

## **INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO FISCAL DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: PROFISSIONALISMO, HIERARQUIA E DISCIPLINA EM PROL DA BOA GESTÃO**

*AUTOR: CARLOS WELLINGTON LEITE DE ALMEIDA*

### **1 RESUMO**

O respeito ao princípio da independência funcional é fundamental para a adequada atuação do fiscal de contratos administrativos, o que deve ser equilibrado com o princípio da hierarquia, essencial às instituições militares. Somente atuando com independência funcional, poderá o fiscal contribuir, no máximo de sua capacidade, para com a boa gestão dos recursos públicos confiados às diferentes unidades gestoras. Em especial, o fiscal de contratos deve compreender que sua responsabilidade no exercício dessa atribuição é direta e pessoal, não se vinculando a ordens recebidas de escalão superior. No caso específico das organizações militares, em que a hierarquia e a disciplina constituem pilares constitucionais de seu funcionamento, é importante compreender que a independência funcional não se opõe à consagrada hierarquia militar. Bem compreendida e bem exercida, a independência funcional contribui para a qualidade dos resultados obtidos pelas organizações militares, favorecendo a boa e regular gestão de recursos públicos, em benefício da sociedade.

### **2 INTRODUÇÃO**

Na condição de Entidade de Fiscalização Superior (EFS) do Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha importante papel como órgão orientador da conduta dos demais órgãos e entidades que gerenciam recursos públicos. Uma das importantes condutas administrativas orientadas pelo TCU diz respeito, justamente, à independência funcional do fiscal de contratos administrativos, agente público de fundamental relevância para o efetivo atingimento dos propósitos almejados com a utilização do dinheiro público. Recentemente, a Lei 14.133, de 2021, nova lei de licitações e contratos administrativos, alçou a um patamar ainda mais elevado essa relevância do fiscal de contratos.

Nos termos da Constituição Federal, de 1988 (CF88), e da Lei 8.443, de 1992, lei orgânica do TCU (LOTUCU), compete ao tribunal o julgamento das contas dos gestores públicos federais, bem como a apuração de eventuais irregularidades de gestão, com a consequente aplicação de penalidades, quando for o caso. O TCU exerce privativamente sua competência para julgar os atos dos gestores federais.

Engano bastante comum quanto ao entendimento da jurisdição e da competência do TCU é o de que seus julgamentos se direcionariam aos órgãos e entidades da Administração Pública, em vez de aos seus administradores. Ocorre, entretanto, que o julgamento das contas e a eventual aplicação de penalidades não se direcionam, de forma abstrata, às pessoas jurídicas dos órgãos e entidades, mas, sim, de forma bem concreta, às pessoas naturais de seus gestores. No âmbito militar, por exemplo, o TCU não julga as contas de

um batalhão ou hospital do Exército, mas, sim, as contas de seu comandante ou seu diretor, bem como de outros agentes públicos.

## 2.1 Planejamento e independência funcional

Um dos princípios que fundamentam a responsabilidade pessoal e direta dos gestores de recursos públicos é o princípio da independência funcional. De acordo com esse princípio, quem pratica atos onerosos de disposição de bens e dinheiros públicos atua de forma própria, com responsabilidade exclusiva quanto aos seus atos, não se apoiando simplesmente na ideia de um mero cumprimento de ordens. São diversas as atribuições do serviço público regidas pelo princípio da independência funcional, estando entre as mais conhecidas as de ordenador de despesas, membro de comissão de licitação e fiscal de contratos administrativos.

