

---

## SUFRAMA - PRESTAÇÃO DE CONTAS DA FUCAPI E FUCADA

### Estudo realizado pela SECEX/AM

---

Ministro-Relator Fernando Gonçalves  
Ministro-Revisor Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo II - Classe VII - Plenário

TC-225.069/94-6

Natureza: Estudo realizado pela SECEX/AM

Entidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA

*Ementa: Estudo realizado pela SECEX/AM em cumprimento à Decisão nº 376/93 - Plenário, relativo à possibilidade de exigência de Prestação de Contas da FUCAPI e FUCADA. Fundações de natureza privada. Inexigência de Prestação de Contas. Comunicação ao Ministério Público do Estado do Amazonas dos indícios de irregularidades a elas diretamente relacionados.*

### RELATÓRIO

Em sessão Plenária de 18/08/93, ao analisar as Prestações de Contas da SUFRAMA, relativas aos exercícios de 1986 a 1989, o Tribunal determinou à SECEX/AM reunir os elementos necessários ao estudo da possibilidade de se exigir das Fundações FUCAPI e FUCADA prestações de contas.

#### **Parecer da SECEX/AM**

Em parecer de fls. 01/77, a AFCE Fada M. Lacôrte propõe que o Tribunal “exija as prestações de contas das fundações à luz do disposto no inciso II, do art. 71, da CF.”

Alternativamente, caso não acolhida a proposição acima, sugere “que se solicite ao Ministério Público (tendo em vista o art. 26 do Código Civil), levantamento minucioso a respeito das duas entidades a fim de que se estabeleça, com a precisão e detalhamento necessários, a composição de seus patrimônios, com a finalidade de se obter a comparação entre recursos públicos e privado investidos nas fundações.”

Para a exata compreensão da matéria, reproduzo trechos do parecer da Analista:

“1.1 - A FUCAPI e a FUCADA são entidades de direito privado constituídas pela Federação das Indústrias do Amazonas - FIEAM e pelo Centro das Indústrias do Estado do Amazonas - CIEAM.

1.2 - De acordo com sua escritura de instituição a FUCAPI é uma entidade sem fins lucrativos e tem como finalidade precípua prestar apoio técnico e científico às indústrias instaladas na Zona Franca de Manaus, desenvolvendo atividades de pesquisa voltadas para a produção de tais empresas.

1.3 - Quanto à FUCADA tem como objetivos, não lucrativos, prestar assistência técnica de natureza agropecuária e gerencial a empreendimentos rurais, envolvendo os aspectos de produção, beneficiamento, comercialização, bem como a prestação de serviços técnicos e mão-de-obra neles envolvida e a execução de serviços de engenharia rural do Distrito Agropecuário da SUFRAMA, à Ilha da Marchantaria e outras localidades da Amazônia Ocidental.

1.4 - A despeito desses objetivos teoricamente corretos e até mesmo importantes para o desenvolvimento não só das empresas do parque industrial da Zona Franca de Manaus mas também para a implementação e consolidação do setor primário na região, os trabalhos realizados por esta Secretaria e pelo Controle Interno ao longo desses anos, tem servido para ratificar nosso entendimento de que ambas se desvirtuaram totalmente dos fins para os quais foram criadas, ou, o que é mais acertado afirmar, ambas foram criadas para viabilizar a adoção de procedimentos que, por óbices legais, a SUFRAMA não pode fazer uso.

.....  
2.8 - Conquanto os serviços prestados pela fundação eram quase que totalmente absorvidos pela SUFRAMA e os recursos necessários provinham exclusivamente da autarquia, estabeleceu-se no estatuto a participação da entidade no Conselho Diretor da FUCAPI.

.....  
2.10.6 - Na documentação enviada pela FUCAPI a título de proposta, constava um relatório da empresa de auditoria independente, Boucinhas, Campos & Claros em que foi feita a seguinte observação nas notas explicativas às demonstrações financeiras do exercício de 1987.

‘Todos os convênios assinados durante o exercício de 1987, foram firmados com a SUFRAMA. A liberação e o recebimento dos recursos provenientes dos convênios são considerados como receita quando do pagamento da correspondente conta de despesa, ou de aquisição de bens do ativo imobiliário.

Os valores recebidos através dos convênios firmados são utilizados para manutenção e custeio da fundação e para aquisição de bens do ativo imobilizado.’

Considerando que após o advento do Decreto 95.904/88 esses convênios foram substituídos por contratos que até hoje são celebrados com a autarquia, infere-se que estes também tem como escopo a manutenção das fundações.

.....  
3.10 - Os contratos de nº 20 e 22 foram firmados tendo como objetivo a elaboração de perfil das Empresa da Amazônia Ocidental e Elaboração de Indicadores Industriais da ZFM, respectivamente, muito embora a SUFRAMA dispusesse de um setor na sua estrutura - Divisão de Planejamento e Pesquisa - que trabalha exclusivamente com o perfil das empresas da ZFM.

3.15 - Em síntese a autarquia contratava a Fundação, esta alocava seus funcionários nos diversos setores de atividade-fim e executava suas atribuições e dessa forma justificava as elevadas quantias transferidas do setor público para o privado.

.....  
3.17 - Em levantamento preliminar realizado junto a SUFRAMA, no período de 09 a 20/03/92, visando auditoria operacional que seria executada no mês de agosto, constatamos a existência de 271 funcionários da FUCAPI, prestando serviços na SUFRAMA. Desse total 80% estavam distribuídos nos diversos setores da atividade-fim.

3.17.1 - Essa transferência de atividades constitui uma séria distorção, pois descaracteriza a SUFRAMA como autarquia.

.....  
3.19 - Voltando à FUCAPI, esta tem servido para abrigar 'afilhados' e protegidos de Superintendentes e de outros detentores de cargos importantes dentro da SUFRAMA, caracterizando-se em autêntico 'cabide de empregos'. Além de que tem possibilitado outras irregularidades, como pagamento de salários a Superintendentes, ex-Superintendentes, pessoas residentes em outros estados, conforme relatórios de inspeção setorial e inspeção extraordinária realizada em out/90 e abril/92 (TC's nºs 225.237/90-3 e 225.095/92-0).

3.20 - A exemplo da FUCAPI, também a FUCADA tem como fonte principal de renda os serviços prestados a SUFRAMA e possui trajetória idêntica.

.....  
3.22.1 - A exemplo do que ocorreu com a FUCAPI, os contratos de nºs 01, 04/90 e os TA's nºs 15 e 16 acima foram celebrados sob a alegação de notória especialização, contudo não havia dados que efetivamente comprovassem essa condição, nos termos do Estatuto Jurídico de Licitações (TC nº 225.095/92-0 - Relatório de Inspeção Extraordinária), além de que os contratos não estabeleciam com clareza os serviços a serem executados, qualidade e quantidades técnicas necessárias.

.....  
3.24 - Percebe-se claramente a confusão criada intencionalmente. Ambas as fundações foram instituídas oficialmente pelo poder privado - FIEAM e CIEAM - contudo desde o início viveram às expensas de recursos públicos. Inclusive, em caso de extinção das duas entidades, seus patrimônios deverão reverter a autarquia, conforme dispõem seus estatutos. A SUFRAMA construiu a sede da FUCAPI, passou a mantê-la mediante convênio, posteriormente contratos, e notadamente, possui ingerência sobre as duas, o que já foi exaustivamente comprovado nos trabalhos realizados pela SECEX/AM.

.....  
4.6.1 - A considerarmos esses ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello (RDP, 1:115) veremos que as fundações em comento (FUCAPI - FUCADA),

apesar de entidades de direito privado, possuem também característica daquelas regidas pelo direito público, senão vejamos:

4.7 - Resultam portanto as duas fundações, à luz desta teoria, em produtos híbridos, da formação de elementos antagônicos.

.....  
4.10.4 - Paralelamente, para termos uma fundação de direito privado deve-se aliar à autorização legislativa e, à criação pelos registros dos atos constitutivos no cartório competente (critério formal), o substrato material de sua atividade que não pode ser um serviço público podendo e devendo no entanto ser uma atividade estatal (pesquisa, ação social, coleta de dados, atividades típicas ou concomitante da iniciativa particular).

