

**A UTILIZAÇÃO DO TERMO ADMINISTRATIVO
CIRCUNSTANCIADO (TAC) NA DEFESA DO BEM
PÚBLICO DE PEQUENO VALOR E A INFLUÊNCIA
CULTURAL NA IMPLANTAÇÃO DESSE RITO**

Ana Carla Sette da Rocha*

Resumo: O presente artigo objetiva apresentar um relato sintético sobre a tutela do patrimônio público quanto aos bens considerados de pequeno valor, por meio de procedimento administrativo disciplinar simplificado específico, criado pela Controladoria Geral da União, denominado de termo administrativo circunstanciado, sob a pecha da economicidade e eficiência. Inicialmente, abordaram-se diversos conceitos sobre o que se entende por patrimônio público, bem público, e a consequente responsabilidade no caso de prejuízos ao erário. Tratou-se das espécies de controle do patrimônio previstos no ordenamento pátrio e da tutela reservada à Administração. Definiu-se uma metodologia que utilizou a pesquisa documental e concluiu-se que evidências apontam para o fato de que a proposta do rito simplificado poderá gerar bastante economicidade, principalmente em relação à desnecessária instauração de PAD. Os valores éticos, culturais, morais e históricos devem ser verificados na aplicação desse procedimento.

Palavras-chave: termo circunstanciado administrativo; bem público; pequeno valor.

1 Introdução

O presente artigo abordará as espécies de controle do patrimônio público na Administração Pública brasileira. A compreensão de patrimônio público na visão de Sisches (2008) seria abrangente e quase infinita, iniciando pelos instrumentos necessários ao Estado para alcançar seus fins, passando também pela ideia de propriedade coletiva, como ainda na concepção de bens institucionais ou bens obrigatoriamente sob a proteção (fazer) e abstenção (não fazer). Para Pazzagliani Filho,

* Mestranda em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), especialista em Direito Público pela Universidade Potiguar (UnP), e em Organização, Sistemas & Métodos pela Universidade de Pernambuco (UPE). Analista da tecnologia da informação pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE).

Rosa e Fazzio Júnior (1998), a noção de patrimônio público não se restringe aos bens e direitos de valor econômico. O patrimônio moral é composto pelos princípios éticos que regem a atividade pública, sintetizados no princípio da moralidade, consagrado no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a).

*En passant*¹, vislumbram-se as espécies de controle do patrimônio público existentes no nosso ordenamento jurídico, enfatizando a tutela da Administração Pública na gestão do patrimônio por meio do seu controle interno.

Na busca incessante por parte da Administração pela tutela do patrimônio público por meio dos diversos procedimentos criados no nosso ordenamento jurídico, bem como por meio de outros dispositivos normativos expedidos pela Controladoria Geral da União (CGU)² em sua função precípua, qual seja, a defesa do patrimônio público e o incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria no âmbito do Poder Executivo, surge o termo circunstanciado administrativo (TCA), sob o manto da simplicidade e da economicidade.

Como a Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990) disciplinou a sindicância e o processo administrativo disciplinar como ritos processuais ordinários para apuração de irregularidades no âmbito da Administração Pública Federal, a CGU criou procedimentos denominados de sindicância patrimonial e adotou o procedimento da tomada de contas especial. Mais recentemente, por meio da Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009 (BRASIL, 2009), a CGU criou o TCA, por meio de um rito simplificado para apuração de extravio ou dano que implique prejuízo de pequeno valor.

Considera-se bem de pequeno valor aquele que se enquadra nos termos do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), cujo limite máximo é de R\$ 8 mil.

Nesse sentido, o presente texto buscará demonstrar os benefícios/malefícios muitas vezes adquiridos com a alternativa da utilização do TCA, na qualidade de uma sindicância patrimonial, quando cabível na tutela no patrimônio moral/cultural, considerado bem de pequeno valor.

2 Patrimônio público: conceito

De acordo com o que preceitua a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (BRASIL, 1965, p. 1), o patrimônio público é assim definido em seu art. 1º: “Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”.

No conceito de Martins (2011), bem público é todo bem imóvel, móvel ou semovente de que sejam titulares pessoas jurídicas de direito público – tanto da Administração direta quanto indireta – caracterizadas por uma relação jurídica administrativa e com destinação pública específica (afetação)³. O art. 98 do Código Civil

¹ “De passagem”, em francês, ou seja, algo apanhado na brevidade de um momento.

² Criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31 (BRASIL, 2001). Inicialmente denominada Corregedoria-Geral da União (CGU/PR), o órgão é vinculado diretamente à Presidência da República.

