
SUFRAMA - NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA REGRA DE LICITAÇÃO COM ENTIDADES CONVENIENTES

Prestações de Contas. Exercícios de 1986, 1987, 1988 e 1989

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo II - Classe IV - Plenário

- TC-004.663/1987-0

- TC-007.239/1988-2 (com 01 anexo e 02 apensos)

- TC-007.085/1989-3 (com 01 anexo e 03 apensos)

- TC-249.014/90-4

-Natureza: Prestações de Contas. Exercícios de 1986, 1987, 1988 e 1989.

-Unidade Jurisdicionada: Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

-Responsáveis: Roberto Cohen (Superintendente no período 01.01.86 a 03.04.86) e outros agentes identificados nos respectivos processos.

Ementa: Prestações de Contas. SUFRAMA. Exame consolidado. Celebração de convênios. Relações jurídicas entre a SUFRAMA e as Fundações FUCADA e FUCAPI. Necessidade de observância da regra de licitação. Primariedade e reincidência. Falhas consideradas formais. Serviços efetivamente realizados impedem condenação do agente responsável, sob pena de enriquecimento ilícito do Estado. Regularidade com ressalvas. Determinação.

RELATÓRIO

Em exame os processos relativos às Prestações de Contas da Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus, exercícios de 1986, 1987, 1988 e 1989, examinados de forma consolidada, a exemplo do julgamento anterior processado na Sessão Ordinária de Plenário de 18/08/83 (Decisão nº 376/93, Ata nº 37/93).

2.O Controle Interno Ministerial, em relação às contas mencionadas, diante dos elementos constantes dos respectivos Relatórios de Auditoria, conferiu Certificado de Regularidade com Ressalvas para as demonstrações correspondentes aos exercícios de 1986 (TC-004.663/87-0), 1987 (TC-007.239/88-2) e 1989 (TC-249.014/90-4), e de Irregularidade para o demonstrativo alusivo ao ano de 1988 (TC-007.085/89-3). A autoridade ministerial competente, em cada caso, recepcionou o posicionamento da Unidade de Controle Interno.

3.As referidas contas, conforme mencionado, foram analisadas pelo Tribunal Pleno em oportunidade pregressa (Decisão nº 376/93), ocasião em que,

entre outras medidas, foram determinadas as seguintes providências à Unidade Técnica: a) promover a audiência prévia de todos os membros do Conselho de Administração da SUFRAMA, nos correspondentes períodos de gestão, acerca das impropriedades apontadas nas prestações de contas da Autarquia; e b) discriminar os valores que pudessem ser considerados por esta Corte como passíveis de devolução à SUFRAMA, pelas fundações FUCAPI e FUCADA, em razão da aplicação fora dos objetivos pactuados, de recursos repassados pela Autarquia.

4.No tocante à eventual responsabilização dos membros do Conselho de Administração daquela Superintendência, os pronunciamentos do Órgão Técnico, exarados às fls. 248/296, 297/299 e 300/303 do TC - 004.663/87-0, firmaram compreensão no sentido de não existirem elementos de convicção para tal propositura, uma vez que os atos que deram causa às irregularidades *sub judice* não envolveram deliberação específica por parte do referido Colegiado.

5.Quanto aos valores sujeitos à possível devolução à SUFRAMA, após devidamente quantificados e processada a identificação do responsável, deram ensejo à citação do Sr. Delile Guerra de Macedo, ex-Superintendente, conforme fl. 307 do TC - 004.663/87-0.

6.Os desdobramentos processuais observados desde então são abordados de forma sintética na bem elaborada peça de instrução de fls. 517/519, da lavra da Sra. Diretora da 3ª Divisão/SECEX-AM, AFCE Fada Monteconrado Lacorte Raposo da Câmara, cujos termos foram devidamente recepcionados pela ilustre Secretária de Controle Externo e consignam, *in verbis*:

“As contas da SUFRAMA, referentes aos exercícios de 1986 a 1989, e o Relatório de Inspeção Extraordinária (TC-225.129/88-4), após várias instruções, foram encaminhados ao Ministério. Público, com propostas de irregularidade, cominação de multa e citação dos responsáveis para apresentarem defesa, ou efetuarem recolhimento, tendo retornado a esta Secretaria para adoção das providências determinadas em Sessão de 18.08.93, que se resumiram, principalmente, na solicitação de pronunciamento dos membros do Conselho de Administração da SUFRAMA – CAS, a respeito das irregularidades apresentadas nos exercícios em tela, em que pese esse colegiado tratar somente de assuntos deliberativos, não lhe cabendo o gerenciamento dos atos administrativos, mas apenas dos atos específicos que lhe são submetidos para aprovação.

Determinou-se ainda a audiência prévia dos administradores da autarquia, muito embora tal exigência já tivesse sido observada pela SECEX/AM.

Cumprida a determinação do Tribunal, foram as contas encaminhadas com proposta de citação, após operosa instrução consolidada dos exercícios de 86 a 91, que expôs de forma minuciosa, as inúmeras e graves irregularidades observadas nos autos, retornando novamente, para que se procedessem às citações propostas.