4.10.5 - Podemos encontrar eventualmente fundações em que o formal não se justaponha ao material, qual seja, poderá ocorrer que uma fundação criada por lei não execute serviço público; teremos então na prática uma fundação de direito privado.

4.10.6 - O inverso também poderá ser observado: fundação criada por registro no cartório competente, executando atividade pública. Teremos então uma fundação de direito público.

.....  
6.13 - Finalmente a partir de 05/10/88, o art.71 supramencionado estendeu o controle externo igualmente sobre as contas de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, aos cofres públicos federais.

6.13.1 - 'Perda e extravio podem referir-se a bens públicos, assim como a valores ou dinheiros públicos.'

6.13.2 - 'Outra irregularidade é expressão bastante abrangente que deve ter nexos causal com o prejuízo aos cofres da União.' (Comentários a Constituição de 1988 - José Cretella Junior).

6.14 - Ora o nexos causal das irregularidades praticadas pela SUFRAMA, com as fundações FUCAPI e FUCADA está exaustivamente demonstrado, caracterizado e comprovado. As fundações nasceram, cresceram e se nutriram a custa das benesses da SUFRAMA que desde 1982 tem regularmente transferido recursos às fundações não demonstrando qualquer parcimônia no trato da coisa pública.

6.15 - Há que se findar tal orgia."

A proposta da Analista, em síntese, ampara-se nos seguintes considerandos:

- FUCAPI e FUCADA possuem características de fundações de direito público a despeito de serem de direito privado;

- vultosas quantias investidas pela SUFRAMA nas entidades, mediante convênios e contratos;

- transferência irregular, às fundações, de atribuições da autarquia, previstas em Regimento Interno;

- estreita simbiose entre as fundações e a autarquia, tem propiciado um escape de recursos públicos a um necessário e efetivo controle; e

- estabelecimento claro do nexa causal das irregularidades praticadas com o erário.

A Encarregada do 2º. GT, AFCE Zenaide Fernandes da Silva, apóia a proposição do parecer básico, observando ainda: (fls 43/4)

“Extrai-se do presente estudo, o que já é do conhecimento desta Secretaria, acolhido ao longo de 9 (nove) anos, através de inspeções, levantamentos de auditoria, auditorias especiais, extraordinárias, operacional, diligência *in loco* e no exame das contas a partir de 1984. Pelo relacionamento da SUFRAMA com as indigitadas Fundações, não há dúvida de que os patrimônios dessas entidades foram constituídos com recursos públicos.

Está patente que estas entidades fundacionais foram criadas indiretamente pela Autarquia, acarretando superposição de esforços e de recursos, ‘marginalizando a estrutura administrativa da SUFRAMA e facilitando o emprego de pessoal sem as exigências do serviço público ou a contratação de fornecedores sem os rigores dos controles interno e externo federais.’

Trata-se de mero artifício. O ponto nodal da questão encontra-se nos artigos dos Estatutos das Fundações de Apoio (FUCAPI e FUCADA), que usando o argumento de não ser da administração pública, têm sido o escudo com que várias fundações assim criadas, se armam para inibir a fiscalização do TCU.

Impõe-se lembrar, que esta Corte não se imiscui em coisas de ordem, eminentemente, privada.

Frise-se, novamente, que estas fundações foram instituídas indiretamente pela SUFRAMA, para cuja criação o ‘Poder Público’, na pessoa da respectiva Autarquia, contribuiu total ou parcialmente, com recursos públicos, sujeitas, portanto, ao controle exercido pelo Tribunal de Contas da União. (Por analogia ao Decidido na Sessão Extraordinária, de 10/12/87 - Ata nº 93/87 do Plenário - Anexo II).”

A Titular da SECEX/AM, AFCE Helena Montenegro Valente, posiciona-se de acordo com os pareceres precedentes. (fls 45)

### **Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal**

Representado nos autos pelo Procurador-Geral em exercício, Dr. Jatir Batista da Cunha, em conclusão, manifesta-se como segue (fls 47/48):

“De início, cumpre recordar que este Tribunal, no bojo do TC-003.500/91-8 (cf. Decisão nº 508/93 - Plenário, Ata nº 56/93, Ministro-Relator JOSÉ ANTÔNIO BARRETO DE MACEDO), ao deliberar sobre os estudos efetuados pela CACE sobre a caracterização de fundação pública, com vista à elaboração de atos normativos que disciplinem a instrução de processos de contas, entendeu, da mesma forma que a zelosa SECEX/AM, que uma fundação pública deve ser identificada através de pressupostos formais, dos quais exsurge a necessidade de autorização legislativa para sua instituição, e pressupostos materiais, atinentes, principalmente, à natureza de sua atividade-fim, que deve estar vinculada à prestação de serviço de natureza pública.

*In casu*, como adequadamente enfocado pela Unidade Técnica deste Tribunal, a FUCAPI e a FUCADA, instituídas formalmente por entidades de direito privado, atendem ao critério material supramencionado, na medida em que seus objetivos estatutários se confundem com os da SUFRAMA.

Entretanto, no que se refere ao critério formal, força é convir que sua natureza jurídica é híbrida, evidenciada pela manifesta ausência de ato legislativo abonador de sua instituição, que se processou à margem do Poder Público.

Dessa forma, temos que o inciso II do art. 71 da Constituição Federal, ao estatuir a competência desta Corte para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, referiu-se, explicitamente, às fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, restando clara a exigência, de caráter formal, da devida lei autorizativa para a instituição de fundações governamentais que devam ter suas prestações de contas submetidas originariamente a esta jurisdição de contas.

Por outro lado, é o mesmo comando constitucional que abona o julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

Dessa forma, os responsáveis pela FUCAPI e FUCADA podem ser alcançados, de forma reflexa, pela esfera de competência deste Tribunal, através do julgamento de tomadas de contas especiais, instauradas por esta Corte de Contas ou pela autoridade administrativa competente, na forma determinada pelo art. 8º da Lei nº 8.443/92, sempre que, como destinatários de recursos públicos repassados pela SUFRAMA, derem margem à ocorrência de dano aos cofres da autarquia.

Aliadas aos motivos de ordem estritamente jurídica, cumpre salientar as graves consequências, administrativas e financeiras, da categorização de uma entidade como fundação pública, conforme acentua o eminente Ministro CARLOS ÁTILA ÁLVARES DA SILVA, em sua lúcida Declaração de Voto no TC-007.363/88-5 e outros (cf. Ata nº 07/91), *verbis*:

‘O Tribunal de Contas tem de atentar, particular e especialmente, para o imenso e indevido ônus, em termos de despesa futura com pessoal inativo, que adviria para o Tesouro, na medida em que se admitisse a ‘transformação’, pelo caminho da hermenêutica, de qualquer fundação em fundação pública.’”

É o Relatório.

## VOTO

No intuito de complementar o exaustivo estudo procedido, com muita diligência, pela SECEX/AM, levado a efeito em cumprimento do subitem 4.2 da Decisão Plenária nº 376/93 (Ata 37/93), e de dirimir confusões terminológicas que freqüentemente surgem deste intrincado e polêmico tema de direito público, é de bom alvitre trazer à colação pareceres de alguns renomados doutrinadores.

No caso *sub examine*, creio que, antes de se adotar os critérios de diferenciação entre as fundações públicas de direito privado e as de direito público, há de se

perquirir se a FUCAPI e a FUCADA são, efetivamente, fundações públicas ou privadas, o que, *data maxima venia*, não ocorreu no estudo que ora avalio.

Da exegese do inciso II do art. 71 da Constituição, como bem salientou o ilustre Procurador-Geral, deduz-se que este preceptivo, ao estabelecer a competência desta Corte de julgar contas das pessoas nele discriminadas, “referiu-se, explicitamente, às fundações e sociedades **instituídas** e mantidas pelo Poder Público, restando clara a exigência, de caráter formal, da devida lei autorizativa para a instituição de fundações governamentais que devam ter suas prestações de contas submetidas originariamente a esta jurisdição de contas” (fls. 48).

Como visto, da simples apreciação do cumprimento desta formalidade, verifica-se a procedência do entendimento de que as fundações em comento não devem prestar contas a esta Corte. Seu controle, todavia, pode ser feito de forma reflexa, através do julgamento de tomadas de contas especiais de seus dirigentes, sempre que derem causa à ocorrência de danos aos cofres da SUFRAMA.