³ Afetação: “é a preposição de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial” (Mello, 2006, p. 868).

Brasileiro dispõe: “São públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (BRASIL, 2012, p. 79).

O termo “material” empregado pela Instrução Normativa Sedap nº 205, de 8 de abril de 1988 (BRASIL, 1988b, p. 1), em seu sentido mais estrito, alberga os bens devidamente patrimoniados pela Administração, incluindo obviamente os bens duráveis ou que fazem parte de seu ativo permanente e excepcionalmente até alguns bens de consumo que possuam valor relevante, senão vejamos:

Material – Designação genérica de equipamentos, componentes, sobressalentes, acessórios, veículos em geral, matérias-primas e outros itens empregados ou passíveis de emprego nas atividades das organizações públicas federais, independente de qualquer fator, bem como, aquele oriundo de demolição ou desmontagem, aparas, acondicionamentos, embalagens e resíduos economicamente aproveitáveis.

A referida expressão alberga não só os bens já incorporados ao patrimônio público, como também inclui aqueles bens ou mercadorias retidos ou apreendidos, ainda sob custódia, que teriam emprego após a destinação formalmente prevista em norma, visto já serem itens sob domínio do Estado, mesmo que provisoriamente.

Firmado esse enfoque abrangente, convém então destacar que, nas hipóteses de dano ou desaparecimento de bens públicos (*lato sensu*), é comum configurar prejuízo ao erário e/ou a terceiro, o que remete ao conceito de responsabilidade civil, cuja índole não é punitiva, mas sim patrimonial e indenizatória.

E sobre responsabilidade civil da Administração, a Constituição Federal (Brasil, 1988a) preconiza, em seu art. 37, § 6º, a teoria da responsabilidade objetiva do Estado.

Nos dizeres de Alexandrino e Paulo (2009), não se cogitará de responsabilidade da Administração nos casos em que a atuação do causador do dano for independente de sua condição de agente público.

A noção de erário público, para Martins (2011), está incluída no conceito de patrimônio público, enquanto este se revela numa amplitude de elementos, aquele se destina somente aos dinheiros e valores do Estado. A expressão erário público revela-se a ideia do próprio tesouro, ou seja, o dinheiro, os haveres ou os valores arrecadados pela função tributária do Estado.

Para Mello (2006, p. 866), o conjunto de bens públicos forma o “domínio público” que inclui tanto bens imóveis como móveis.

3 O patrimônio moral e cultural

A moral está adstrita à esfera de maior amplitude no campo do nosso estudo, do patrimônio, da filosofia, inclusive do próprio direito. Pode-se afirmar, a rigor, mas não absolutamente, que as normas de conduta moral são originárias da ética, como bem leciona Ráo (1999, p. 66):

Mas a moral não tem o mesmo sentido da ética. A ética (*ethos*) é termo originário da Grécia com todas as formas de normatividade e experiência, a moral (*mores*) é termo de origem latina, que adquiriu sentido específico ligado a idéia de dever individual, introspectivo e sem bilateralidade (dever consigo mesmo).

Por sua vez, as normas jurídicas se originam da ética. Observe-se que dados culturais e da experiência diversa ao longo do tempo são apreendidos em forma de valores, potencializando o plano normativo (deveres, exigências, princípios), que, no campo do direito, busca a justiça como atividade finalística.

Na visão de Haurion (1938), escritor francês que sedimentou a ideia de moralidade administrativa, considerando a evolução social do direito, há que se ressaltar valores tais como a dignidade da pessoa humana, a conservação da coisa pública, o respeito da correta distribuição dos haveres arrecadados dos contribuintes, a necessidade de transparência dos atos de governo⁴, a forma de atuação administrativa sob modos justos e razoáveis. Para Cammarosano (2006), todos esses valores passaram a ser positivados, via de regra, o que, de alguma forma, deu ensejo à gênese da moralidade juridicizada dentro da Administração Pública.

