

M

esas Técnicas em Tribunais de Contas¹

*Technical round-table
discussions in Courts of Accounts*

Egle dos Santos Monteiro

Mestre em Direito do Estado (PUC/SP).
Professora de Direito Administrativo (PUC/SP).
Assessora Jurídica chefe no TCMSP. Advogada em
São Paulo.

Newton Antônio Pinto Bordin

Mestrando em Direito (FGV/SP). Assessor Jurídico
do TCMSP. Advogado em São Paulo.

Resumo: Os autores apresentam a normatização e a prática das “Mesas Técnicas”, reuniões especializadas, realizadas durante a instrução de processos de fiscalização, com o objetivo de esclarecimento de apontamentos e de justificativas, com fulcro na cooperação interinstitucional.

Palavras-chave: Controle externo. Cooperação interinstitucional. Mesa Técnica.

Abstract: The authors introduce the norms and the practice of the so-called “Mesas Técnicas” (technical round-table discussions), which are technical meetings that occur during the instruction of the control procedures, aiming at clarifying faults identified by the Audit office and the reasons presented by the city hall – based on interinstitutional cooperation between the São Paulo City Court of Accounts and the municipal government.

Keywords: External control. Interinstitutional cooperation. Technical round-table discussions.

Os Tribunais de Contas brasileiros, com fundamento na abertura normativa estabelecida pelo art. 71 da Constituição Federal, têm buscado o aprimoramento constante de sua função institucional, por meio de diversas iniciativas que contribuem para maior efetividade do controle externo e, conseqüentemente, para o aprimoramento das contratações públicas.

Dentre as iniciativas, podem ser mencionadas a crescente utilização de métodos digitais de análise de editais licitatórios – inclusive mediante a utilização de sistemas de inteligência artificial –; e o aprimoramento da estrutura de *acordos* nos processos de controle externo, notadamente por meio da celebração de *Termos de Ajustamento de Gestão* (TAGs) entre as Cortes de Contas e os gestores públicos responsáveis pelas entidades ou pelos órgãos fiscalizados².

Neste artigo, serão apresentadas as Mesas Técnicas conduzidas no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), as quais têm sido objeto de crescente interesse pelas demais Cortes de Contas do país, pelos órgãos sujeitos à jurisdição do TCMSP e pela sociedade paulistana³ – e, defendemos, estão inseridas na lógica de iniciativas promovidas pelos Órgãos de Controle Externo em prol do aprimoramento das contratações públicas.

Com a experiência da realização de diversas Mesas Técnicas sobre variadas temáticas no decorrer de diversos anos, o TCMSP instituiu normas procedimentais relacionadas a essas reuniões⁴, uniformizando entendimentos internos sobre o rito a ser seguido pelos participantes, em prol da segurança jurídica e da transparência⁵.

As denominadas Mesas Técnicas guardam semelhança com as *audiências* judiciais, em que há a presença das “partes” – no caso, dos órgãos técnicos do TCMSP e dos representantes da Origem⁶ – e do julgador – com a participação de servidores lotados nos gabinetes e, eventualmente, com a presença dos Conselheiros. Trata-se, a rigor, de reuniões técnicas de trabalho, para discussão sobre problemáticas identificadas em processo de fiscalização específico, ou a respeito de temática que poderá ser objeto de fiscalização⁷.

Em que pese a participação de servidores lotados nos gabinetes dos Conselheiros – eventualmente, com a presença do próprio Relator –, essas reuniões *não apresentam*

finalidade conciliatória, na medida em que não se está buscando a realização de um acordo entre os órgãos técnicos do Tribunal de Contas e o jurisdicionado.

Essa característica não impede que dessas reuniões surja a proposta de solução das irregularidades mediante ajustamento, do que pode resultar a celebração de TAG entre o gestor responsável e o Tribunal de Contas, extraindo-se daí um possível *hibridismo* das Mesas Técnicas – variando entre a apresentação de esclarecimentos e a conciliação mediante acordo.

