

Quais os limites do TCU no controle de segunda ordem?

Decisão concluiu que o controle de segunda ordem abrange a instauração de tomada de contas especial

Vitória Damasceno

06/11/2024 | 05:09



Sede do TCU em Brasília / Crédito: Evelynne Gubert/TCU/Divulgação

Entre movimentos de expansão e de autocontenção da atividade do TCU – assunto tratado em [texto recente desta coluna](#) –, talvez um dos conceitos que mais se destaque seja o do controle de segunda ordem, originalmente trazido como forma de evitar uma intervenção indevida da Corte no jogo regulatório (Acórdão 1703/2004-Plenário).

Na sessão plenária de 16/10/2024, o Tribunal trouxe nova compreensão sobre tema, afirmando que o controle de segunda ordem – nesse caso, o exercido sobre a Superintendência de Seguros Privados (Susep) – incluiria a possibilidade de instauração de tomada de contas especial (TCE) para reaver prejuízos ao erário (Acórdão 2186/2024-Plenário).

Conheça o JOTA PRO Poder, uma plataforma de monitoramento político e regulatório que oferece mais transparência e previsibilidade para empresas

O objetivo da deliberação era, especificamente, determinar se um dano proveniente da gestão dos recursos do Seguro Obrigatório para Proteção de Vítimas de Acidentes de Trânsito (DPVAT), constatado pela Susep no exercício de sua competência regulatória e fiscalizatória, seria alcançado pela jurisprudência do TCU e poderia, portanto, ter seu ressarcimento perseguido por meio de TCE.

Em anos anteriores, o Tribunal havia firmado ser de segunda ordem seu controle sobre a operacionalização do DPVAT. Isso é, reconheceu não ter jurisdição direta sobre a atuação da Seguradora Líder, não podendo adentrar a competência originária da Susep e do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) como agentes reguladores e fiscalizadores (Acórdão 2609/2016-Plenário). Ou seja, caberia ao TCU uma atuação complementar, sem se substituir ao regulador.

No caso do Acórdão 2186/2024-Plenário, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial havia proposto arquivar a TCE por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento, considerando a natureza privada dos recursos do DPVAT. A área técnica do TCU destacou que o controle exercido no caso seria de segunda ordem, concluindo que caberia à própria Susep tomar providências para o ressarcimento dos prejuízos.

O Plenário, no entanto, acompanhou a posição divergente introduzida pelo Ministério Público de Contas, de que a TCE seria possível pelo fato de os recursos do DPVAT serem arrecadados por força de comando estatal. Além disso, a atuação do TCU estaria justificada no caso por se tratar de valores “diretamente relacionados ao interesse público”, ainda que não de receitas públicas. Sendo assim, o TCU teria a prerrogativa de determinar a instauração do processo ou mesmo de instaurá-lo diretamente.

Inscreeva-se no canal de notícias do JOTA no WhatsApp e fique por dentro das principais discussões do país!

A decisão é interessante, em especial pelas possíveis repercussões em outras hipóteses de controle de segunda ordem. Por se tratar de um conceito de autoria do próprio TCU, há certa maleabilidade em sua aplicação pela Corte, e seus contornos acabam sendo definidos – e mesmo expandidos – em casos concretos.

Cabe questionar, entre outros aspectos, até que ponto o intuito de resguardar o interesse público justificaria a atuação direta do TCU em face de entidades que o próprio Tribunal reconhece não estarem sujeitas a sua jurisdição direta. Qual seria, nesse caso, o ponto de equilíbrio da atuação do TCU em complemento à dos entes fiscalizadores específicos, sem desnaturalizar o controle de segunda ordem?



VITÓRIA DAMASCENO

Bacharela em Direito pela Universidade de Brasília. Pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp. Advogada associada ao Piquet, Magaldi e Guedes Advogados, com atuação especialmente em contencioso administrativo perante Tribunais de Contas, administração contratual e consultivo

TAGS [CONTROLE PÚBLICO](#) [JOTA PRO PODER](#) [SUSEP](#) [TCU](#)

PODER PRO

Apostas da Semana

Impacto nas Instituições

Risco Político

TRIBUTOS PRO

Apostas da Semana

Direito do CARF

Direito do CARF

Direito do CARF

EDITORIAS

Executivo

Legislativo

STF

Justiça

SOBRE O JOTA

Estúdio JOTA

Ética JOTA

Política de Privacidade

Seus Dados