Instruído novamente, com zelo e parcimônia, com proposta no mérito, retornaram agora os autos, mediante despacho de 27.02.98, do Ministro-Relator

*Iram Saraiva, desta feita para exame consolidado das contas de 86 a 89, exame distinto das contas referentes aos exercícios de 90,91 e 92, análise de 'novos' arrazoados apresentados pelos responsáveis Delile Guerra de Macedo, Jadyr Carvalhedeo Magalhães e Alfredo Pereira do Nascimento , e orientação para realização de diligência **in loco** para elucidação dos pontos questionados.*

Os argumentos apresentados, em relação aos exercícios de 86 a 89, resumem-se a esclarecer que o incêndio ocorrido nas dependências da SUFRAMA, em 1994, impossibilitou a ampla defesa da parte interessada.

Não obstante, registrou o analista, em relação às contas de 86, que o Sr. Delile Guerra de Macedo compareceu aos autos em 8 oportunidades (fls. 499/500, item 16.1). Logo, assegurou-se-lhe amplamente o direito de defesa precognizado pelo Tribunal .

Alega ainda o Sr. Delile que, por desconhecimento da matéria, agiu de acordo com determinação do setor jurídico. Óbvio a intenção de transferir a outrem sua responsabilidade.

Como analisa a instrução, os Pareceres da Procuradoria citados pelo responsável , nº 44/88 e nº 34/89, tratam especificamente da contratação direta da FUCAPI e FUCADA, por dispensa de licitação, nos exercícios de 88 e 89. Descabe portanto apresentá-lo como argumento que possa ensejar alteração na proposta de mérito das contas do exercício de 86.

Quanto às contas de 87, igualmente propôs-se irregularidade, com imputação de multa aos responsáveis Delile Guerra de Macedo e Jadyr Carvalhedeo Magalhães, manifestando-se o Ministério Público, em parte, de acordo com as propostas, ressaltando que a imposição de multa individual para cada ajuste, não seria cabível, uma vez que o Decreto-lei 199/67 não contemplava a forma de punição agregada.

A proposta de irregularidade das contas do exercício de 87 deveu-se à ingerência no Convênio n.º 34/84 e no de nº 30/86, cujas despesas foram minuciosamente relatadas, argumentadas e comprovadas no Relatório de Inspeção Extraordinária (TC 225.129/88-4), anexado às contas, e exaustivamente analisado na instrução consolidada, retromencionada.

Referidas despesas, incontestavelmente, contrapuseram-se aos objetivos dos convênios, posto que fizeram frente a pagamento de hospedagem, aquisição de passagens aéreas, condomínio, conta de luz e telefone do imóvel de empregado, fotografias, serviços de garçons e cozinheiros, restaurantes, promoção publicitária, etc.

Cabe frisar, o convênio tinha como objetivo a execução de um programa de cooperação técnica, nas áreas de tecnologia, análise de projetos, informática, sistemas e métodos organizacionais.

A contratação da FUCAPI e FUCADA através de convênios, quando a forma correta seria de contratos, a não utilização de recursos nos objetivos conveniados, prestação de contas sem peças básicas para sua comprovação e utilização de mão-de-obra indireta da FUCAPI, foram irregularidades conti-

nuadas nos exercícios de 1986 e 1987, a despeito dos seguidos trabalhos dos controles interno e externo.

A exemplo dos exercícios anteriores, propôs-se também a irregularidade das contas do exercício de 1988, com imposição de multa prevista no art. 53 do Decreto-lei 199/67 ao Sr. Jadyr Carvalhedo Magalhães, pelo Convênio nº 30/86.

Especificamente em relação a este exercício, a instrução tece comentários sobre uma consulta formulada pelo Superintendente Adjunto de Planejamento, à Procuradoria da autarquia, a respeito de contratação direta da FUCAPI, por dispensa de licitação, considerando ter o responsável alegado que agiu em conformidade com os pareceres e orientações emanadas desse setor.

No referido documento, fica claro que o entendimento do procurador, em relação aos ajustes firmados com a FUCAPI, é no sentido de que os compromissos deveriam ser efetuados através de contratos, e não de convênios.

Não obstante, os Convênios 30/86 e 34/84 foram estendidos até 89, através de termos aditivos, inobservando o disposto no Decreto nº 95.904, de 07.04.88 (fls. 171/172). Esta, a causa principal da certificação pela irregularidade das contas da SUFRAMA, no exercício ora comentado, além de: celebração de convênio para cobrir custos com bolsas de estudo com prazo de vigência superior ao limite fixado; beneficiamento excessivo à FUCAPI, com transferência do orçamento da SUFRAMA; alteração de valor inicial de contrato, sem que houvesse projeto; contratação de serviços de engenharia, sem processo licitatório; utilização de convênios em finalidade diversa da estabelecida; prestação de contas de convênios feitas em datas posteriores ao prazo estabelecido; deslocamento a partir de sexta-feira e falta de comprovação de utilização de passagens aéreas e diárias; e, principalmente, irregularidades levantadas no Convênio n.º 30/86, com despesas fora dos objetivos dos convênios.

No que se refere às contas de 89, propôs-se também a irregularidade das contas do Sr. Jadyr Carvalhedo Magalhães e demais responsáveis.