A identificação errônea entre os termos “fundação pública de direito privado” e “fundação privada”, como se pode deduzir, com frequência leva o estudioso a conclusões nem sempre adequadas, tais como a de que as fundações FUCAPI e FUCADA, embora não cumpram os requisitos formais, apresentam características híbridas por atenderem a critério material, consistente, em última análise, na execução de uma atividade de caráter estatal.

O uso de tal critério, s.m.j., só teria sentido no cotejo entre os conceitos de fundação pública de direito público e de fundação pública de direito privado, posto que a primeira, por sua natureza autárquica, deve desempenhar um serviço público e não uma atividade estatal qualquer, como a última. A finalidade de uma fundação privada, no entanto, pode perfeitamente coincidir com quaisquer das atividades, como “no campo da chamada ação social, em que a iniciativa privada concorre com a estatal”, desde que estas ações não se revistam do caráter de privacidade que alguns serviços públicos possuem, consoante o lúcido entendimento do Professor Plínio Salgado ( “A Natureza Jurídica das Fundações instituídas e mantidas pelo Estado”. *in* Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, v. 6, nº 1, pág. 70).

A fundação privada, portanto, nos termos do Código Civil, é a pessoa jurídica de direito privado criada por um instituidor, pessoa física ou pessoa jurídica de direito privado, através de escritura pública ou testamento, que, para este fim, faz dotação especial de bens livres, especificando a finalidade a que se destina e declarando, caso entenda por bem fazê-lo, o modo de sua administração. Tal entidade será velada, conseqüentemente, pelo Ministério Público do Estado em que está situada.

O preclaro Toshio Mukai, utilizando-se dos critérios formal e material que reputa válidos, define a fundação pública de direito privado como sendo a entidade criada por autorização legislativa, decreto regulamentar e registro em cartório de seus atos constitutivos, tendo por finalidade o exercício de uma atividade estatal que não se caracterize como serviço público, tal como “pesquisa, ação social, coleta de dados, atividades típicas ou concomitantes da iniciativa particular” ( “As Fundações de Direito Público e de Direito Privado na Constituição de 1988”. *in* Boletim de Direito

Administrativo 02/91, pág. 102 e 104). Já a fundação pública de direito público, no parecer do eminente doutrinador, é aquela que tem sua gênese na lei, vindo a constituir uma afetação do patrimônio do Poder Público instituidor, com vistas ao exercício de uma atividade típica da Administração Pública, ou seja, ao desempenho de funções essenciais ou quase essenciais para a comunidade, de modo que estas ações possam se enquadrar no conceito de serviço público.

Como visto, não há como se subsumir fundações privadas, como a FUCADA e a FUCAPI, no gênero “fundação pública”, seja na espécie de direito público ou na de direito privado, pois não cumprem, concomitantemente, os requisitos formais e materiais esperados para a sua caracterização.

Com referência, ainda, à fundação pública de direito privado, sem embargo do reconhecimento doutrinário, quase pacífico, a respeito de sua existência, polemiza-se, outrossim, seu enquadramento no conceito de fundação pública, pelo teor literal do art. 37, inciso XIX, da Lei Maior, em face do art. 5º, inciso IV, do Decreto-Lei nº 200, que estabelecem, respectivamente:

“Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

.....*omissis*.....

XIX - somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública”.

“Art. 5º. Para os fins desta lei, considera-se:

.....*omissis*.....

IV - fundação pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes” (grifei).

José Cretella Júnior, interpretando o dispositivo constitucional em exame, guardando conformidade com a doutrina prevalecente, entende que o termo “fundação pública” está empregado no sentido de fundação pública com personalidade jurídica de direito público, ou “fundação autárquica”, espécie do gênero “autarquia”, razão pela qual “bastaria, pois ter dito autarquia, porque esta abrange a fundação pública”, concluindo, por fim, ser esta referência constitucional “totalmente dispensável” (“Comentários à Constituição Brasileira de 1988”. vol. 4 . - Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pág. 2238).

Em sentido inverso, porém, admitindo a inclusão das fundações públicas de direito privado no mandamento constitucional em exame, o ilustre Professor Plínio Salgado preleciona:

“Tanto a fundação de direito público quanto a de direito privado só podem ser criadas senão em virtude de lei (artigo 37,XIX, da CF). A de direito público, é a lei que lhe dará existência jurídica, atribuindo-lhe personalidade. Quanto a de direito



privado, a lei é apenas autorizativa de sua criação, que se dá, na forma da lei substantiva civil, mediante escritura pública e registro no órgão competente; só assim adquire personalidade jurídica. Face ao princípio do paralelismo da forma, a fundação de direito público só pode ser extinta por lei, que há de ser autorizativa para a extinção da de direito privado” (op.cit. págs. 84/85).

Perfilhando a essência dos entendimentos acima expostos, creio que tal norma ordinária ainda encontra seu fundamento de validade no texto constitucional, visto que ela não dispõe de forma contrária ao estabelecido no art. 37, inciso XIX, da Carta Magna. Destarte, a entrada em vigor, da atual Constituição, não teve o condão de estabelecer a criação através de lei, como critério exclusivo de caracterização de uma fundação pública, em sentido amplo.

No que se refere à proposta da Unidade Técnica de que seja solicitado, ao Ministério Público do Estado do Amazonas, um levantamento minucioso a respeito das duas entidades, com vistas à comparação entre os recursos públicos e privados nelas investidos, além de eu não vislumbrar sua utilidade prática, frente ao levantamento dos valores passíveis de devolução, já determinado no subitem 4.1 da Decisão nº 376/93, entendo que a adoção desta providência aparta-se das atribuições deste Tribunal. No entanto, creio que as irregularidades, até então encontradas nas duas fundações, devam ser comunicadas àquele Parquet, com vistas a contribuir para o desempenho de sua atribuição de tutela dos interesses sociais, nos termos do *caput* do art. 26 do Código Civil.

Tecidas estas considerações, concluo asseverando que, à vista do entendimento doutrinário, as fundações FUCAPI e FUCADA, inobstante desempenharem atividade coexistente com a estatal, por não terem sido instituídas através de lei ou de autorização legislativa, são fundações privadas, logo não são passíveis de prestação de contas a este Tribunal.

Isto posto, acolhendo o Parecer do d. Ministério Público, Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

“DECISÃO NÃO ACOLHIDA”

#### DECISÃO Nº /95-TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-225.069/94-6
2. Classe de Assunto: VII - Estudo relativo à exigibilidade de prestação de contas das fundações FUCAPI e FUCADA
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA
5. Relator: Ministro Fernando Gonçalves
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha.
7. Unidade Técnica: SECEX/AM
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/92 e nos arts. 223, inciso I, e 227 do Regimento Interno, DECIDE:

8.1. considerar inexigíveis as prestações de contas das fundações FUCADA e FUCAPI, face aos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

8.2. determinar à SECEX/AM que reúna, em autos apartados, todos os valores passíveis de devolução aos cofres da SUFRAMA, em cumprimento da prescrição constante do subitem 4.1 da Decisão nº 376/93, com vistas à instauração de processo de tomada de contas especial, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

8.3. enviar ao douto Ministério Público do Estado do Amazonas cópia desta Decisão, juntamente com os respectivos Voto e Relatório que a embasam, bem como do Estudo elaborado pela SECEX/AM, face aos indícios de irregularidades diretamente relacionados às fundações FUCADA e FUCAPI.

9. Ata nº 22/95 - Plenário

10. Data da Sessão: 31/05/1995-Ordinária.

11. Especificação do *quorum*

11.1 - Ministros presentes

## VOTO REVISOR

Ministro-Revisor Lincoln Magalhães da Rocha

|

Em Sessão deste agosto Plenário, realizada em 31/05/95, solicitei vista do presente processo, devolvendo-o no dia 14 de junho seguinte em função do término de minha convocação para substituir Ministro (fl. 58).