O fiscal de contratos administrativos é um agente público de fundamental importância para o bom funcionamento administrativo das unidades gestoras (UG), ou, no caso específico das forças armadas, das organizações militares (OM), cuja inação ou ação inapropriada compromete a qualidade dos resultados a serem entregues à sociedade. Ao suceder a conhecida Lei 8.666, de 1993, a nova Lei 14.133, de 2021, estabeleceu regras tão inovadoras para a Administração Pública que sua implementação se viu precedida de *vacatio legis* de dois anos, posteriormente, prorrogado por mais nove meses, por meio da medida provisória MP 1.167/2023, assim chegando a quase três anos de período de adaptação. Na exposição de motivos que subsidiou a aludida MP, a ministra Esther Dweck, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), afirmou que:

### **Exposição de Motivos da MP 1.167/2023**

Nesse sentido, considerando que, caso haja o rompimento da ordem jurídica posta, isto é, os gestores públicos não puderem se valer, ainda, por mais um período diminuto que seja, da Lei nº 8.666, de 1993, da Lei nº 10.520, de 2002, e da Lei nº 12.462, de 2011, gerará insegurança a todos os gestores [...] - o pleito de todos **os entes federados** que **ainda não se sentem seguros nem detentores da estrutura administrativa necessária para dar cabo de modo pleno dos ditames da Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021 [...]. Nesse compasso, não se pode aventurar em qualquer possibilidade de não atender em tempo hábil as necessidades da população, as quais são realizadas por meio das compras públicas (Brasil, 2023, grifos acrescidos).

A nova Lei 14.133, de 2021, posicionou a importância da fiscalização dos contratos administrativos antes mesmo da assinatura desses contratos, antes até da licitação para escolha do contratado, ainda na fase preparatória do processo licitatório, a qual deve ser caracterizada por cuidadoso e detalhado planejamento, inclusive, da futura fiscalização contratual. O planejamento passa a ser muito mais relevante e indicativo da regularidade ou irregularidade dos atos futuros a serem praticados, no âmbito da contratação.

Quanto à fase preparatória, ressalta-se uma maior importância dada ao planejamento, com muito mais previsões acerca do tema na nova lei de licitações e contratos (Rodrigues, 2022, p. 59).

A leitura atenta do artigo 18 nova Lei 14.133, de 2021, incluindo seu caput, seus incisos e parágrafos, permite concluir que as providências relativas à fiscalização do futuro contrato devem ser adotadas de antemão, inclusive no que se refere à necessidade de capacitação de pessoal. É dizer, desde a entrada em vigor do novo marco legal, conduzir um procedimento licitatório sem prever, desde o planejamento, a futura fiscalização contratual, passa a constituir uma irregularidade.

#### **Lei 14.133/2021**

Art. 18: a **fase preparatória** do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento** e deve [...] abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão [...]:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público [...];

[...]

§ 1º O estudo técnico [...] conterá os seguintes elementos:

[...]

X - **providências** a serem **adotadas** pela Administração previamente à **celebração do contrato**, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para **fiscalização** e gestão contratual (Brasil, 2021, grifos acrescidos);

A independência funcional de quem exerce as atribuições de fiscalização contratual pode ser extraída do artigo 17 da nova Lei 14.133, de 2021, o qual estabelece que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato, ou substitutos, especialmente designados. O verbo “deverá” é de especial importância para o entendimento desse comando legal, significando que a execução dos contratos não pode ser de outra forma. E como corolário desse artigo 17, entre outros aspectos, podemos concluir que:

a) nenhum contrato administrativo pode ser executado sem que haja um fiscal de contratos especialmente designado para acompanhá-lo e fiscalizá-lo; e

b) somente o fiscal de contratos poderá exercer essa atribuição, a qual não é extensiva a outros profissionais, militares ou civis.

## **2.2 Independência funcional e designação específica**

A exigência de designação específica do fiscal de contratos administrativos tem como respaldo o princípio lógico mais importante, exatamente, a independência funcional no exercício das atribuições. A jurisprudência do TCU sobre o assunto, consolidada na nova Lei 14.133, de 2021, há muito já vedava as nomeações genéricas de fiscais, por inviabilizarem a atribuição de responsabilidade específica a determinado agente público, militar ou civil, contrariando o princípio da eficiência.