Disso decorre que referidas reuniões *não impedem* a eventual conciliação de entendimentos, especialmente em razão da dinâmica das discussões havidas entre os participantes, com o objetivo de se esclarecerem as aparentes irregularidades, o conteúdo dos apontamentos formulados pelas áreas técnicas desta E. Corte de Contas e, até mesmo, eventuais explicações fornecidas pelos representantes da Origem. Tratar-se-ia, nessa perspectiva, de um *viés aclaratório* dessas reuniões.

Nessa perspectiva, ainda que não necessariamente se extraia das Mesas Técnicas a abertura para conciliação mediante acordo, verifica-se presente *viés colaborativo* entre os participantes ínsito a essas reuniões – afinal, todos são servidores públicos municipais –, que podem ser realizadas antes mesmo da instauração do contraditório no âmbito do processo de fiscalização.

O resultado dessas distintas características – (i) variedade de servidores participantes dessas reuniões; (ii) registro em ata a ser junta aos autos; e (iii) viés técnico das discussões – é que as Mesas Técnicas auxiliam o julgador na formação de sua convicção quanto à matéria fiscalizada⁸. Em contrapartida, isso não significa que elas possuam natureza *decisória*, uma vez que não se espera do Relator a prolação de decisão monocrática de mérito processual no âmbito da Mesa Técnica.

Ao mesmo tempo, os próprios

jurisdicionados têm esclarecidas as principais problemáticas apontadas pelo TCMSP, ocorrendo, não raro, de se comprometerem a suspender procedimentos licitatórios para adequação – dispensando-se, assim, o exercício do poder cautelar pelo Tribunal de Contas.

As discussões havidas nas Mesas Técnicas também permitem aos jurisdicionados o aprimoramento dos esclarecimentos a serem posteriormente formalizados, por escrito, ao Tribunal de Contas, em decorrência da melhor assimilação das problemáticas técnicas verificadas no processo de fiscalização; bem como o aperfeiçoamento de editais eivados de irregularidades e de impropriedades.

Nessa perspectiva, as Mesas Técnicas são espécies de “diálogos público-públicos” (SCHIEFLER, 2016, p. 286), voltadas que estão a esclarecimentos recíprocos entre distintos órgãos e entes estatais a respeito de matérias constantes do processo de fiscalização, do que resulta o paulatino aperfeiçoamento da gestão pública – finalidade última dos Tribunais de Contas.

Na prática, as Mesas Técnicas têm sido convocadas para processos de fiscalização relacionados a temáticas complexas – como nas licitações de desestatizações –, mas também podem abranger contratos administrativos em execução que tenham sido objeto de apontamento.

Além disso, é admitida a realização de Mesa Técnica, a critério do Relator da Pasta, para que o órgão jurisdicionado apresente ao TCMSP projetos de interesse do Município que poderão ser objeto de fiscalização pela Corte de Contas. A hipótese – semelhante a um *road show* (SCHIEFLER, 2016, p. 284) – também representa abertura do Tribunal de Contas ao diálogo com os jurisdicionados, mas, neste caso, ocorre previamente à instauração de processo de fiscalização. Nessa situação, há valorização tanto da transparência a respeito de projetos *em desenvolvimento* pelos órgãos jurisdicionados, quanto do trato conjunto da coisa pública, na medida em que se permite aos servidores do controle externo contato inicial

com a matéria – reforçando-se o *viés colaborativo* dessas reuniões.

As Mesas Técnicas têm se mostrado bastante efetivas ao alcance dos seus objetivos de imprimir maior transparência e celeridade aos procedimentos de fiscalização, além de estarem bastante afinadas com as normas internacionais de controle externo.

Nessa perspectiva, tanto a *Agenda 2030* das Nações Unidas⁹ quanto a *Declaração de Moscou, de 2019*, adotada no âmbito da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), buscam promover maior proximidade entre o órgão controlador e seus jurisdicionados. A Declaração da INTOSAI (2019) é veemente quanto à necessidade de se estabelecer “interação produtiva” entre os órgãos de controle externo e os jurisdicionados:

10. As EFS podem ampliar seu impacto positivo ao estabelecer uma interação produtiva com o ente auditado e reforçar a cooperação e comunicação com a comunidade acadêmica e o público em geral.