O que se questionou efetivamente neste exercício foi a alteração dos indexadores do Contrato nº16/89- FUCADA, realizada através do Termo Aditivo nº 11/89, conforme já analisado na instrução consolidada à fl. 381.

Além do que, permaneceram as irregularidades detectadas pelo órgãos de controle nas gestões de 86 a 88, quais sejam: utilização de empregados da FUCAPI representando cerca de 37,7% da força de trabalho, configurando contratação de mão-de-obra indireta, ocupação de residências funcionais por pessoas alheias ao quadro da autarquia, alteração de objetivo do Contrato nº 16/89-FUCAPI, serviços executados pela FUCAPI, atestados pelos funcionários dessa fundação que prestam serviço na SUFRAMA, funcionários da FUCAPI que colocados à disposição da SUFRAMA, como ocupantes de cargo de confiança, optaram pela retribuição de emprego permanente, acrescida de 20% de

vencimento ou salário fixado para o cargo comissionado, bem como 85% de gratificação de representação, quando isso só é permitido a servidores da administração pública, transferência de recursos à FUCADA através do Convênio 01/89, e termos aditivos, contrariando a legislação que vedava essa forma de ajuste sem autorização legislativa, entre outras.

Observa-se aqui, na argumentação trazida, a exemplo do ocorrido nas contas de 90, 91 e 92, a imponderabilidade da defesa apresentada. Os responsáveis tentam justificar os fatos, contudo, apresentam teses destituídas de qualquer conteúdo capaz de eximi-los da responsabilidade a si imputadas. Apenas tergiversam. Assim, cremos, s.m.j., que a realização de diligência para esclarecer o que já foi exaustivamente analisado seria inútil dispêndio de esforços.

Ante o exposto, e considerando que a criteriosa intrução analisou com a isenção necessária os elementos trazidos à colação dos autos, manifesto-me de acordo com a conclusão às fls. 512/516, de ratificação das propostas anteriores, com determinações à entidade.”

7.O referido parecer se embasou também em meticulosa informação de 19 laudas, de autoria do Analista de Finanças e Controle Externo Uadson Ulisses Marques Martins, cujas conclusões encontram-se assim dispostas (fls. 512/519 do TC - 004.663/87-0):

“Ante o exposto, sugerimos o encaminhamento dos autos ao Ministro-Relator com a seguinte proposta de mérito:

A – CONTAS DE 1986

a.1) Aceitar as alegações de defesa produzidas pelo ex-superintendente da SUFRAMA, Sr. Delile Guerra de Macedo, em relação ao débito pessoal inicialmente proposto, sem eximi-lo da responsabilidade pelos atos antieconômicos e contrários à norma legal ou regulamentar praticados em sua gestão;

a.2) Julgar regulares, com ressalvas, as contas do ex-superintendente da SUFRAMA Sr. Roberto Cohen e demais responsáveis arrolados à fl. 03, relativas ao período de 01/01 a 03/04/86, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II da Lei nº 8.443/92;

a.3) Julgar regulares, com ressalvas, as contas do ex-superintendente da SUFRAMA Sr. Regis Ribeiro Guimarães e demais responsáveis arrolados à fl. 03, relativas ao período de 04/04 a 04/06/86, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II da Lei nº 8.443/92;

a.4) Julgar irregulares as contas do ex-superintendente da SUFRAMA Sr. Delile Guerra de Macedo relativas ao período de 05/06/86 a 31/12/86, com fundamento nos arts.1º, inciso I; 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei nº 8.443/92 e aplicar-lhe a multa prevista no art. 19, parágrafo único da citada Lei, com base no limite estabelecido no art. 53 do Decreto-Lei nº 199/67.

B – CONTAS DE 1987

b.1) Aceitar as alegações de defesa produzidas pelos ex-superintendentes da SUFRAMA, Srs. Delile Guerra de Macedo e Jadyr Carvalho Magalhães, ex-superintendentes adjuntos, Marçal Marcelino da Silva, Benito Marinho D'Antona e Reinaldo Mustafa, ex-diretores executivos da FUCAPI e FUCADA, Manuel Silva Rodrigues, Aluizio Brasil Barbosa Ferreira e Johnny Eduardo Di Carli, em relação ao débito pessoal inicialmente proposto, sem eximir os superintendentes da autarquia da responsabilidade pelos atos antieconômicos e contrários à norma legal ou regulamentar praticados em suas gestões;

b.2) Julgar irregulares as contas do ex-superintendente da SUFRAMA Sr. Delile Guerra de Macedo relativas ao período de 01/01/87 a 03/08/87, com fundamento nos arts.1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443/92, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 19, parágrafo único da citada Lei, com base no limite estabelecido no art. 53 do Decreto-Lei nº 199/670;

b.3) Julgar irregulares as contas do ex-superintendente da SUFRAMA Sr. Jadyr Carvalho Magalhães relativas ao período de 04/08/87 a 31/12/87, com fundamento nos arts.1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443/92 e aplicar-lhe a multa prevista no art. 19, parágrafo único da citada Lei, com base no limite estabelecido no art. 53 do Decreto-Lei nº 199/67.