E por falar em moralidade, não há como mitigar o fenômeno cultural que aporta a questão ética e moral em nossas organizações. No Brasil, a maior parte dos estudos que objetivam compreender o impacto dos traços da cultura brasileira na gestão das organizações se apoia em trabalhos sobre a formação histórica, cultural, social e econômica do país. Tais estudos foram produzidos na década de 1990 e revelam uma diversidade grande de traços culturais nacionais que caracterizam a forma como as organizações são geridas no país (MOTTA; ALCADIPANI; BRESLER, 2001; BARROS; PRATES, 1996; COSTA, 1997; DAVEL; VASCONCELOS, 1997; FREITAS, 1997; MATHEUS, 1997; MOTTA; CALDAS, 1997; VERGARA; MORAES; PALMEIRA, 1997; MOTTA, 1996; WOOD; CALDAS, 1998). De acordo com Chu e Wood Jr. (2008, p. 972-974), são colocados a seguir seis traços essenciais e centrais da cultura organizacional brasileira, tratados em estudos sobre a tentativa de retratar a cultura organizacional local por meio da identificação e análise de traços culturais marcantes, quais sejam:

- a) jeitinho – comportamento que visa à harmonização das regras e determinações universais da vida com as necessidades diárias do cidadão, buscando a realização de objetivos a despeito de determinações legais contrárias;
- b) desigualdade de poder e hierarquia – o sistema de relações hierárquicas que vigorou nas relações entre senhor e escravo no Brasil colonial marcou profundamente a sociedade local;
- c) flexibilidade – a flexibilidade que permeia os comportamentos nas organizações no país traduz-se na capacidade de adaptação e criatividade das pessoas;
- d) plasticidade – tem como raiz o gosto pela miscigenação, pelo novo e pelo exótico, que marcou a colonização do país;

⁴ "Accountability pode ser traduzida também para o português, deficientemente, por 'prestar contas'. Accountability significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que anda a fazer, como faz, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir". Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

e) personalismo – expressa a importância atribuída às pessoas e aos interesses pessoais em detrimento das pessoas ou interesses do grupo ou comunidade. Indica o alto grau de confiança depositado na rede de amigos e familiares para resolução de problemas ou obtenção de privilégios; e

f) formalismo – se traduz nas organizações por meio de comportamentos que buscam por um lado a redução do risco, da ambiguidade e da incerteza e, por outro, aumento de previsibilidade e controle sobre as ações e comportamentos humanos.

O patrimônio moral é composto pelos princípios éticos que regem a atividade pública, sintetizados no princípio da moralidade, consagrado no art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988a). A atuação, segundo o princípio da moralidade, por parte de todos os agentes públicos, garante a observância de um padrão de atuação dentro da moral, da boa-fé, da lealdade e da honestidade, essencial ao bom e correto funcionamento da Administração Pública.

Quando o patrimônio estiver vinculado a um determinado ente, a ele cabe, em primeiro lugar, adotar todas as providências necessárias à sua preservação e conservação. De acordo com entendimento do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2010), o princípio da insignificância não se aplica aos atos de improbidade administrativa; se o bem jurídico protegido pela Lei de Improbidade é, por excelência, a moralidade administrativa, não se pode falar em aplicação do princípio da insignificância às condutas imorais, entende o ministro. Para o autor, não há como aplicar os princípios administrativos com calculadora na mão, expressando-os na forma de reais e centavos (BRASIL, 2010).

A efetiva responsabilização penal, civil e administrativa daqueles que causam lesão ao patrimônio público é fundamental para a proteção e preservação do patrimônio público e deve ser sempre perseguida, seja pelos próprios órgãos da Administração Pública, seja pelo Ministério Público, por meio de ações penais, ações de improbidade administrativa, processos administrativos e ações civis de ressarcimento de danos.

Nos dizeres de Martins (2011), restou suficientemente desenhado que o patrimônio público e a moralidade mantêm perfil constitucional de direito fundamental. E como assevera o autor, assim deveriam sê-lo como consagrado nas declarações internacionais e na Constituição Federal, considerando que a riqueza de um determinado grupo social não só se origina de seus recursos naturais, mas também de seus membros que produzem, trabalham, prosperam em nome de uma vida em sociedade, passam a renunciar a gozos e lazeres, a recolher tributos e contribuições, e a se limitar constantemente.

4 Espécies de controle do patrimônio público

A pluralidade de espécies de tutela do patrimônio público na Administração Pública brasileira é norteadada pelo ordenamento jurídico e se constitui do controle interno, aquele exercido dentro de um mesmo poder, seja o exercido no âmbito

hierárquico, seja o exercido por meio de órgãos especializados, sem relação de hierarquia com o órgão controlado. Diz-se externo o controle exercido por um poder sobre os atos administrativos praticados por outro poder.