**Acórdão 3.676/2014-TCU-2ª Câmara:** nomeação genérica de fiscais, sem especificação dos nomes e dos contratos a fiscalizar, contraria o princípio da eficiência, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor (TCU, 2014).

Toda essa exigência de específica nomeação do fiscal de contratos não faria qualquer sentido se não fosse para garantir a sua independência funcional

quando do exercício de suas atribuições. A atribuição de responsabilidade a um determinado e perfeitamente conhecido agente público não deve ser entendida apenas pelo viés negativo de saber exatamente quem deve ser responsabilizado e penalizado no caso de irregularidade. Ao contrário, deve ser entendida como uma forma de garantir a independência funcional de quem foi especialmente designado para o exercício dessa importante atribuição, definindo que somente o fiscal designado pode fazê-lo.

Essa noção de que somente o fiscal de contratos tem a devida autoridade para o exercício do acompanhamento e da fiscalização dos contratos administrativos sob sua responsabilidade é reforçada pelo entendimento de que somente um agente público pode atestar o recebimento de um bem ou a prestação de um serviço. A jurisprudência do TCU, há anos, se ocupa em afirmar que ninguém que não haja sido especialmente designado pela autoridade competente pode atestar esse recebimento ou essa prestação. Assim, por exemplo, se o fiscal designado para determinado contrato é um subtenente, só ele poderá atestar o bem ou serviço objeto do contrato. Outros militares, mesmo de hierarquia superior, deverão se abster de interferir com as atribuições do “sub”, que as exercerá em caráter exclusivo.

**Acórdão 117/1996-TCU-Plenário:** somente podem atestar servidor público ou comissão, designados pela autoridade competente (TCU, 1996).

### 2.3 Independência funcional, hierarquia e disciplina

Esse ponto específico de nossa análise merece especial atenção, haja vista o caráter especial da hierarquia e da disciplina no meio militar. Diferentemente do que ocorre em outras áreas de atuação do serviço público, nas forças armadas, a hierarquia e a disciplina são erigidas à condição de alicerces institucionais em nível constitucional. Esse peso hierárquico, algumas vezes, dificulta o entendimento da independência funcional do fiscal de contratos, bem como de outras funções administrativas que devem ser exercidas de forma independente.

Em minhas palestras nas OM em que tenho a honra de ser convidado, costumo dizer que o “fiscal de contratos administrativos não cumpre ordens”. Tomada de forma descontextualizada, essa frase pode soar como um verdadeiro absurdo no mundo militar. Contudo, quando a entendemos corretamente, no contexto de toda a gestão militar, percebemos que a independência funcional do fiscal de contratos não ofende a hierarquia militar, e, mais ainda, é fundamental para a garantia da boa e regular gestão dos recursos confiados aos administradores públicos das forças armadas.

Quando se pondera sobre o conflito entre hierarquia e independência funcional, no âmbito da fiscalização contratual, seja em OM ou em UG não-militar, quase sempre vem à tona a figura do comandante, diretor ou superintendente opressor, a forçar seus subordinados a adotarem condutas dissociadas do interesse público. A experiência ensina, contudo, que até pode existir alguma verdade nessa alegoria, mas que há muito de inverdade, de “lenda”. Em processos de tomadas de contas e de fiscalização, no TCU, ocasionalmente percebem-se abusos de autoridade, mas isso é muito excepcional. Na maioria das vezes, o que se verifica passa bem longe da

opressão ou da coação hierárquica: é serviço feito sem cuidado, sem atenção, sem zelo.