2. Entretanto, diante da tramitação de ordem extraordinária em que se embrenhou o feito, só agora passo a ter a oportunidade de apresentá-lo a este Colegiado para prosseguimento da votação, a teor do que preceitua o art. 56, parágrafo 1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

3. Impende esclarecer que, em que pese o fato de não encontrar-me convocado nesta oportunidade, situação que se identifica com aquela que deu causa à devolução dos autos no primeiro momento, estou apresentando Voto Revisor, acompanhado da deliberação proposta, diante da impossibilidade de o Relator, eminente Ministro Fernando Gonçalves, firmar o **decisum** a ser gerado nos autos, à vista de sua aposentadoria.

4. Em sua última movimentação foi o processo tramitado para o meu Gabinete no dia 17 de agosto corrente, em cumprimento ao r. Despacho exarado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente, Ministro Iram Saraiva, com supedâneo no elucidativo parecer subscrito pelo Titular da Secretaria-Geral das Sessões, Dr. Eugênio Lisboa Vilar de Melo (fls 68/70).

5. Dado o tempo decorrido desde em que a matéria foi posta em discussão no âmbito deste Colegiado, verificando-se, inclusive, nesse interregno, alterações com relação aos ilustres integrantes que honram a composição do Tribunal Pleno, e tendo

em vista a lucidez e minúcia que permeiam o parecer elaborado pela SGS, permito-me reproduzir **in totum** aquele documento, como forma de resgatar, de maneira informativa, os trâmites a que foram submetidos os autos.

6. Outrossim, em se tratando de continuação da votação anteriormente interrompida, entendo que fator que sobrepõe à trajetória processual diz respeito ao objeto em discussão, merecendo encômios o brilhante Relatório, Voto e proposta de Decisão apresentados pelo insigne Relator, à época (fls. 49/56), cujas conclusões, após análise mais acurada nesta oportunidade, perfilho igual entendimento no tocante à inexistência das prestações de contas e à remessa dos documentos.

7. Contudo, merece relevo aspecto superveniente, representado por recente decisão do Tribunal, que reflete orientação no sentido de se dispensar a determinação apontada no item 8.2 da deliberação sugerida pelo Senhor Relator, conforme demonstrado adiante.

8. A título de informação acessória, passo a reproduzir o substancioso Despacho elaborado pelo Sr. Secretário-Geral das Sessões, lamentando, por outro lado, o enorme lapso em que a matéria ficou pendente de deliberação no âmbito desta Corte de Contas, **in litteris**:

*“O presente processo constituiu-se em 28 de abril de 1994, a partir de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas – Secex-Amazonas, na qual aquela Secretaria questiona a obrigatoriedade das Fundações instituídas no âmbito da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa - prestarem contas a este Tribunal.*

*A instrução às fl. 17 e 45 e o despacho da Secretaria de Controle Externo às fl. 45, encaminham os autos à consideração do Relator, o emérito Ministro Luciano Brandão Alves de Souza.*

*Em virtude da aposentadoria do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, ocorrida no dia 24 de junho de 1994, a Lista nº 6 do biênio 1993/1994 foi subdividida nas Sublistas 6.1 a 6.6.*

*A Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa foi incluída na Sublista nº 6.2, sorteada no dia 4 de julho de 1994 para o emérito Ministro Fernando Gonçalves (Ata nº 31/94-Plenário).*

*O processo foi recebido no Gabinete do emérito Ministro Fernando Gonçalves em 06 de julho de 1994, que, em despacho de 11 de julho de 1994, solicitou o pronunciamento do Ministério Público (fl. 46).*

*Na Sessão Ordinária realizada em 24 de agosto de 1994 (Ata nº 41/94-Plenário), a então Presidente desta Casa, emérita Ministra Élvia Lordello Castello Branco, fez a seguinte comunicação:*

*‘Tendo em vista a posse do Doutor Iram de Almeida Saraiva, em 18 de agosto de 1994, no cargo de Ministro deste Tribunal, os processos que compõem a LUJ nº 6 ser-lhe-ão distribuídos, nos termos do art. 13 da Resolução 005/93, suspendendo-se, em consequência, a vigência das sublistas 6.1 a 6.6.*

*Continuarão sob responsabilidade dos Relatores sorteados para as referidas Sublistas, os processos que lhes tiverem sido encaminhados até 18/08/94.’*

*Assim, de acordo com a regulamentação anterior, os Ministros sorteados para as Sublistas ficavam preventos em relação aos processos que lhe haviam sido encaminhados até a posse do novo Ministro.*

*Portanto, à luz da norma vigente à época, este processo passou a ser da relatoria do Ministro Fernando Gonçalves, até sua conclusão.*

*O Ministro Fernando Gonçalves incluiu o processo em Pauta, iniciando-se a sua votação na Sessão Ordinária do Plenário realizada em 31 de maio de 1995.*

*Nessa assentada, o Tribunal Pleno suspendeu a votação dos autos, relatados pelo Ministro Fernando Gonçalves, ante pedido de vista formulado pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, nos termos do art. 56 do Regimento Interno, após o Relator haver proferido seu voto e apresentado a respectiva proposta de decisão (fl. 57).*

*Em 14 de junho de 1995, o Auditor Lincoln Magalhães da Rocha, tendo em vista o término de sua convocação para substituir o Ministro Homero Santos, devolveu o processo ao Relator, Ministro Fernando Gonçalves (fl. 58).*

*Por motivo da licença para tratamento de saúde concedida ao Ministro Fernando Gonçalves, na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada em 10 de setembro de 1997, o Tribunal Pleno decidiu que os processos que estavam em seu Gabinete deveriam ser objeto de sorteio, não ficando os novos Relatores sorteados preventos face ao que dispõem os §§ 2º e 4º do art. 18 da Resolução TCU nº 64/96 (fl. 59).*

*Em 23 de setembro de 1997 os autos foram encaminhados ao novo Relator, Ministro Bento José Bugarin, tendo em vista o sorteio realizado nessa data.*

*Em 16 de abril de 1999, o Ministro Bento José Bugarin, considerando a aposentadoria do Ministro-Relator originário, Ministro Fernando Gonçalves e a posse de seu sucessor, Ministro Adylson Motta, determinou a remessa dos autos ao Gabinete do novo Ministro, com fundamento nos arts. 18, § 4º e 22, da Resolução TCU nº 64/96.*

*O Ministro Adylson Motta, em 27 de maio de 1999, encaminhou o feito à Segecex para as providências a seu cargo, uma vez que a Suframa não se insere na Lista de Unidades Jurisdicionadas nº 7, do biênio 1993/1994.*

*A Segecex, em 07 de junho de 1999, encaminhou o processo ao Gabinete do Ministro Homero Santos, sucessor do Ministro Iram Saraiva, que sucedeu ao Ministro emérito Luciano Brandão Alves de Souza na relatoria das matérias atinentes à Suframa no biênio 1993/1994 (art. 4º da Resolução TCU nº 064/96).*

*O Ministro Homero Santos, em 09 de junho seguinte, devolveu os autos à Segecex para a adoção das providências cabíveis à espécie, por entender tratar-se de prosseguimento de votação, ante o pedido de vista formulado pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, na Sessão Plenária realizada em 31 de maio de 1995.*

*Em seu despacho (fl. 64), o Ministro Homero Santos aduz: ‘Em que pese o fato de o Ministro Fernando Gonçalves ter assumido por equívoco a relatoria destes autos, entendendo, permissa venia, que tal circunstância não impede a atuação do Mi-*

*nistro que o sucedeu, muito pelo contrário, considerando-se o aspecto de já ter ocorrido a prolação do Voto pelo Relator original. Nesse contexto, não vislumbro meios de atuar nos autos, pois, na processualística definida no Regimento Interno, há que se dar tão-somente prosseguimento à votação já iniciada.’*

*Ante esses fatos, a Sra. Titular da Segecex, Dra. Rosângela Paniago Curado Fleury, considerando a questão regimental suscitada pelo emérito Ministro Homero Santos, submeteu os autos à consideração da Presidência desta Corte, sugerindo que os mesmos fossem encaminhados a esta Secretaria-Geral, para análise e solução da questão regimental exposta.*

*Convém ressaltar, conforme já informado anteriormente, que o Ministro Fernando Gonçalves não assumiu a relatoria do processo por equívoco, mas por força do sorteio das Sublistas, conforme previsto na Resolução TCU nº 05/93, passando a ser relator destes autos até sua conclusão.*