O controle de contas é aquele previsto no art. 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), que toca à fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da União, levando em consideração o princípio da legalidade e os critérios de legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias das receitas. Nos dizeres de Martins (2011), com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵, surgiu mais outra possibilidade de controle do patrimônio público, o denominado controle fiscal, a partir do que se chama de gestão fiscal responsável.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988a), o controle da Administração foi conferido ao próprio Estado, que o realiza de forma interna e externa. O controle interno é realizado pela Administração e por seus órgãos. O controle externo é realizado por outros entes do Estado que não fazem parte da Administração (Legislativo e Judiciário). E, na seara do controle jurisdicional, há uma diversidade enorme de dispositivos dentro do ordenamento jurídico nacional, tais como: ação civil pública, ação popular, mandado de injunção, mandado de segurança, Lei da Improbidade, Lei de Abuso de Autoridade, entre outros.

5 O controle da Administração Pública na tutela do patrimônio público

Em *O espírito das leis*⁶, Montesquieu (2008, p. 48) insculpe a clássica lição: “Todo aquele que tem poder tende a abusar dele. Para evitar que os governos se transformem em tiranias, cumpre que o poder detenha o poder, porque o poder vai até onde encontra limites (*te pouvoir arrête te pouvoir*)”. Daí se infere que, se, no Estado Democrático, a vontade popular é soberana e sua manifestação eclode em sistemas normativos para sua própria preservação, esse conjunto de normas passa, para Martins (2011), a ser repositório do agir estatal. É onde se tem a confluência do Estado Democrático com o Estado de Direito. O art. 1º da Constituição Federal demonstra claramente que, se todo poder emana do povo, somente em seu proveito será exercitado (BRASIL, 1988a). Portanto, não se concebe, no Estado Democrático, a inexistência de controle. Conforme Marçal Filho (2005, p. 38) assevera:

[...] submeter a competência punitiva ao princípio da legalidade equivale a afirmar que somente o povo, como titular da soberania última, é quem se encarregará de qualificar certos atos como ilícitos e de escolher as sanções correspondentes e adequadas.

⁵ A Lei de Responsabilidade Fiscal é regulamentada pela Lei Complementar nº 101/2000.

⁶ *O espírito das leis* (*L'esprit des lois*), publicado em 1748, é o livro no qual Montesquieu elabora conceitos sobre formas de governo e exercícios da autoridade política que se tornaram pontos doutrinários básicos da ciência política. Suas teorias exerceram profunda influência no pensamento político moderno. Elas inspiram a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada em 1789, durante a Revolução Francesa.

O cidadão aquinhoado com a possibilidade de participar do controle estatal na função de garante tem a participação popular garantida no ordenamento jurídico, portanto parte legítima do processo de tutela do patrimônio público senão de acordo com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988a) em vários dispositivos normativos: art. 5º – *omissis*; XXXIV; art. 37 – *omissis*; § 3º, art. 74 etc.

Dentro do Poder Executivo, por meio da Administração Pública Federal, a defesa do patrimônio público vem sendo realizada por alguns mecanismos de controles, tais como a sindicância e o processo administrativo disciplinar – PAD (BRASIL, 1990), as tomadas de contas especiais (BRASIL, 2006, 2007a, 2007b) e os termos circunstanciados administrativos (TCAs) (BRASIL, 2009).

A CGU é o órgão do governo federal responsável por assistir direta e imediatamente o presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

No âmbito da Administração Pública, uma vez detectados prejuízos ao erário público ou para terceiros em decorrência da ação ou omissão, dolosa ou culposa, emerge a responsabilidade civil, isto é, patrimonial do servidor. Se o dano foi dolosamente causado à Fazenda Pública e faltarem bens que assegurem a execução do débito pela via judicial, a indenização a esta devida pode ser colhida mediante descontos diretamente da remuneração ou proventos do servidor, extraídos em parcelas mensais não excedentes da décima parte deles, consoante hipóteses previstas nos arts. 46 e 122 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990). É importante ressaltar que a ação de responsabilidade civil contra servidor que haja causado danos ao erário público mediante comportamento ilícito é imprescritível.

6 Termo circunstanciado administrativo (TCA)

Atualmente, quando se tem notícia apenas genérica de dano ou de desaparecimento de bem público, de mercadoria apreendida e de extravio de processo administrativo, sem nenhum indício que aponte o possível autor ou responsável pelo fato, não se justifica, de plano, instaurar o oneroso processo administrativo disciplinar previsto na Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990), com todos os ônus que lhe são inerentes. Enfatiza-se aqui que o simples fato de se identificar quem tem o nome consignado em termo de responsabilidade e/ou quem tinha o bem sob guarda ou uso no momento do sinistro não tem o condão de autorizar qualquer ilação acerca de algo muito mais grave e residual, que é a possibilidade de responsabilização administrativa. Somente se cogita de tal responsabilização se houver, no mínimo, indícios de conduta culposa ou dolosa de servidor.