A cultura militar é, por si, avessa ao erro e à falta de diligência entre seu pessoal. Os comandantes de OM, como qualquer gestor cuidadoso, primam pelo bom profissionalismo técnico em todas as esferas de atuação, seja combatente ou administrativa. Percebem a independência funcional de seus fiscais de contratos não como uma ofensa às suas prerrogativas de dirigente organizacional, mas, muito ao contrário, dão as boas-vindas a essa noção que contribui para a maior segurança de seus atos de ordenação de despesa, fundamentalmente dependentes da boa atuação de seus fiscais. A hierarquia se vê reforçada e apoiada pela independência funcional do fiscal de contratos. Um ou outro desvio de conduta pode existir, mas, situações excepcionais são tratadas com a devida excepcionalidade, não devendo ser tomadas como regra.

Nas forças armadas, as atribuições do fiscal de contratos são, normalmente, entendidas como um “encargo colateral”, expressão usada na Marinha do Brasil para designar aquelas obrigações atribuídas ao militar ou servidor civil em adição às suas obrigações primárias. O adjetivo “colateral”, neste caso, precisa ser entendido como algo que vai junto com o encargo primário, “ao lado”, e não algo que pode ser deixado “de lado”. Um tenente do Exército que está à frente de seu pelotão, por exemplo, e que também é fiscal de um contrato de serviço de prestação continuada, precisa ser orientado no sentido de que a fiscalização contratual pode importar-lhe em uma responsabilidade legal não raras vezes maior que a responsabilidade que lhe é imposta no âmbito de sua atribuição primária. Sua responsabilidade pela fiscalização do contrato será diretamente vinculada aos órgãos de controle. O tenente responderá pessoal e diretamente pelas falhas e irregularidades no exercício da fiscalização contratual, não lhe socorrendo a noção do estrito cumprimento de ordens.

#### **2.4 Responsabilidade direta e pessoal**

A responsabilidade do fiscal de contratos administrativos perante os órgãos de controle é direta e pessoal porque, ao ser designado pela autoridade competente, passa a ser um integrante do sistema de controle dos recursos públicos. O militar ou civil designado fiscal de contratos se constitui como a “ponta da lança” da garantia da boa e regular gestão dos recursos públicos vinculados aos diversos contratos administrativos, Brasil afora. O TCU, como EFS do Brasil, assim como os órgãos centrais de controle interno militares, constituídos pelo Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMar), pelo Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) e pelo Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CenCIAr), além dos órgãos setoriais, como é o caso dos Centros de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército (CGCFEx), contam com a independência funcional, com a proatividade e com a dedicação dos fiscais de contratos das diversas OM para assegurar o melhor resultado possível a partir dos contratos firmados, assim contribuindo para o sucesso das missões de que se devem desincumbir.

Dessa independência funcional, como visto, decorre a responsabilidade direta e pessoal dos fiscais de contratos perante os órgãos de controle. O resultado é que o fiscal de contratos, e não apenas ele, mas, também, o

ordenador de despesas, o membro de comissão de licitação ou qualquer outro agente que dê causa a um dano ao Erário, pode ser instado à reparação do dano, mesmo que se reconheça a sua boa-fé. Um dano ao Erário não pode ser repassado à conta do cidadão-contribuinte, que é o titular, em última análise, de todos os recursos públicos.

O **fiscal de contrato** deve ter consciência de que tem uma responsabilidade individualizada com relação ao cumprimento do contrato avençado, podendo, inclusive, ser responsabilizado individualmente quando do exercício inadequado dessa atribuição. A **responsabilização individual** do fiscal de contrato é pessoal, sendo **independente** da eventual responsabilização do ordenador de despesa ou de outros colaboradores da Administração, o que demanda uma postura permanentemente atenta e proativa (ALMEIDA, 2022, p.104, grifos acrescidos).

No caso de dano ao Erário, a responsabilidade do agente público por repará-lo não se fundamenta na má-fé, no dolo ou no “roubo”, como se costuma dizer. A ideia, muito mais simples, é a de que, se ocorreu um dano, deve por ele responder aquele agente público encarregado de não permitir que o dano ocorresse. Não se trata de qualquer julgamento moral, mas, tão-somente, de chamar à responsabilidade quem tem a obrigação de agir de forma diligente no trato da coisa pública (*res publica*).