Declarações principais:

- A interação com o ente fiscalizado é crucial para explicar e tornar claras as recomendações das EFS e facilitar a sua implementação.
- As EFS podem se beneficiar de uma comunicação eficaz entre a EFS e suas partes interessadas, que melhora a sua habilidade de identificar e analisar os problemas de interesse nacional para a tomada de decisões baseada em informações sobre um programa, projeto ou atividade. [...]

O estabelecimento de normas procedimentais relacionadas a essas reuniões atende à segurança jurídica e valoriza o próprio diálogo institucional que deve haver entre os diferentes órgãos e entes estatais, especialmente em prol do aperfeiçoamento da gestão municipal e da adequada destinação de recursos públicos.

Referências

BORDIN, Newton Antônio Pinto. Da viabilidade jurídica da utilização de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) por tribunais de contas. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.), **Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 389-403.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em 12 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **Declaração de Moscou**. 2019. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Moscou_2019_-_tradu%C3%A7%C3%A3o_livre.pdf. Acesso em 12 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas. **Resolução nº 18, de 19 de junho de 2019**. São Paulo: TCMSP, 2019. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/Documento?id=36093>. Acesso em 12 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas. **Resolução nº 02, de 4 de março de 2020**. São Paulo: TCMSP, 2020. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/Documento?id=36104>. Acesso em 12 fev. 2021.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique de Carvalho. **Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

Notas

1 O presente artigo reflete, única e exclusivamente, o entendimento pessoal dos autores sobre a matéria.

2 A respeito dos *Termos de Ajustamento de Gestão*, conferir Newton A. P. Bordin (2020, p. 389-403).

3 A respeito desse crescente interesse, importa fazer referência à primeira transmissão pública de Mesa Técnica, ocorrida em 01/10/2020, referente ao processo de fiscalização do Pregão Eletrônico nº 47/SME/2020, cujo objeto era a aquisição de *tablets* para distribuição aos alunos da rede pública. Cf. “assista ao vivo: Mesa Técnica do TCMSP com a Secretaria Municipal de Educação para discutir edital da aquisição de *tablets* para a rede municipal de ensino, *Tribunal de Contas do Município de São Paulo*; e “Covas quer dar 100 mil *tablets* para colégios da periferia antes de eleição”, *O Estado de São Paulo*.

4 Conferir, especialmente, a Resolução nº 02/20, que é específica sobre a matéria ora em apreço. O art. 6º da Resolução nº 18/19 trata da convocação de Mesas Técnicas pelo Conselheiro Relator, no exercício do juízo cautelar ou mediante justificativa.

5 A normatização, aliás, está em sintonia com o art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a redação dada pela Lei Federal nº 13.655/18.

6 Para fins de processo de controle externo, a utilização do termo “parte” para se referir ao jurisdicionado não é juridicamente apropriado, pois se está diante de situação de fiscalização, em que há o fornecimento de informações ao Órgão de Controle Externo, ainda que se possa, ao final, apenar agentes considerados responsáveis pela irregularidade. Também não se verifica a presença de uma “contraparte” nos processos de controle externo, não se prestando os órgãos técnicos à defesa intransigente de um interesse próprio, mas sim à fiscalização da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

7 A Resolução nº 02/20 não fixa o momento de realização das Mesas Técnicas, que podem ocorrer mesmo *antes* da instauração de processo de controle externo, como nos casos relacionados à apresentação de projetos de interesse do Município que possam atrair a competência fiscalizatória do TCM/SP (art. 2º, I, “a”).

8 Nesse aspecto, as Mesas Técnicas poderiam ser consideradas análogas às inspeções judiciais.

9 No âmbito do Objetivo 16 (*Paz, Justiça e Instituições Eficazes*), podem ser identificadas, no mínimo, as seguintes metas relacionadas à iniciativa objeto deste artigo:

16.5 *Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas.*

16.6 *Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.*

16.7 *Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.*