O caso específico de a apuração de dano (avaria) ou desaparecimento (extravio, furto ou roubo) de bem público transcorrer em via administrativa traz à tona a exceção de não aplicação do devido processo legal previsto na Lei nº 8.112/90

(BRASIL, 1990). O que determina a necessidade de remessa da apuração para o sistema correcional não é o simples fato de se poder identificar quem estava com o bem no momento do sinistro, mas sim a possibilidade de se cogitar que algum servidor tenha agido com culpa ou dolo no evento danoso. Nesse sentido, o bem poderia estar em mãos de algum servidor perfeitamente identificável quando ocorreu o sinistro, e ainda assim o procedimento administrativo prévio se dará no âmbito da unidade local se não houver indícios de ânimo subjetivo (culpa ou dolo) na conduta.

Abordando-se primeiramente o sentido mais estrito de bens (bens patrimoniais e bens retidos ou apreendidos, excluindo desse conceito os processos administrativos), tem-se que a matéria foi disciplinada em sede do Poder Executivo Federal pela Controladoria-Geral da União, por meio da Instrução Normativa CGU nº 4, de 17 de fevereiro de 2009 (BRASIL, 2009) que estabeleceu uma apuração simplificada, a cargo da própria unidade de ocorrência do fato, à margem do sistema correcional, a ser realizada por meio do instrumento processual chamado TCA, para casos de dano ou desaparecimento de bem público que implicar prejuízo de pequeno valor (assim entendido quando o preço de mercado – e não de registro contábil – para aquisição ou para reparação do bem extraviado ou danificado for igual ou inferior ao limite legal para dispensa de licitação, conforme diploma legal supra citado Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) – atualmente de R\$ 8 mil.

O TCA foi instituído objetivando a eficiência e a racionalização do emprego dos recursos públicos, como uma alternativa – sob determinadas condições de aplicação – ao oneroso rito disciplinar (nos casos de sindicância, PADs), cujo custo por vezes é desproporcional em relação ao benefício obtido. Não obstante, esse rito simplificado tem modelo de formulário padronizado pela CGU e deve ser protocolado na forma de um processo administrativo *lato sensu*. O emprego desse procedimento é limitado ao prejuízo decorrente de dano ou extravio de bem de pequeno valor, cujo ato de instauração e de designação do condutor do rito é atribuição que recai sobre o chefe do setor responsável pela gerência de bens e materiais na unidade, no prazo de cinco dias, prorrogável por igual período. O referido rito processual possibilita a realização de provas, se necessário, inclusive laudos periciais ou técnicos, e, ao final, deve apresentar parecer conclusivo, com proposta de julgamento para o titular da unidade de lotação do servidor à época do fato, que pode acatar ou não a proposta de acordo com o que preceitua o contido na Instrução Normativa CGU nº 04/2009 (BRASIL, 2009).

Caso o TCA conclua que o prejuízo inferior ao limite estabelecido na norma regulamentadora (R\$ 8 mil) decorreu do uso regular do bem ou de fatores que independem da ação do servidor – ou seja, que este não agiu nem com culpa, nem com dolo –, a apuração se encerra no próprio TCA, com remessa dos autos para o gestor patrimonial, a fim de se proceder apenas a controles contábeis internos. Mas, se a autoridade concluir que o prejuízo inferior ao limite estabelecido decorreu de conduta culposa do servidor e este concorde com o ressarcimento ao erário, a solução ainda se encerra no próprio TCA. Essa via simplificada não tem o condão de

impor o ressarcimento ao servidor, por isso necessário se faz a concordância deste. Nesse caso, o encerramento se condiciona ao ressarcimento ao erário, no prazo de cinco dias (prorrogável por igual período), tanto por meio de pagamento quanto pela entrega de bem igual ou superior ao bem danificado ou extraviado ou pela prestação de serviço (realizada por terceiro, não pelo servidor) que restitua o bem danificado nos termos dos arts. 3º e 4º da norma regulamentadora do TCA (BRASIL, 2009).

Caso o TCA seja concluído e verifique-se culpa ou dolo do servidor sem que haja o ressarcimento ao erário, então, o rito simplificado exigirá procedimento sob o manto da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990) que arregimentará o processo administrativo disciplinar competente.

