demais instrumentos necessários à execução das intenções aqui previstas.

22. Das cláusulas transcritas, observa-se que os convênios firmados destinam-se a permitir maior eficácia no combate à corrupção. Pretende-se atingir essa maior eficácia por meio do intercâmbio de informações entre vários órgãos que possuem atribuições convergentes.

23. Para a consecução dos objetivos, há a previsão de cooperação mútua com troca de informações, parcerias em atividades de capacitação, divulgação de boas práticas de gestão, entre outras finalidades. Dessa forma, a cooperação mútua entre a CGU, o Ministério Público, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, o TCU, entre outros, permite a reunião de informações dispersas para que sejam evitadas ações repetitivas, com desperdício de escassos recursos humanos e materiais, além da maior probabilidade de os objetivos comuns serem atingidos.

24. Assim, além da limitação acima exposta, qual seja, **vedação do dirigente responsável pela execução dos convênios de emitir juízo de valor, destinado ao público externo e desvinculado de qualquer processo de controle externo, acerca da correção ou incorreção de atos administrativos ou legais, também cabe acrescentar a necessidade de o dirigente, em suas manifestações, ater-se estritamente às finalidades descritas nos aludidos termos.**

25. **As informações e os documentos obtidos no âmbito dessa cooperação deverão ser remetidos ao órgão com competência constitucional e legal para denunciar ou representar contra eventuais atos irregulares apurados.**

26. Do exposto, pode-se constatar que o dirigente de unidade técnica do TCU deve:

- a) **não emitir juízo de valor**, destinado ao público externo e desvinculado de qualquer processo de controle externo, acerca da correção ou incorreção de atos administrativos ou legais, ou seja, não pode firmar entendimento em nome do TCU;
- b) **ater-se**, em suas manifestações, e no intercâmbio de informações e documentos, **aos estritos termos dos protocolos de intenções e termos de compromisso subscritos**;
- c) **remeter as informações e documentos obtidos no âmbito dessa cooperação aos órgãos detentores de competência legal e constitucional para adotar as providências judiciais e extra-judiciais cabíveis**;
- d) **ater-se aos limites previstos na delegação de competência da Presidência do TCU**.

À apreciação superior.

SANDRO GRANGEIRO LEITE

Auditor Federal de Controle Externo



WALDECK MIQUILINO DA SILVA

Diretor da 3ª DT/Conjur em substituição

Aprovo a Nota Conjur n. 13/2009.

EDIMILSON ERENITA DE OLIVEIRA

Consultor Jurídico