C – CONTAS DE 1988

c.1) Aceitar as alegações de defesa produzidas pelo ex-superintendente da SUFRAMA, Sr. Jadyr Carvalho Magalhães e pelos ex-diretores executivos da FUCAPI e FUCADA, Antônio Aluizio Brasil Barbosa Ferreira e Johnny Eduardo Di Carli, em relação ao débito pessoal inicialmente proposto, sem eximir o superintendente da autarquia da responsabilidade pelos atos antieconômicos e contrários à norma legal ou regulamentar praticados em sua gestão;

c.2) Julgar irregulares as contas do ex-superintendente da SUFRAMA Sr. Jadyr Carvalho Magalhães relativas ao exercício de 1988, com fundamento nos arts.1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443/92 e aplicar-lhe a multa prevista no art. 19, parágrafo único, com base no limite estabelecido no art. 53 do Decreto-Lei nº 199/67.

D – CONTAS DE 1989

d.1) Aceitar as alegações de defesa produzidas pelo ex-superintendente da SUFRAMA, Sr. Jadyr Carvalho Magalhães, em relação ao débito pessoal inicialmente proposto, sem eximi-lo da responsabilidade pelos atos antieconômicos e contrários à norma legal ou regulamentar praticados em sua gestão;

d.2) *Julgar irregulares as contas do ex-superintendente da SUFRAMA Sr. Jadyr Carvalho Magalhães relativas ao exercício de 1989, com fundamento nos arts.1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443/92 e aplicar-lhe a multa prevista no art. 19, parágrafo único, com base no limite estabelecido no art. 53 do Decreto-Lei nº 199/67.*

E - Determinar à SUFRAMA que adote medidas cabíveis junto à FUCAPI para que essa fundação devolva aos cofres da autarquia:

e.1) As importâncias glosadas na realização de despesas fora dos objetivos do Convênio nº 030/86, corrigidas monetariamente desde a sua realização, como segue:

- 1) Pagamento de hospedagem, em 23/01/87, no valor de Cz\$ 101.893,00;*
- 2) Aquisição de passagens aéreas, em 29/01/87, para pessoas estranhas ao quadro funcional, no valor de Cz\$ 19.575,30;*
- 3) Aquisição de rádio gravador e water pik, em 27/02/87, no valor de Cz\$ 11.460,00;*
- 4) Pagamento de faxina, condomínio, conta de luz e telefone do imóvel de empregado que fazia curso de pós-graduação em São Paulo, em abril de 1987, no valor total de Cz\$ 2.190,33;*
- 5) Pagamento de hospedagem, em 23/05/87, no valor de Cz\$ 26.166,30;*
- 6) Pagamento de 700 fotografias da cobertura da 1ª. Feira da SUFRAMA, em 02/06/87, no valor de Cz\$ 91.000,00;*
- 7) Pagamento de hospedagem, em 22/06/87, no valor de Cz\$ 7.042,00;*
- 8) Aquisição de passagens aéreas, em 29/06/87, no valor de Cz\$ 31.520,00;*
- 9) Aquisição de gêneros alimentícios, pagamentos de sobremesa e serviços de garçom e cozinheiro, em julho de 1987, no valor total de Cz\$ 34.634,81;*
- 10) Pagamento de restaurantes, em agosto de 1987, no valor de Cz\$ 5.731,00;*
- 11) Aquisição de 5 rádios Kenwood e 1 antena Today, em 21/09/87, no valor de Cz\$ 178.300,00;*
- 12) Pagamento de serviços de promoção publicitária, locação de veículos e sonorização do restaurante da FUCAPI, em dezembro de 1987, no valor de Cz\$ 283.355,38.*
- 13) Pagamento de transporte de dois veículos de propriedade dos Srs. Gil Floro Popaire Azevedo e Joubert de Araújo, de Manaus para o Rio de Janeiro, em 29/02/88, no valor de Cz\$ 64.500,00.*
- 14) Pagamento dos serviços de mudança dos móveis da viúva do Sr. Luiz Carlos Costa Gatinho, em 07/03/88, no valor de Cz\$ 262.000,00;*
- 15) Aquisição de conjunto de som digital, toca-disco laser e telefone viva-voz, em 08/03/88, no valor de Cz\$ 69.649,25.*

16) Pagamento de hospedagem, em 14/03/88, no valor de Cz\$ 218.750,72.
17) Pagamento de serviço de despachante aduaneiro no mês de março, em Brasília, no valor de Cz\$ 16.000,00.

18) Pagamento de serviço de despachante aduaneiro no mês de março, em Brasília, no valor de Cz\$ 18.590,00 (fl. 5, item b.2, TC-225.129/88-4) e não Cz\$ 18.690,00 proposto na citação.

19) Aquisição de três edredons para casal, em 11/05/88, no valor de Cz\$ 19.200,00.

20) Pagamento de serviço de despachante aduaneiro no mês de maio, em Brasília, no valor de Cz\$ 16.000,00.

21) Pagamento de serviço de despachante aduaneiro no mês de julho, em Brasília, no valor de Cz\$ 29.910,00.

e.2) O valor de Cr\$ 775.495,25, corrigidos a partir de 09/05/90, deduzido o valor recolhido em 02/04/92, igualmente corrigido, referente à devolução de saldo não atualizado do Convênio nº 035/87-FUCAPI.