*Trata-se, portanto, de processo remanescente, que nos termos do art. 22 da Resolução TCU nº 64/96, deveria ser relatado pelo Ministro Adylson Motta, o que não poderá ser feito por já haver o Ministro Fernando Gonçalves apresentado seu Relatório e proferido seu Voto e, ainda, apresentado Proposta de Decisão.*

*A devolução do processo ao Gabinete do Ministro Fernando Gonçalves motivada pelo término da convocação do Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha não está regimentalmente prevista. O Regimento Interno estatui, no § 2º do art. 56 c/c o § 3º do art. 50, que o Ministro Revisor que, por qualquer motivo, não possa comparecer à sessão, deve formalizar a desistência do pedido de vista, encaminhando o processo ao Relator.*

*Não houve a formalização da desistência do pedido de vista, mas apenas, o simples encaminhamento ao Relator em face do término da convocação.”*

9. Prosseguindo, lembra o Sr. Secretário que o art. 56 do Regimento Interno prevê a suspensão da votação quando houver pedido de vista solicitado por Ministro que não tenha proferido o seu Voto, o que ocorreu neste caso, afirma. O § 3º desse dispositivo – continua o signatário - dispõe que ao dar prosseguimento à votação, serão computados os Votos já proferidos pelos Ministros ou seus Substitutos, ainda que não compareçam ou hajam deixado o exercício do cargo.

10. Aduz aquela autoridade que o RI/TCU, em seu art. 57, estabelece que “não participará da votação o Ministro ausente quando da apresentação e discussão do Relatório, salvo se se der por esclarecido. E seu parágrafo único complementa que não poderá, ainda, participar da votação o Ministro titular ou seu substituto quando, na hipótese prevista no artigo 56, um deles já houver proferido o seu voto. Assim, o Ministro Adylson Motta não deverá votar por suceder ao Ministro Fernando Gonçalves, que já votou.” (grifos acrescidos).

11. Desse modo, reforça o Sr. Secretário que trata-se de pedido de vista por mim formulado, nos termos do art. 56 do Regimento Interno, já havendo o Relator, Ministro Fernando Gonçalves, apresentado o seu Relatório, pronunciado o seu Voto e apresentado proposta de Decisão.

12. Em arremate, e com o apoio da I. Presidência, o Titular da SGS aconselhou o seguinte encaminhamento, **verbis**:

*“Nesses termos, o processo poderá ser remetido ao Ministro-Substituto Revisor Lincoln Magalhães da Rocha para apresentá-lo para prosseguimento da votação (art. 56, § 1º, do RI).*

*Na Sessão em que se der prosseguimento à votação, será computado o voto já proferido pelo então Relator, emérito Ministro Fernando Gonçalves (art. 56, § 3º, do RI), não se colhendo o voto do Ministro Adylson Motta (art. 57, parágrafo único, do RI)” (fl. 70).*

II

13. Os estudos em discussão nestes autos derivam de determinação anteriormente adotada nas contas da SUFRAMA, relativas aos exercícios de 1986, 1987, 1988 e 1989. Ocorre que, no tocante ao subitem 8.2, a prevalecer o encaminhamento da matéria na forma preconizada pelo Senhor Relator, vislumbro a existência de pontos conflitantes, à vista de entendimento sufragado pelo Tribunal em recente data, quando do julgamento **de meritis** daquelas contas.

14. Em Sessão Plenária de 18/03/93, examinando os processos acima mencionados, o Tribunal, entre outras medidas, determinou à então IRCE/AM, **verbis** (Decisão nº 376/93-Plenário, Ata nº 37/93):

*“8.4.1. discriminar os valores que possam vir a ser por esta Corte considerados passíveis de devolução à SUFRAMA, pelas Fundações FUCAPI e FUCADA, em razão da aplicação fora dos objetivos pactuados, de recursos repassados pela Autarquia; e*

*8.4.2. reunir, em processo apartado, e encaminhar ao Tribunal com parecer conclusivo, os elementos necessários ao estudo da possibilidade de se exigir das referidas Fundações (FUCAPI e FUCADA) prestações de contas ao TCU.”*

15. A medida indicada no subitem 8.4.2 retro deu origem aos presentes autos e a determinação constante do subitem 8.4.1 foi objeto de levantamento efetuado pela SECEX/AM, consubstanciado nas respectivas contas (Ata nº 37/93 – Plenário).

16. Todavia, em Sessão Plenária de 21/07/99, ao apreciar as prestações de contas em relevo, deixou o Tribunal de exigir a devolução das quantias apuradas pela Unidade Técnica, ante as razões por mim expendidas, merecendo transcrever exerto das ponderações que sustentei na ocasião (Acórdão nº 119/99-Plenário, Ata 31/99).

*“6. Fato também da maior relevância é a relação quase institucional entre a SUFRAMA, a FUCAPI e a FUCADA.*

*7. Cabe considerar que os exercícios ora sob julgamento já ocorreram há mais de um decênio, a Corte de Contas firmou entendimento de que os contratos com essas fundações devem ser precedidos do devido processo licitatório, e que as demais transações devem ser tratadas como relações jurídicas sujeitas às formalidades administrativas.*

8. Assim compreendo as impropriedades tratadas como formais, em razão da primariedade do órgão na sua prática, merecendo apenas as recomendações para que não haja reincidência, essa, sim, suscetível de tornar a conduta dos gestores materialmente grave.

9. Dessa forma, considero desnecessária a recomposição financeira, por ausência do elemento subjetivo de má-fé ou mesmo culpa, já que, embora fruto de dispensa indevida de licitação, houve a contraprestação de serviços. Do contrário haveria enriquecimento ilícito por parte da SUFRAMA.

10. Em face desses elementos e dos demais que constam dos autos, especialmente a existência de um incêndio que destruiu as instalações da entidade, no ano de 1994, oportunamente lembradas pelos doutos patronos dos responsáveis, considero regulares as gestões, com as muitas ressalvas que se levantam neste longo período.

11. Ratifico, entretanto, a minha convicção de que pareceres jurídicos dos órgãos da administração não têm a força de legitimar a ação do administrador que estar agindo, no mínimo, com **culpa in eligendo**.”

17. Naquela assentada, decidiu o Tribunal, **in litteris** (Acórdão nº 119/99-Plenário, TC-004.663/87-0, TC-007.239/88-2, TC-007.085/89-3 e TC-249.014/90-4):

“8.1. aceitar as alegações de defesa produzidas pelos seguintes agentes: Srs. Delile Guerra de Macedo e Jadyr Carvalho Magalhães, ex-Superintendentes da SUFRAMA; Srs. Marçal Marcelino da Silva, Benito Marinho D’Antona e Reinaldo Mustafa, ex-Superintendentes Adjuntos da SUFRAMA; Srs. Manuel Silva Rodrigues, Aluizio Brasil Barbosa Ferreira e Johnny Eduardo Di Carli, ex-Diretores Executivos da FUCAPI e FUCADA;

8.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, julgar regulares com ressalvas as contas dos responsáveis elencados no item 03 pregresso;

8.3. determinar à SUFRAMA que:

8.3.1. seja mais criteriosa na elaboração, no acompanhamento e no exame das prestações de contas dos convênios firmados, para que os recursos transferidos não fiquem expostos à malversação e a desvios, observando especificamente a IN/STN nº 01/97;

8.3.2. fiscalize ostensivamente os convênios e contratos que envolvam serviços de terraplenagem e pavimentação, dentre outros, para garantir que os recursos transferidos sejam empregados efetivamente nos objetivos ajustados;

8.3.3. adote mecanismos de controle eficazes para detectar e cobrar as pendências observadas nos convênios e contratos;

8.3.4. abstenha-se de utilizar mão-de-obra indireta através de convênios e contratos;

8.3.5. observe a legislação vigente, em especial os arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, nos casos de contratação direta, fazendo justificativas necessárias para a adoção de tal procedimento;

8.3.6. publique em tempo hábil os extratos de convênios, contratos e aditivos sob pena de nulidade do ato;

8.3.7. controle a execução dos contratos, em especial os firmados com a FUCAPI, observando a quantificação dos serviços prestados, a qualidade e outros parâmetros objetivos que devem constar nas cláusulas contratuais;

8.3.8. reanalise os contratos firmados com a FUCAPI, verificando se os preços contratados coadunam-se com os serviços executados e ainda com os praticados no mercado;

8.3.9. controle o acesso de funcionários da FUCAPI que desenvolvem suas atividades na SUFRAMA, de forma que só o contingente extremamente necessário para consecução dos objetivos contratados transitem por seus diversos setores;

8.3.10. evite que as atividades inerentes às atribuições da SUFRAMA sejam realizadas por funcionários da FUCAPI; e

8.3.11. adote maior controle sobre os bens móveis.”