7 Metodologia aplicada

Os principais objetivos foram discutir e consolidar os temas abordados no aprendizado em face do entendimento sobre a aplicação do TAC na gestão dos bens considerados como de pequeno valor, integrantes do patrimônio público da Administração Direta, das autarquias e fundações. A pesquisa em questão classifica-se quanto aos fins e aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa é descritiva e exploratória (VERGARA, 2010). E quanto aos meios a pesquisa é bibliográfica (FONSECA, 2002; LAKATOS; MARCONI, 2002) e documental (FONSECA, 2002; VERGARA, 2010). Diz-se descritiva, eis que o presente estudo foi conduzido nos termos de Triviños (1987), procurando, por meio da análise documental e bibliográfica, descrever conceitos e relacionar os instrumentos normativos que regulamentam o TAC.

Quanto à pesquisa documental, torna-se oportuno transcrever as acepções de Fonseca (2002, p. 32):

A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: processos, relatórios, documentos oficiais, instrumentos normativos como Portarias, Resoluções, Instruções e Orientações Normativas, Boletins de Serviço, Manuais, guias, etc.

8 Contextualização: indicadores

De acordo com dados apresentados pela CGU nos últimos cinco anos, verifica-se um elevado índice de expulsões punitivas que vem se mantendo no âmbito da Administração Pública Federal provenientes de PADs (BRASIL, 2011). Outro dado importante que se verifica é que essas expulsões são, em grande maioria, originárias de causas com o valimento indevido do cargo e a improbidade administrativa (BRASIL, 2011). Esses são alguns dos indicadores físicos que foram devidamente levantados pela CGU e que trouxeram elementos concernentes sobre a caracterização do problema. Ressalta-se que, em relação ao TAC, a CGU não dispõe de dados estatísticos, uma vez que consiste em um rito inovador de implantação recente.

Atualmente as sindicâncias e os PADs possuem rito ordinário na apuração do prejuízo ao erário, e sobre a realização de tais processos incide um custo (BRASIL, 1990). Tais processos exigem a formação de comissões de servidores para sua execução conforme menciona o art. 149 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990). Sobre os custos de um processo administrativo disciplinar, Alves (1998, p. 8)⁷ esclarece:

[...] o custo de uma sindicância que normalmente serve de base à instauração do processo administrativo disciplinar. Somente essa sindicância, admitindo-se simplificada, gera despesa de R\$ 6.374,30.

[...] Mas há um dado que agrava esse quadro: 86% dos expedientes levados à apreciação judicial restam anulados por vícios formais. Cada vez que isso acontece, R\$ 25.023,33, do bolso do contribuinte, são jogados no ralo. O cálculo decorre de minucioso levantamento de todos os elementos geradores de custo no desenvolvimento de um processo no âmbito da Administração Pública. Dentre eles: custo/dia de cada um dos três membros da comissão processante, do acusado, do secretário da comissão, do consultor jurídico ao laborar em fase analítica, e dos servidores da área de recursos humanos, que têm participação antes, durante e depois do processo; e mais o custo/hora de testemunhas, de servidor do protocolo, da autoridade julgadora e de servidores disponibilizados para fornecer subsídios. Acrescente-se ainda o material mínimo de expediente.

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando nesta. No caso do TAC, verificou-se que inexistia o custo da comissão processante, eis que, por se tratar de um rito simplificado, é executado apenas pelo chefe responsável do local onde o material se encontrava (BRASIL, 2009). Apesar de a CGU ainda não possuir dados estatísticos, o rito simplificado proposto foi absorvido pela própria atividade setorial, não havendo custo significativo em relação às sindicâncias e aos PADs que necessitam de, no mínimo, dois servidores para a execução do inquérito, além de um prazo mínimo de 30 dias (ex vi art. 143 e seguintes da Lei nº 8.112/90) (BRASIL, 1990).

Há vários sistemas classificatórios para os indicadores sociais (CARLEY, 1985). A classificação mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem. No caso dos TACs, esses indicadores estão seriamente comprometidos, uma vez que tratam de perdimento, furto, roubo, extravio de bens. Ora, apesar da responsabilidade objetiva da instituição/Estado, o servidor também responderá no caso de culpa ou dolo.

⁷ Léo da Silva Alves é presidente do Centro Ibero-Americano de Administração e Direito.

Por meio de um tratamento científico-estatístico, com os dados advindos de todas as fontes primárias e secundárias, em que se realizam parâmetros analíticos de maneira conjuntural com a participação dos dados levantados pela CGU, o texto que se pretendeu propor com o compromisso de todos, por meio de um procedimento analítico, na linha de contribuição de Epstein (2006, p. 25), afirma:

Os procedimentos analíticos estruturam a transformação de um discurso em outro. O discurso primeiro, geralmente o mais imediato, derivado e expresso em linguagem do senso comum, constitui, como vimos na expressão de Bachelard, o primeiro dos obstáculos epistemológicos, porque é uma experiência situada antes e acima da crítica, esta um elemento essencial do espírito científico.