F - Determinar à SUFRAMA que adote medidas cabíveis junto aos liquidantes da FUCADA para que devolvam aos cofres da autarquia, corrigidos monetariamente:

f.1) O valor de Cz\$ 81.950,92 (oitenta e um mil, novecentos e cinquenta cruzados e noventa e dois centavos), sendo Cz\$ 20.000,00 de fevereiro, Cz\$ 19.960,92 de maio, Cz\$ 32.152,00 de julho e Cz\$ 9.838,00 de setembro de 1987, referente à realização de despesas fora dos objetivos do Convênio nº 034/84-FUCADA;

f.2) O valor de NCz\$ 762.025,51, a partir de outubro de 1989, relativo ao acréscimo indevido produzido pelo Termo Aditivo nº 011/89 (Contrato nº 16/89-FUCADA), que substituiu os índices de correção do contrato com efeito retroativo;

G - Determinar à SUFRAMA que:

g.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.

g.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.

g.3) Adote mecanismos de controle eficazes para detectar e cobrar as pendências observadas nos convênios e contratos.

g.4) Abstenha-se de utilizar mão-de-obra indireta através de convênios e contratos.

g.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.

g.6) Publique em tempo hábil os extratos de convênios, contratos e aditivos sob pena de nulidade do ato.

g.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.

g.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.

g.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 transite por seus diversos setores.

g.10) Evite que as atividades inerentes às atribuições da SUFRAMA sejam realizadas por funcionários da FUCAPI.

g.11) Adote maior controle sobre os bens móveis.”

7.A promoção do douto Procurador-Geral, de fls. 521/522 do citado processo, ao considerar que as propostas da Unidade Técnica já contemplam as sugestões emitidas pelo Ministério Público em suas anteriores manifestações, recepciona as proposições uniformes da SECEX/AM.

Ante o fato de os processos relatados nesta oportunidade terem sido, em momento próximo passado, distribuídos para relatores distintos, e diante da análise consolidada realizada na Sessão Plenária de 18/08/93, foi providenciado novo sorteio em 28/04/99, dessa feita envolvendo o conjunto das contas, ocasião na qual me foi passada a responsabilidade para atuar como Relator da matéria.

É o Relatório.

V O T O

Lamento que as presentes contas venham a ser julgadas dez anos após os respectivos exercícios financeiros.

2. Isso atenta contra o ideal do controle concomitante que constitui hoje uma preocupação de quantos se dedicam ao aperfeiçoamento do sistema de controle das finanças públicas.

3. Quando ainda exercia as funções de Chefe do *Parquet* especializado desta Corte, o hoje Ministro Walton Alencar Rodrigues expendeu as seguintes considerações:

“Trata-se das Prestações de Contas dos responsáveis pela Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, relativas aos exercícios de 1986 a 1989, cujo exame consolidado foi determinado na Sessão Plenária de 18.8.93.

Retornam os autos ao Ministério Público após a juntada de novos elementos de defesa por parte dos responsáveis.

Em síntese, os responsáveis alegam que o incêndio ocorrido na entidade no ano de 1994 dificultou o exercício do direito de defesa; que os atos questionados foram praticados com esteio em pareceres jurídicos; e que as irregularidades podem ser relevadas em face da magnitude dos valores geridos.

Entretanto, entende o Ministério Público que essas justificativas não são bastantes para modificar o juízo de mérito anteriormente expendido.

Com efeito, conforme bem exposto pela unidade técnica, o direito de ampla defesa foi exercido em sua plenitude, tendo os responsáveis comparecido aos autos em oito ocasiões, de 1987 até os dias atuais.

No tocante à existência de pareceres opinando pela possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação, é necessário ressaltar que essas peças servem somente para orientar o administrador, sem, contudo, vinculá-lo. Portanto, não cabe trespassar a responsabilidade dos atos, que eram privativos dos defendentes, para outrem. Ademais, o administrador diligente deveria ter sopesado esse juízo emitido pelo órgão jurídico interno com as diversas recomendações em contrário dos órgãos de controle interno e desta Corte, que remontam ao exercício de 1987.

Aliás, observe-se que o administrador nem mesmo seguiu à risca as orientações contidas nos pareceres jurídicos, pois era sugerida a realização de contrato e optou-se pela prorrogação dos convênios.

Vale lembrar, também, que as irregularidades extrapolaram a celebração dos convênios e alcançaram a própria execução deles, tendo sido verificadas diversas irregularidades na utilização dos recursos.

Quanto ao fato de não terem sido apontadas irregularidades na condução das atividades finalísticas da entidade, isso não afasta a pecha de irregularidade que recaí sobre os atos impugnados nem diminui sua importância.

Assim, permanecem não ilididas as irregularidades associadas ao relacionamento entre a SUFRAMA e as entidades FUCAPI e FUCADA, pautada pela contratação, mediante convênios, sem o necessário processo licitatório, e pela completa frouxidão nos controles exercidos sobre essas entidades, permitindo que as prestações de contas fossem elaboradas e aprovadas sem os elementos imprescindíveis à demonstração da regular utilização dos recursos.