**Acórdão 468/2007-TCU-Plenário:** prejuízo apurado deverá ser ressarcido ainda que reconhecida a boa-fé [...] culpa, por negligência ou imprudência, é suficiente para ensejar a reparação do dano (TCU, 2007).

Noutro sentido, também se destaca a possibilidade de responsabilização do fiscal de contratos e outros agentes públicos pelo mal desempenho de suas atribuições, mesmo que não haja dano ao Erário. Quando tenho a oportunidade de me dirigir aos fiscais de contratos das diversas OM que visito, costumo dizer que uma obrigação à qual todos estamos vinculados, de forma inescapável, é a obrigação de bem trabalhar, de usar o máximo de nossas energias e capacidades em prol do bom serviço público. A jurisprudência do TCU, que, como visto, sustenta a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos pela reparação de danos ao Erário, mesmo reconhecendo-se a sua boa-fé, também assevera ser possível a responsabilização pelo trabalho executado de forma desidiosa, mesmo não ocorrendo dano ao Erário.

**Acórdão 1.908/2004-TCU-2ª Câmara:** negligência no acompanhamento do contrato denota desídia e falta de zelo com a *res publica*. Nesse caso, a aplicação de penalidade é ‘legítima, legal e bem merecida’, mesmo que não haja dano ao Erário (TCU, 2004).

É, portanto, complexo, o conjunto de desdobramentos que tem o princípio da independência funcional sobre a atuação do fiscal de contratos administrativos. Complexa porque trata de temas de grande profundidade institucional, como os hábitos de trabalho e a cultura organizacional, quase sempre traduzidos em modelos comportamentais muito sedimentados, cuja alteração, por vezes, demanda muito esforço. Não se tratam de modelos

comportamentais equivocados ou irregulares, nada disso, mas, sim, muito sedimentados e, por isso de difícil alteração. Como a velocidade das mudanças nas técnicas e normas de gestão é cada vez maior, em algum momento, pode ser que a defasagem entre normas e modelos comportamentais resulte em prejuízos para a gestão das OM, como um todo. Tem-se, portanto, o caráter fundamental dos esforços institucionais pela adequada capacitação dos fiscais de contratos administrativo, que deve ser uma prioridade para os dirigentes das diversas OM.

A aplicação da nova lei requer o interesse pelo conhecimento, responsabilidade e aptidão dos envolvidos, vez que o foco é na eficiência e nos resultados com alto grau de tecnicidade. [...] Capacitar é necessário (Giroto; Silva, 2021).

### 3 CONCLUSÃO

O princípio da independência funcional é fundamental para a adequada atuação do fiscal de contratos administrativos, no âmbito da Administração Pública. Somente quando atuando com independência funcional poderá o fiscal contribuir, no máximo de sua capacidade, para com a boa gestão dos recursos públicos confiados às diferentes unidades gestoras (UG). Não há sentido em se conferir força legal à atuação de um agente público de importância tão destacada, se não for garantida a independência de sua atuação. Não há sentido, igualmente, em atrelar a atuação do fiscal de contratos a um mero cumprimento de ordens de seus superiores, o que terminaria por frustrar, inteiramente, o esforço fiscalizatório. A atividade de fiscalização não combina, de forma alguma, com o mero cumprimento de ordens.

No caso específico das organizações militares (OM), em que a hierarquia e a disciplina constituem pilares constitucionais de seu funcionamento, é importante compreender que a independência funcional não afronta a consagrada hierarquia militar. Muito ao contrário, bem compreendida e bem exercida, a independência funcional contribui para a qualidade dos resultados obtidos pelas OM, sem qualquer ofensa à hierarquia e favorecendo a boa e regular gestão de recursos públicos, em benefício da sociedade. Os comandantes das OM, seus ordenadores de despesa, agentes de controle interno, assessores jurídicos e demais gestores devem ocupar-se de garantir a independência funcional e a capacitação de seus fiscais de contratos, de maneira a que esses profissionais, independentemente de sua hierarquia, possam melhor contribuir para o sucesso das missões institucionais.