9 Considerações finais

À guisa de conclusão, cabe expressar as palavras de Freitas (2007) ao se referir ao direito fundamental à boa administração como um plexo de direitos encartados nesta síntese: a) o direito à administração pública transparente (princípio da publicidade), salvo no caso do sigilo se apresentar justificável; b) o direito à administração pública dialógica, com as garantias do contraditório e da ampla defesa; c) o direito à administração pública imparcial; d) o direito à administração pública proba; e) o direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada e sem “absolutização” irrefletida das regras, de modo que toda e qualquer competência administrativa supõe habilitação legislativa; f) o direito à administração pública eficiente e eficaz, além de econômica e teleologicamente responsável.

A proposta de implementação do TAC nada mais é do que uma tentativa de gestão inovadora, na seara do processo administrativo disciplinar, na defesa do patrimônio público de pequeno valor. Trata-se de um procedimento diferenciado por ter rito simplificado e buscar a economicidade e a eficiência na esfera da gestão do patrimônio. Depreende-se que, de acordo com o elenco de direitos observados, o TAC aparentemente contempla o requisito da imparcialidade em seu *modus operandi*⁸, sem comprometer efetividade do processo que se insere. O ponto mais vulnerável dessa proposta de rito simplificado é o fato de este ser lavrado pelo chefe do setor responsável pela gerência de bens e materiais na unidade administrativa nos termos do art. 2º da Instrução Normativa nº 4/2009 (BRASIL, 2009), e não pelo chefe imediato da unidade onde o bem desapareceu.

Esposado nas conclusões de Chu e Wood Jr. (2008), o traço do personalismo revelou-se presente na gestão das organizações no país por meio das seguintes características marcantes: as pessoas buscam relacionamentos próximos e afetivos no ambiente de trabalho, o que torna os relacionamentos pessoais por vezes mais importantes do que as competências técnicas; o relacionamento pessoal seria

⁸ *Modus operandi* é uma expressão em latim que significa “modo de operação”, utilizada para designar uma maneira de agir, operar ou executar uma atividade seguindo sempre os mesmos procedimentos.

fundamental para a eficiência e produtividade do trabalho em grupo. Os referidos depoimentos empíricos demonstram que, de maneira geral, os relacionamentos profissionais tendem a ser também pessoais. É nesse sentido que se defende ser de vital importância para a imparcialidade do procedimento que este não seja realizado por servidores lotados em uma mesma unidade. O fato de ser o responsável pela gerência do patrimônio já, de certa forma, tutela a imparcialidade necessária à efetividade do procedimento sumário.

Ante o exposto, os estudos levantados nos levam a concluir que a proposta do TCA é válida como procedimento, mas sem qualquer caráter impositivo pela Administração, uma vez que foi criado por instrumento normativo próprio da CGU e não por lei ou decreto. A compreensão e identificação dos sistemas culturais são essenciais para orientar a ação gerencial, evitar frustrações e viabilizar a implantação bem-sucedida de projetos transformacionais, principalmente no tocante ao grau hierárquico do responsável pela unidade patrimonial.

THE USE OF THE DETAILED ADMINISTRATIVE TERM (DAT) IN DEFENSE OF SMALL VALUE PUBLIC GOODS AND THE CULTURAL INFLUENCE OF THE IMPLEMENTATION OF THIS PROCEDURE

Abstract: This article presents a synthetic report about the protection of the public property more specifically the goods considered of little value, through a simplified administrative procedure established by the Union General Comptroller, called the Detailed Administrative Term, with the goal of better economy and efficiency. Initially the work approached different notions about what is meant by public property, public goods, and the resulting responsibility for any losses to the public treasury. The work also talks about the types of asset control provided by the National Legislation and the right of protection reserved to the Federal Administration. We defined a methodology that used documental research and concluded that evidence appoint to the fact that the proposed simplified procedure can generate enough economy, especially regarding the unnecessary introduction of the Disciplinary Administrative Procedure. Finally it's very important that the ethical, cultural, moral and historical values should be considered in the application of this simplified procedure.

Keywords: administrative detailed term; public good; small value.

Referências

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito administrativo descomplicado*. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.
- ALVES, L. da S. Quanto custa um processo administrativo disciplinar? *Correio Braziliense*, Brasília, 27 abr. 1998. Direito & Justiça, p. 8.