Essa situação possibilitou que tais entidades servissem como instrumento para evitar os controles administrativos, pois os dirigentes da SUFRAMA, que se confundem com os dirigentes dessas entidades, realizavam despesas sem as restrições impostas pelas normas de direito público.

Ante o exposto, considerando que as propostas da unidade técnica já contemplam as sugestões emitidas pelo Ministério Público em suas anteriores manifestações, perfilhamos as propostas uniformes da SECEX/AM.”

4. Entendo de bom alvitre lembrar que as contas do exercício de 1986 receberam Certificação de Regularidade com ressalvas do órgão de controle interno competente.

5. Essas ressalvas permaneceram em todos os exercícios subsequentes.

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 estará agindo, no mínimo, com *culpa in eligendo*.

Dessarte, com as vênias de estilo aos pronunciamentos contrários, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao descortino do Egrégio Colegiado.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Procurador-Geral Walton Alencar Rodrigues

Excelentíssimo Senhor Ministro Relator

Trata-se das Prestações de Contas dos responsáveis pela Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, relativas aos exercícios de 1986 a 1989, cujo exame consolidado foi determinado na Sessão Plenária de 18.8.93.

Retornam os autos ao Ministério Público após a juntada de novos elementos de defesa por parte dos responsáveis.

Em síntese, os responsáveis alegam que o incêndio ocorrido na entidade no ano de 1994 dificultou o exercício do direito de defesa; que os atos questionados foram praticados com esteio em pareceres jurídicos; e que as irregularidades podem ser relevadas em face da magnitude dos valores geridos.

Entretanto, entende o Ministério Público que essas justificativas não são bastantes para modificar o juízo de mérito anteriormente expendido.

Com efeito, conforme bem exposto pela unidade técnica, o direito de ampla defesa foi exercido em sua plenitude, tendo os responsáveis comparecido aos autos em oito ocasiões, de 1987 até os dias atuais.

No tocante à existência de pareceres opinando pela possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação, é necessário ressaltar que essas peças servem somente para orientar o administrador, sem, contudo, vinculá-lo. Portanto, não cabe trespassar a responsabilidade dos atos, que eram privativos dos defendentes, para outrem. Ademais, o administrador diligente deveria ter sopesado esse juízo emitido pelo órgão jurídico interno com as diversas recomendações em contrário dos órgãos de controle interno e desta Corte, que remontam ao exercício de 1987.

Aliás, observe-se que o administrador nem mesmo seguiu à risca as orientações contidas nos pareceres jurídicos, pois era sugerida a realização de contrato e optou-se pela prorrogação dos convênios.

Vale lembrar, também, que as irregularidades extrapolaram a celebração dos convênios e alcançaram a própria execução deles, tendo sido verificadas diversas irregularidades na utilização dos recursos.

Quanto ao fato de não terem sido apontadas irregularidades na condução das atividades finalísticas da entidade, isso não afasta a pecha de irregularidade que recai sobre os atos impugnados nem diminui sua importância.

Assim, permanecem não ilididas as irregularidades associadas ao relacionamento entre a SUFRAMA e as entidades FUCAPI e FUCADA, pautada pela contratação, mediante convênios, sem o necessário processo licitatório, e pela completa frouxidão nos controles exercidos sobre essas entidades, permitindo que as prestações de contas fossem elaboradas e aprovadas sem os elementos imprescindíveis à demonstração da regular utilização dos recursos.

Essa situação possibilitou que tais entidades servissem como instrumento para evitar os controle administrativos, pois os dirigentes da SUFRAMA, que se confundem com os dirigentes dessas entidades, realizavam despesas sem as restrições impostas pelas normas de direito público.

Ante o exposto, considerando que as propostas da unidade técnica já contemplam as sugestões emitidas pelo Ministério Público em suas anteriores manifestações, perfilhamos as propostas uniformes da SECEX/AM.

ACÓRDÃO Nº 119/99 - TCU - PLENÁRIO¹

1.Processos nºs TC-004.663/87-0, TC-007.239/88-2, TC-007.085/89-3 e TC-249.014/90-4.

2.Classe de Assunto: IV – Prestações de Contas. Exercícios de 1986, 1987, 1988 e 1989.

3.Responsáveis:

NOME - Período de Responsabilidade

Superintendentes:

- Roberto Cohen - 01.01.86 a 03.04.86;
- Régis Ribeiro Guimarães (Interventor) - 04.04.86 a 04.06.86;
- Delile Guerra de Macedo - 06.06.86 a 03.08.87; e
- Jadyr Carvalhedo Magalhães - 04.08.87 a 31.12.89.