18. Assim sendo, a esta altura, penso que a providência indicada no subitem 8.2 da Decisão proposta perde seu objeto, tendo em vista o desfecho conferido à matéria nas respectivas contas.

19. Outrossim, os débitos de igual origem, porventura verificados nas contas da SUFRAMA concernentes ao exercício de 1990 e seguintes, ainda pendentes de julgamento, poderão merecer tratamento específico nos respectivos processos.

20. De qualquer modo, acredito que a implementação do elenco de medidas determinadas à Superintendência da Zona Franca de Manaus-SUFRAMA irá permitir a correção das distorções verificadas no relacionamento entre aquela autarquia e a FUCAPI, contribuindo, significativamente, para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, de forma a garantir a correta utilização dos recursos colocados à disposição da Fundação.

21. No mais, louvando a excelência do trabalho apresentado pelo Sr. Relator, endosso a compreensão consignada no subitem 8.1 da Decisão alvitrada, podendo ser encaminhada cópia dos documentos pertinentes ao Ministério Público no Estado do Amazonas, para conhecimento e subsídio ao exercício da fiscalização prevista no Código Civil.

Desse modo, com vistas à propiciar o desate da espécie, apresento o processo ao Colegiado para fins de se retomar a votação, propondo que o Colendo Plenário adote a deliberação que ora submeto ao descortino dos ilustres Pares.

## VOTO COMPLEMENTAR

Em Sessão de 25 de agosto de 1999, este Colegiado suspendeu a apreciação da matéria versada nos presentes autos, em decorrência de pedido de vista formulado pelo Senhor Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, na forma do que dispõe o art. 56 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

2. Naquela assentada, ao reapresentar o processo para discussão, estava submetendo ao descortino dos ilustres pares, Voto Revisor, bem como proposta de deliberação por mim formulados, resultantes de igual prerrogativa regimental (art. 56) da qual utilizei em oportunidade anterior.



3. Retornando os autos ao meu gabinete, após o pronunciamento do ilustre representante do Ministério Público, permito-me acrescentar algumas considerações, reproduzindo inicialmente a manifestação exarada no âmbito do **Parquet** especializado, **ipsis litteris** (fls. 88/9):

*“Os estudos de que tratam os autos têm por objetivo verificar a possibilidade de se exigir prestação de contas da Fundação Centro de Pesquisa e Inovações Tecnológicas - FUCAPI e da Fundação Centro de Apoio ao Distrito Agropecuário - FUCADA, fundações privadas instituídas com o objetivo de prestar apoio à SUFRAMA.*

*Chamam-nos atenção as graves irregularidades no relacionamento entre aquelas fundações e a SUFRAMA, apontadas pela Unidade Técnica e destacadas pelo Relator, eminente Ministro Fernando Gonçalves (fl. 50):*

*- todos os convênios assinados durante o exercício de 87 pela FUCAPI foram firmados com a Suframa; os valores provenientes dos convênios são utilizados para manutenção e custeio da Fundação e para aquisição de bens do ativo imobilizado;*

*- após o advento do Decreto 95.904/88, esses convênios foram substituídos por contratos que até hoje são celebrados com a autarquia, inferindo-se que também esses têm por finalidade a manutenção das fundações;*

*- em levantamento preliminar realizado junto à Suframa, no período de 9 a 23/03/92, foi constatada a existência de 271 funcionários da FUCAPI prestando serviços na Suframa; desses funcionários, 80% estavam executando atividades-fins da autarquia;*

*- a FUCAPI ‘tem servido para abrigar ‘afilhados’ e protegidos de Superintendentes e outros detentores de cargos importantes dentro da Suframa, caracterizando-se em autêntico ‘cabide de empregos’; além de ter possibilitado outras irregularidades, como pagamento de salários a Superintendentes, ex-Superintendentes, pessoas residentes em outros estados, conforme relatórios de inspeção setorial e inspeção extraordinária realizada em out/90 e abril/92 (TC 225.237/90-3 e 225.095/92-0)’.*

*Estamos convencidos, no entanto, de que exigir-se prestação de contas das fundações privadas não é a solução para os problemas detectados. Como lembrou o digno representante do Ministério Público, Dr. Jatir Batista da Cunha, citando declaração de voto do eminente Ministro Carlos Átila, ‘o Tribunal de Contas tem de atentar, particular e especialmente, para o imenso e indevido ônus, em termos de despesa futura com pessoal inativo, que adviria para o Tesouro, na medida em que se admitisse a ‘transformação’ pelo caminho da hermenêutica, de qualquer fundação em fundação pública’.*

*A correção das distorções verificadas no relacionamento entre a SUFRAMA e as fundações privadas que a apóiam - FUCAPI e a FUCADA (extinta em 1996) - deve ser exigida, com rigor, da própria SUFRAMA, autarquia jurisdicionada ao TCU.*

*Tais distorções vêm sendo apontadas pela Unidade Técnica há muito, conforme se depreende do Relatório do Ministro-Relator: ‘extraí-se do presente estudo, o*

*que já é do conhecimento desta Secretaria, acolhido ao longo de 9 (nove) anos através de inspeções, levantamentos de auditoria, auditorias especiais, extraordinárias, operacional, diligência in loco e no exame das contas a partir de 1984' (fls. 51/52). Assim, ainda que a solução proposta pela Unidade Técnica não nos pareça a mais adequada - tratamento das fundações privadas como se públicas fossem, exigindo-se-lhes, conseqüentemente, que prestem contas ao TCU -, deve o Tribunal coibir as irregularidades apontadas, razão pela qual este representante do Ministério Público tenderia a se manifestar na linha proposta pelo Ministro-Relator, no sentido de que fosse determinado à SECEX/AM que reunisse, em autos apartados, todos os valores passíveis de devolução aos cofres da SUFRAMA, com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei nº 8.443/92.*

*Entretanto, pelo Acórdão nº 119/99-Plenário, proferido em 21/07/99 (Ata nº 31/99) e publicado no Diário Oficial da União em 30/07/99, ao apreciar as prestações de contas da SUFRAMA relativas aos exercícios de 1986 a 1989, o Tribunal deixou de exigir a devolução das quantias apuradas pela Unidade Técnica, aceitando as alegações de defesa apresentadas pelos dirigentes da SUFRAMA e das fundações FUCAPI e FUCADA.*

*Deixamos de interpor recurso de reconsideração ou de revisão contra o mencionado acórdão porque ausentes os requisitos de admissibilidade.*

*Todavia, conforme destacou V. Exa. em seu Voto Revisor, nada impede que o Tribunal apure e adote medidas visando ao ressarcimento dos débitos de igual origem por acaso existentes a partir de 1990 - exercícios em relação aos quais as contas da SUFRAMA ainda não foram julgadas.*

*Em parecer exarado nos autos do TC-225.175/1997-5 - prestação de contas da SUFRAMA referente ao exercício de 1996 -, considerando os constantes questionamentos nas contas da entidade relativos às relações negociais entre a Autarquia e a FUCAPI, manifestamo-nos no sentido de que o Tribunal avaliasse a possibilidade de programar futura auditoria na SUFRAMA, 'com vistas a verificar, em detalhe, a regularidade dos contratos celebrados com a referida Fundação, bem como a regularidade da execução desses contratos'.*

*Assim, reiterando nossa proposta anterior, manifestamo-nos no sentido de que:*

*a) seja realizada auditoria na SUFRAMA com o objetivo de verificar a regularidade da celebração e execução dos contratos firmados a partir de 1990 entre a Autarquia e as fundações privadas que lhe dão apoio - FUCAPI e FUCADA (liquida em 1996);*

*b) se acolhida a proposta anterior, seja sobrestado o julgamento das contas da SUFRAMA referentes aos exercícios de 1990 e seguintes até que o Tribunal aprecie o relatório da auditoria ora proposta."*

*4. Tal como evidencia o Sr. Procurador-Geral, não há negar, também, a preocupação que tenho quanto ao relacionamento verificado entre a Superintendência da Zona Franca de Manaus e a FUCAPI/FUCADA (esta última extinta), conforme de-*

monstrei em Sessão de 21/07/99, ao relatar as contas da SUFRAMA relativas aos exercícios de 1986 a 1989 (Acórdão nº 119/99-Plenário, Ata nº 31/99).