Por outro lado, fiscais de contratos administrativos devem entender claramente que sua responsabilidade perante os órgãos de controle, no que se refere aos atos da fiscalização contratual, é direta e pessoal. Trata-se de atuação independente, na qual o agente público especialmente designado deve empenhar-se ao máximo, sempre entendendo que de sua atuação depende o bom resultado esperado da relação contratual por ele acompanhada e fiscalizada. Ao fiscal de contratos não socorre a alegação de que “o chefe mandou” ou “o comandante mandou”. Mas é certo que bons fiscais, felizmente a maioria, nunca vão precisar de uma desculpa “esfarrapada” dessas. Tudo é, em essência, uma questão de postura ética e profissional.

A atuação da Secretaria de Economia e Finanças (SEF) do Exército Brasileiro evidencia o esforço institucional no sentido de bem capacitar fiscais

de contratos administrativos. O Sistema de Acompanhamento de Gestão (SAG 2023), sistema muito completo e detalhado acerca dos principais atos de gestão praticados no âmbito das UG do Comando do Exército, permite verificar que, em 24 de agosto de 2023, havia 10.043 militares e civis designados como fiscais de contratos nas diversas OM em todo o Brasil, dos quais 10.003 já haviam sido capacitados e apenas 40 ainda não haviam sido contemplados com cursos voltados para o exercício da fiscalização contratual. É dizer, 99,6% dos fiscais de contratos administrativos do Exército Brasileiro já tinham frequentado eventos de capacitação, muitos deles disponibilizados pelo Instituto de Economia e Finanças do Exército (IEFEx) em parceria com outras OM e escolas de governo, o que bem demonstra a preocupação da força terrestre do Brasil com o adequado preparo de seus fiscais de contratos.

A independência funcional é indissociável das atribuições do fiscal de contratos administrativos. Seu entendimento e bom uso, ao lado do princípio da hierarquia, este basilar para as forças armadas, contribui para com o aperfeiçoamento dos processos de trabalho das organizações militares (OM) e favorece a boa e regular gestão dos recursos públicos que lhes são confiados. Trata-se, no nível organizacional, de aproveitar ao máximo o potencial de seu pessoal, normalmente bem formado e bem qualificado, e, no nível pessoal, de adotar postura condizente com os mais elevados objetivos institucionais das forças armadas, em benefício da sociedade.

#### 4 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. W. L. Fiscalização contratual na lei 14.133/2021: governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista do TCU**, n. 150, Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, set.-dez. 2022, p. 85-111, ISSN 0103-1090.

BRASIL. **Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Congresso Nacional, 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1992.

\_\_\_\_\_. **Lei 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. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória 1.167, de 31 de março de 2023**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Brasília: Presidência da República, 2023.

GIROTO, M. C. F.; SILVA, M. G. B. B. **O novo normativo legal das licitações e dos contratos**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Comunicação Social, 6 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-novo-normativo-legal-licitacoes-e-contratos#>. Acesso em: 31 ago. 2023.

RODRIGUES, H. N. **Uma análise da nova lei de licitações e contratos (14.133/2021) e sua aplicação em obras públicas**. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/233291>. Acesso em: 30 ago. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.908/2004-TCU-2ª Câmara**. Relatório de Auditoria. Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília: TCU, 2004.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 117/1996-TCU-Plenário**. Tomada de Contas Extraordinária. Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Brasília: TCU, 1996.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 3.676/2014-TCU-2ª Câmara**. Representação. Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2014.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 468/2007-TCU-Plenário**. Tomada de Contas Especial. Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2007.