Membros do Conselho de Administração:

- Almério Cançado Amorim - 01.01.89 a 11.09.89;
- Aluízio Alves Filho - 29.07.87 a 31.12.88;
- Amazonino Armando Mendes - 10.06.87 a 31.12.89;
- Andréa Sandro Calabi - 01.01.86 a 10.03.86;
- Ângelo Angelim - 01.01.86 a 15.03.87;
- Antônio Augusto de Mesquita Neto - 06.05.87 a 02.05.88;
- Artur Virgílio Neto - 01.01.89 a 31.12.89;
- Átila Sidney Lins de Albuquerque - 14.12.89 a 31.12.89;
- Auton Furtado Junior - 01.01.86 a 31.12.86;
- Carlos Thadeu de Freitas Gomes - 03.06.86 a 17.03.87;
- Delile Guerra de Macedo - 01.01.86 a 03.06.86 e 06.08.87 a 24.09.87;
- Durval José Soledade - 30.08.89 a 31.12.89;
- Eros Antônio de Almeida - 01.01.86 a 14.10.88;
- Eurípedes Ferreira Lins - 01.01.86 a 31.12.89;
- Everardo Maciel - 19.05.87 a 13.08.87;
- Flaviano Melo - 15.03.87 a 31.12.89;
- Francisco Garcia Rodrigues - 28.09.89 a 31.12.89;
- Getúlio Alberto de Souza Cruz - 01.01.86 a 24.09.87;
- Gilberto Mestrinho de Medeiros Raposo - 01.01.86 a 10.06.87;
- Guilherme Quintanilha Almeida - 23.04.86 a 06.05.87;
- Haley Mragow Vaz - 22.05.89 a 31.12.89;
- Hélio Nobre Malagueta - 01.01.86 a 01.07.87;
- Henri Philippe Reichstul - 11.03.86 a 13.04.87;
- Henry Kayath - 01.01.86 a 11.04.89;
- Iolanda Lima Fleming - 15.05.86 a 15.03.87;

¹ Publicado no DOU de 30/07/99.

- Ivandro Moura Cunha Lima - 24.05.88 a 30.08.89;
- Ivo Simas Moreira - 04.04.86 a 29.10.87;
- Jayme Costa Santiago - 14.08.87 a 17.10.88;
- Jerônimo Santana - 15.03.87 a 31.09.89;
- João de Mendonça Furtado - 21.03.88 a 27.09.89;
- José Carlos Melo - 18.10.88 a 31.12.89;
- José Luis de Santana Carvalho - 30.10.87 a 31.12.88;
- José Roberto Tadros - 01.07.87 a 31.12.89;
- Lázaro Ferreira Barbosa - 19.02.86 a 30.04.89;
- Lindolpho de Carvalho Dias - 17.05.89 a 31.12.89;
- Liscio Fábio de Brasil Camargo - 17.01.89 a 31.12.89;
- Luciano Coutinho - 01.01.86 a 30.04.89;
- Luis Carlos Piva - 15.10.88 a 31.12.89;
- Luis Romero Patury Accioly - 01.01.86 a 22.04.86;
- Luiz André Rico Vicente - 15.02.86 a 10.10.89;
- Manoel Henriques Ribeiro - 13.05.86 a 31.08.88;
- Marcílio Reis de Avelar Junqueira - 01.01.86 a 31.12.89;
- Marília Pinho de Machado - 11.10.89 a 31.12.89;
- Maurício B. Barreira Vasconcelos - 01.01.86 a 19.05.87;
- Michal Gartenarant - 14.04.87 a 27.01.88;
- Nabor Teles da Rocha Junior - 01.01.86 a 14.05.86;
- Namir Salek - 04.04.86 a 10.06.87;
- Paulo Sotero Pires da Costa - 21.07.87 a 31.12.88;
- Raimundo Nonato Botelho Noronha - 12.09.89 a 31.12.89;
- Reinaldo Mustafa - 03.05.88 a 31.12.89;
- Ricardo Santiago - 28.01.88 a 31.12.89;
- Ricardo Uchoa Alves de Lima - 01.01.86 a 14.02.86;
- Roberto Pinheiro Klein - 17.12.87 a 16.09.88 e 12.04.89 a 31.12.89;
- Romero Jucá Filho - 17.09.88 a 31.12.89;
- Rubens Ilgenfritz da Silva - 01.01.86 a 18.02.86;
- Victor Hugo Moura G. de Campos - 10.06.87 a 31.12.89;
- Waldemir Messias de Araújo - 01.01.88 a 31.12.89;
- Membros do Conselho de Administração (Substitutos):
- Abdul Rasac Houache Neto - 05.10.89 a 31.12.89;
- Adalberto Pereira da Silva - 01.01.87 a 31.12.89;
- Adalberto Pessoa Lopes - 01.01.87 a 31.12.89;
- Aduino Libório - 01.01.87 a 31.12.89;
- Aluísio Tadeu Marques da Silva - 19.05.87 a 31.12.89;
- Anselmo de Oliveira Andrade - 01.01.87 a 02.05.88;
- Antônio Fazzani Bina - 08.06.87 a 26.06.87;
- Antônio Marcos Perim Ramos - 01.01.89 a 31.12.89;
- Antônio Vinícius de Raposo Câmara - 28.09.87 a 31.12.88;