5. Além dessa preocupação, a nós comum, observo que os aspectos iniciais ressaltados pelo Sr. Procurador, em sua manifestação, encontram-se em perfeita consonância com o pensamento por mim sustentado no Voto Revisor lavrado em 25/08/99, tais como entendimento quanto à inexigência de prestações de contas daquelas fundações; maior rigor, por parte da SUFRAMA, no relacionamento com as entidades, com vistas à correção das distorções verificadas; adoção do Acórdão nº 119/99-Plenário como fator superveniente, conflitando, agora, com a proposta do Sr. Ministro-Relator no sentido de se exigir o ressarcimento aos cofres da autarquia dos valores passíveis de devolução; necessidade de apuração dos débitos porventura existentes nas contas não julgadas, a partir do exercício de 1990, para efeito de imputação de responsabilidades e exigência de recolhimento; entre outros aspectos.

6. Contudo, a propósito da sugestão conclusiva formulada pelo nobre representante do Ministério Público, no sentido de se realizar auditoria na SUFRAMA com o objetivo ali especificado, entendo que fator igualmente superveniente estaria constituindo óbice ao acolhimento de tal medida.

7. Consoante afirma o Sr. Procurador-Geral, esta mesma proposta foi por ele também aconselhada quando de sua intervenção nas contas da Superintendência da Zona Franca de Manaus relativas ao exercício de 1996.

8. Cumpre-me informar, todavia, que aquelas contas já foram submetidas ao exame **de meritis**, oportunidade em que a referida medida deixou de contar com o assentimento do Tribunal, havendo as mencionadas contas sido julgadas regulares com ressalvas, em Sessão de 19/10/99 (TC-225.175/1997-5).

9. Na ocasião, decidiu o Colegiado determinar à SUFRAMA, além de outros aspectos, adoção de providências no sentido de reavaliar o contrato firmado com a FUCAPI, com vistas a diminuir os custos relativos aos serviços prestados no Entrepósito Industrial da Zona Franca de Manaus – EIZOF.

10. Diante disso, penso que se torna prejudicada a sugestão quanto ao sobrestamento pretendido, incidindo sobre as contas de 1990 e seguintes, de modo a propiciar, preliminarmente, a realização de auditoria na autarquia com o objetivo de verificar a regularidade da celebração e execução dos contratos firmados com a FUCAPI.

11. E, por certo, naquela ocasião, não deixou esta mesma proposta de contar com o beneplácito do Colegiado pelo fato de a mesma ter sido assentada naqueles autos com menos brilho, clareza e justificativas, tal como se vê **hic et nunc** neste feito (fls. 88/89).

12. Assim sendo, e por razões outras, sentiria dificuldade de emprestar meu apoio à sugestão epigrafada, a qual reflete a preocupação da douda Procuradoria, embora acredite eu ser este o sentimento também dos nobres pares, no contexto da missão fiscalizadora atribuída ao Tribunal de Contas.

13. Por outro lado, devem ser destacados os inúmeros trabalhos investigativos desenvolvidos pela zelosa SECEX/AM junto à SUFRAMA, vários dos quais voltados para a verificação da regularidade no relacionamento com a FUCAPI e FUCADA,

de modo a municiar o Tribunal de informações relevantes que sempre convergiram para a necessidade da constante vigilância requerida pelo tema.

14. Ao exarar seu parecer no presente processo, em 10/05/94, a então Encarregada do 2º Grupo de Trabalho, no âmbito da Unidade Técnica, faz referência a “*inspeções, levantamentos de auditoria, auditorias especiais, extraordinárias, operacional, diligência in loco e no exame das contas a partir de 1984*”, denotando, assim, que trabalhos dessa natureza há muito já vinham sendo empreendidos na Superintendência da Zona Franca de Manaus (fl. 45, item 3).

15. Determinei a juntada aos autos (fls. 90/91) de documento que relaciona 27 (vinte e sete) processos, expediente que faz referência ainda a outros dois feitos, todos extra-contas e todos autuados a partir de 1986 (portanto, posteriormente aos trabalhos referidos no item precedente), os quais passaram a ser constituídos à vista de possíveis impropriedades cometidas na SUFRAMA, muitas das quais centradas na questão FUCAPI/FUCADA.

16. Exemplo disso é o TC-225.095/92-0, com 03 anexos (TC-225.278/91-0, TC-225.093/92-8 e TC-225.368/91-9), cujo objeto constitui, exclusivamente, a verificação de legalidade dos contratos celebrados pela autarquia com a FUCAPI e FUCADA.

17. Penso que a questão vem merecendo a atenção na extensão julgada necessária, talvez este o motivo da adoção da referida deliberação nas contas de 1996, sem a determinação de trabalhos adicionais.

18. A discussão de que se fala, envolvendo as multicitadas fundações, está sempre presente em todas as contas da SUFRAMA, motivando, inclusive, somada a outros aspectos, o atraso no respectivo julgamento dos processos, conforme reclamei em Sessão de 21/07/99, sem que isso, é lógico, sirva do fundamento do meu posicionamento pela desnecessidade de auditorias da espécie (Ata nº 31/99 – Plenário).

19. As contas relativas ao exercício de 1995, por exemplo (TC-225.173/1996-4), que passaram a tramitar juntamente com os Relatórios de Auditoria consubstanciados nos TC's 017.552/95-8, 225.058/96-0 e 225.080/96-6, contemplam, entre outras, nada menos que 09 questões (fls. 315, 317 321 e 326), associadas às mencionadas fundações, relativamente a práticas anômalas então verificadas, cujos aspectos estão sendo objeto de interpelação dos dirigentes, por determinação do Senhor Relator.

20. Ora, encontrando-se, à época, as contas relativas a 13 exercícios (de 1986 até 1998) pendentes de julgamento, finalmente, no ano transato, pode o Tribunal proferir decisão definitiva em relação a 4 exercícios (1986 a 1989), conferindo especial atenção quanto ao tema enfocado, fazendo diversas determinações afins, inclusive no sentido de a SUFRAMA reanalisar os contratos firmados com a FUCAPI (Acórdão nº 119/99-Plenário, subitens 8.3.7, 8.3.8, 8.3.9 e 8.3.10).

21. Além destas deliberações (contas de 1986 a 1989 e 1996), em que a questão FUCAPI contribuiu para nortear o posicionamento deliberativo adotado pelo Tribunal, diferente não foi em relação às contas de 1994 recentemente julgadas (TC-225.140/1995-0).

22. Em Sessão da 1ª Câmara, realizada em 22 de fevereiro último, o Colegiado resolveu julgar irregulares aquelas contas e aplicar multa aos administradores, determinando, entre outras providências, a observância “*com rigor, das normas estabelecidas no Decreto nº 2.271, de 07/07/1997, que dispõe sobre a Contratação de Serviços na Administração Pública, notadamente o disposto em seus arts. 2º, 3º e 6º, revendo, em consequência, os contratos de prestação de serviços firmados com a FUCAPI*” (Acórdão nº 62, Ata nº 05/2000 – 1ª Câmara).

23. Na ocasião, decidiu, ainda, a Corte de Contas recomendar à Secretaria Federal de Controle que, nas próximas contas da SUFRAMA, faça constar do relatório de auditoria informações acerca do cumprimento das determinações então emanadas.