- BARROS, T.; PRATES, M. *O estilo brasileiro de administrar*. São Paulo: Atlas, 1996.
- BRASIL. Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 jul. 1965. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 3 mar. 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- BRASIL. Instrução Normativa Sedap nº 205, de 8 abril de 1988. Objetiva racionalizar com minimização de custos o uso de material no âmbito do Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal Direta, das autarquias federais e fundações públicas através de técnicas modernas que atualizam e enriquecem essa gestão com as desejáveis condições de operacionalidade, no emprego do material nas diversas atividades. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Poder Executivo, 11 abr. 1988b.
- BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 3 mar. 2013.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 5 mar. 2013.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 19 abr. 2013.
- BRASIL. Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Poder Executivo, 3 abr. 2001. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/615177/dou-secao-1-03-04-2001-pg-1>>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 51, de 6 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 1º, inciso III, 8º, § 2º e 18, *caput*, e § 1º da Instrução Normativa nº 47, de 27 de outubro de 2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 dez. 2006.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 54, de 19 de setembro de 2007. Dá nova redação aos artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 7º, 12, 14, 15, 16 e 19 da Instrução Normativa nº 47, de 27 de outubro de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Poder Executivo, 26 set. 2007a. Disponível em: <<http://www.cge.se.gov.br/modules/wfdownloads/singlefile.php?cid=1&lid=449>>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 56, de 5 de dezembro de 2007. Dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Poder Executivo, 11 dez. 2007b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_562007.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2013.

- BRASIL. Controladoria Geral da União. Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009. Possibilita a utilização de Termo Circunstanciado Administrativo – TCA para apuração de extravio ou dano que implique em prejuízo de pequeno valor. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Poder Executivo, 18 fev. 2009. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 892.818 – RS (2006/0219182-6). Recorrido: João Amaro Borges da Silva. Recorrente: Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Herman Benjamin. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 fev. 2010. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Jurisprudencia_Improbidade/RESP%20892818.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- BRASIL. Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 13 jan. 2013.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. In: NEGRÃO, T. et al. *Código civil e legislação em vigor*. 31. ed. atual. e reform. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 5-2107.
- CAMMAROSANO, M. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa*. Belo horizonte: Fórum, 2006.
- CARLEY, M. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985.
- CHU, R. A.; WOOD JR., T. Cultura organizacional brasileira pós-globalização: global ou local? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 969-991, set./out. 2008.
- COSTA, A. L. Cultura brasileira e organização cordial: ensaio sobre a Gaviões da Fiel. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Coord.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 221-238.
- DAVEL, E.; VASCONCELOS, J. Gerência e autoridade nas empresas brasileiras: uma reflexão teórica e empírica sobre a dimensão paterna nas relações de trabalho. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Coord.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 94-110.
- EPSTEIN, I. Ciência, poder e comunicação. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 15-31.
- FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002.
- FREITAS, A. B. Traços para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Coord.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 38-54.
- FREITAS, J. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- HAURION, M. *Precis elementaire de droit constitutionnel*. Paris: Recueil Sirey, 1938.
- LAKATOS, E.; MARCONI, M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MARÇAL FILHO, J. *Curso de direito administrativo*. São Paulo. Saraiva, 2005.
- MARTINS, F. R. *Controle do patrimônio público: comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MATHEUS, T. B. Uma discussão psicanalítica sobre o imaginário da lei no Brasil. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Coord.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 129-142.
- MELLO, C. A. B. de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MONTESQUIEU, C. L. de S. *O espírito das leis*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

- MOTTA, F. C. P. *Cultura e organizações no Brasil: relatório de pesquisa nº 15/1996*. São Paulo: FGV, 1996.
- MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R.; BRESLER, R. Estrangeirismo como segregação nas organizações. *Revista de Administração Contemporânea*, São Paulo, v. 5, p. 59-79, jan. 2001.
- MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Coord.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- PAZZAGLINI FILHO, M.; ROSA, M. F. E.; FAZZIO JÚNIOR, W. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. São Paulo: Atlas, 1998.
- RÁO, V. *Ato jurídico*. 4. ed. São Paulo: RT, 1999.
- SISCHES, L. R. *Tratado general de filosofia del derecho*. Ciudad de México: Porrúa, 2008.
- TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.
- VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2010.
- VERGARA, S. C.; MORAES, C.; PALMEIRA, P. Cultura brasileira revelada no barracão de uma escola de samba: o caso da família imperatriz. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Coord.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 239-253.
- WOOD, T.; CALDAS, M. Antropofagia organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 38, n. 4, p. 6-17, out./dez. 1998.