24. Tal postura, contemplada também nas demais deliberações que mencionei, irá propiciar, não só à Secretaria Federal de Controle, como ao próprio Tribunal, quando do exame das próximas contas, uma avaliação dos resultados alcançados, suscitando, se for o caso, a utilização de mecanismos de controle mais eficientes, de forma a perseguir o saneamento das distorções que vêm maculando as contas da unidade jurisdicionada, garantindo, assim, a correta utilização dos recursos públicos por ela geridos.

Com estas considerações, pedindo vênias por não acompanhar as conclusões propugnadas pelo Relator original, Ministro Fernando Gonçalves, no que tange ao subitem 8.2, bem como pelo **Parquet** especializado, submeto a matéria à apreciação do E. Tribunal ratificando os termos da deliberação anteriormente sugerida, podendo o documento que ora subscrevo, por cópia, ter igual destinação em relação àqueles indicados no subitem 8.2 da proposta de decisão que acompanha o Voto Revisor anteriormente elaborado, na forma sugerida a seguir.

## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

Excelentíssimo Senhor Ministro-Revisor.

Encontram-se os autos nesta Procuradoria em razão do pedido de vista apresentado na Sessão Plenária de 25/08/99.

Os estudos de que tratam os autos têm por objetivo verificar a possibilidade de se exigir prestação de contas da Fundação Centro de Pesquisa e Inovações Tecnológicas - FUCAPI e da Fundação Centro de Apoio ao Distrito Agropecuário - FUCADA, fundações privadas constituídas com o objetivo de prestar apoio à SUFRAMA.

Chamam-nos atenção as graves irregularidades no relacionamento entre aquelas fundações e a SUFRAMA, apontadas pela Unidade Técnica e destacadas pelo Relator, eminente Ministro Fernando Gonçalves (fl. 50):

- todos os convênios assinados durante o exercício de 87 pela FUCAPI foram firmados com a Suframa; os valores provenientes dos convênios são utilizados para manutenção e custeio da Fundação e para aquisição de bens do ativo imobilizado;

- após os advento do Decreto 95.904/88, esses convênios foram substituídos por contratos que até hoje são celebrados com a autarquia, inferindo-se que também esses têm por finalidade a manutenção das fundações;

- em levantamento preliminar realizado junto à Suframa, no período de 9 a 23/03/92, foi constatada a existência de 271 funcionários da FUCAPI prestando serviços na Suframa; desses funcionários, 80% estavam executando atividades-fins da autarquia;

- a FUCAPI “tem servido para abrigar ‘afilhados’ e protegidos de Superintendentes e outros detentores de cargos importantes dentro da Suframa, caracterizando-se em autêntico ‘cabide de empregos’; além de ter possibilitado outras irregularidades, como pagamento de salários a Superintendentes, ex-Superintendentes, pessoas residentes em outros estados, conforme relatórios de inspeção setorial e inspeção extraordinária realizada em out/90 e abril/92 (TC 225.237/90-3 e 225.095/92-0)”.

Estamos convencidos, no entanto, de que exigir-se prestação de contas das fundações privadas não é a solução para os problemas detectados. Como lembrou o digno representante do Ministério Público, Dr. Jatir Batista da Cunha, citando declaração de voto do eminente Ministro Carlos Átila, “o Tribunal de Contas tem de atentar, particular e especialmente, para o imenso e indevido ônus, em termos de despesa futura com pessoal inativo, que adviria para o Tesouro, na medida em que se admitisse a ‘transformação’ pelo caminho da hermenêutica, de qualquer fundação em fundação pública”.

A correção das distorções verificadas no relacionamento entre a SUFRAMA e as fundações privadas que a apóiam - FUCAPI e a FUCADA (extinta em 1996) - deve ser exigida, com rigor, da própria SUFRAMA, autarquia jurisdicionada ao TCU.

Tais distorções vêm sendo apontadas pela Unidade Técnica há muito, conforme se depreende do Relatório do Ministro-Relator: “extraí-se do presente estudo, o que já é do conhecimento desta Secretaria, acolhido ao longo de 9 (nove) anos através de inspeções, levantamentos de auditoria, auditorias especiais, extraordinárias, operacional, diligência in loco e no exame das contas a partir de 1984” (fls. 51/52). Assim, ainda que a solução proposta pela Unidade Técnica não nos pareça a mais adequada - tratamento das fundações privadas como se públicas fossem, exigindo-se-lhes, conseqüentemente, que prestem contas ao TCU -, deve o Tribunal coibir as irregularidades apontadas, razão pela qual este representante do Ministério Público tenderia a se manifestar na linha proposta pelo Ministro-Relator, no sentido de que fosse determinado à SECEX/AM que reunisse, em autos apartados, todos os valores passíveis de devolução aos cofres da SUFRAMA, com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei nº 8.443/92.

Entretanto, pelo Acórdão nº 119/99-Plenário, proferido em 21/07/99 (Ata nº 31/99) e publicado no Diário Oficial da União em 30/07/99, ao apreciar as prestações de contas da SUFRAMA relativas aos exercícios de 1986 a 1989, o Tribunal deixou de exigir a devolução das quantias apuradas pela Unidade Técnica, aceitando as alegações de defesa apresentadas pelos dirigentes da SUFRAMA e das fundações FUCAPI e FUCADA.

Deixamos de interpor recurso de reconsideração ou de revisão contra o mencionado acórdão porque ausentes os requisitos de admissibilidade.

Todavia, conforme destacou V. Ex<sup>a</sup> em seu Voto Revisor, nada impede que o Tribunal apure e adote medidas visando ao ressarcimento dos débitos de igual origem por acaso existentes a partir de 1990 - exercícios em relação aos quais as contas da SUFRAMA ainda não foram julgadas.

Em parecer exarado nos autos do TC-225.175/1997-5 - prestação de contas da SUFRAMA referente ao exercício de 1996 -, considerando os constantes questionamentos nas contas da entidade relativos às relações negociais entre a Autarquia e a FUCAPI, manifestamo-nos no sentido de que o Tribunal avaliasse a possibilidade de programar futura auditoria na SUFRAMA, “com vistas a verificar, em detalhe, a regularidade dos contratos celebrados com a referida Fundação, bem como a regularidade da execução desses contratos”.

Assim, reiterando nossa proposta anterior, manifestamo-nos no sentido de que:

a) seja realizada auditoria na SUFRAMA com o objetivo de verificar a regularidade da celebração e execução dos contratos firmados a partir de 1990 entre a Autarquia e as fundações privadas que lhe dão apoio - FUCAPI e FUCADA (liquida em 1996);

b) se acolhida a proposta anterior, seja sobrestado o julgamento das contas da SUFRAMA referentes aos exercícios de 1990 e seguintes até que o Tribunal aprecie o relatório da auditoria ora proposta.

#### DECISÃO Nº 138/2000 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº: TC-225.069/94-6.
2. Classe: VII - Assunto: Estudo relativo à exigibilidade de prestação de contas das Fundações FUCAPI e FUCADA.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.
5. Relator: Ministro Fernando Gonçalves.  
Revisor: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha, Procurador-Geral em exercício, à época.
7. Unidade Técnica: SECEX/AM.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Revisor, DECIDE:
  - 8.1. considerar inexigíveis as prestações de contas da Fundação Centro de Pesquisa e Inovação Tecnológica-FUCAPI e da Fundação Centro de Apoio ao Distrito Agropecuário-FUCADA, em face do disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;
  - 8.2. determinar o encaminhamento ao Ministério Público no Estado do Amazonas, para conhecimento e subsídio ao exercício da fiscalização prevista no Código Civil, de cópia desta Decisão, juntamente com o Voto Revisor e Voto Complementar,

---

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 24/03/2000.

acompanhados do Relatório e Voto proferidos pelo Ministro-Relator, bem como do Relatório objeto do estudo elaborado pela SECEX/AM; e

8.3. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 09/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 15/03/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes na sessão de 31/05/1995: Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (Presidente), Fernando Gonçalves (Relator), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva, Paulo Affonso Martins de Oliveira, Olavo Drummond, Iram Saraiva e os Ministros-Substitutos Bento José Bugarin e Lincoln Magalhães da Rocha.

11.2. Ministros presentes nesta sessão: Iram Saraiva (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha (Revisor).

Iram Saraiva  
Presidente

Lincoln Magalhães da Rocha  
Ministro-Revisor