- Aristófanes Fontoura de Holanda - 01.01.87 a 02.05.88;
- Bernardo José Antunes - 01.01.88 a 31.08.88;
- Darc Antônio da Luz Costa - 07.06.88 a 31.12.89;
- Darcy Santana Santos - 01.01.87 a 08.06.87;
- Deniz Alexandre de Melo Pereira - 01.07.87 a 31.12.89;
- Edgar Henrique Kleber - 15.12.87 a 31.12.88;
- Eduardo Tavares de Almeida - 01.01.87 a 31.12.89;
- Eivany Antônio da Silva - 03.05.88 a 31.12.89;
- Erasmo Garanhão - 01.07.88 a 31.12.88;
- Ernesto Carrara Junior - 01.01.87 a 31.12.89;
- Fernando Franco de Sá Bonfim - 01.01.87 a 31.12.89;
- Fernando José Fróes de Carvalho - 24.05.88 a 31.12.89;
- Francisco de Almeida Biato - 01.01.87 a 31.12.87 e
03.03.88 a 31.12.89;
- Gervásio Cardoso de O. Filho - 01.01.87 a 15.12.87;
- Getúlio Valverde de Lacerda - 04.12.87 a 31.12.89;
- Gilvan Amarante Campos - 02.09.87 a 31.12.89;
- Haroldo Eurico Amora dos Santos - 01.01.87 a 31.12.88;
- Hércules Gomes Pimentel - 01.01.87 a 09.03.87;
- Hermann Bento Ledebour - 29.07.87 a 31.12.88;
- Hugo de Almeida - 09.03.87 a 19.05.87;
- Hugo de Oliveira Rocha - 01.01.87 a 31.12.89;
- Ivanaldo Bezerra Galvão - 15.10.87 a 31.12.88;
- Joacir Teles Menezes - 01.01.88 a 31.12.89;
- Johnny Eduardo de Carli - 10.10.87 a 31.07.88;
- Jorgenei da Silva Ribeiro - 01.01.88 a 31.12.89;
- José Afonso Alves Castanheira - 01.01.87 a 04.12.87;
- José Coelho de Castro - 01.01.89 a 31.12.89;
- José da Conceição M. Guimarães - 01.01.89 a 31.12.89;
- José Ezil Veiga da Rocha - 08.09.87 a 31.12.89;
- José Matias Pereira - 01.01.87 a 31.12.89;
- José Mesch - 15.12.87 a 31.12.88;
- Josué Cláudio de Souza Filho - 14.12.89 a 31.12.89;
- Josué Coelho de Castro - 10.06.87 a 31.12.88;
- Marcos Reginaldo Panariello - 03.03.88 a 31.12.89;
- Mário Jorge Medeiros de Moraes - 21.03.88 a 31.12.89;
- Moisés Gonçalves Sabbá - 01.01.87 a 31.12.89;
- Mustafa Jamal Neto - 03.05.88 a 31.12.89;
- Nilce Machado da Rocha Gomes - 01.01.87 a 31.12.88;
- Orígenes Angelitino Martins - 01.01.87 a 31.12.89;
- Oscar Dias Teixeira - 01.01.87 a 31.12.89;
- Osires Messias de Araújo da Silva - 10.06.87 a 31.12.89;
- Ovídio Vieira da Costa - 01.01.87 a 31.12.88;

- Ozias Monteiro Rodrigues - 09.01.87 a 31.12.88;
- Paulo Lacerda - 25.06.87 a 28.09.87;
- Raul Jorge Leão Brasil - 31.01.87 a 31.12.89;
- Régis Ribeiro Guimarães - 01.01.87 a 23.04.87;
- Roberto Wanderlei Andrade - 19.05.87 a 31.12.89;
- Rubem Darcy de Oliveira - 01.01.87 a 31.08.88;
- Sérgio Aparecido Paio - 07.01.87 a 31.12.87;
- Stenio Nascimento da Silva - 01.01.89 a 31.12.89;
- Teodorico de Almeida Rocha - 01.01.87 a 31.12.89;

4. Unidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

6. Representante do Ministério Público: Dr. Walton Alencar Rodrigues, à época Procurador-Geral.

7. Unidade Técnica: SECEX/AM.

8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestações de contas da Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus-SUFRAMA, exercícios de 1986, 1987, 1988 e 1989, sob a responsabilidade dos agentes identificados no item 03 pregresso.

Considerando que o Controle Interno Ministerial, em relação às contas mencionadas, diante dos elementos constantes nos respectivos Relatórios de Auditoria, conferiu Certificado de Regularidade com Ressalvas para as demonstrações pertinentes aos exercícios de 1986 (TC-004.663/87-0), 1987 (TC-007.239/88-2) e 1989 (TC-249.014/90-4), e de Irregularidade para o demonstrativo alusivo ao ano de 1988 (TC-007.085/89-3);

Considerando que, no âmbito do Controle Externo Federal, a Unidade Técnica e o Ministério Público junto ao TCU opinam pela irregularidade das contas sob a responsabilidade dos Srs. Delile Guerra de Macedo (períodos de 05/06/86 a 31/12/86, TC-004.663/87-0, e de 01/01/87 a 03/08/87, TC-007.239/88-2) e Jadyr Carvalhedeo de Magalhães (períodos de 04/08/87 a 31/12/87, TC-007.239/88-2, 01/01/88 a 31/12/88, TC-007.085/89-3, e 01/01/89 a 31/12/89, TC-249.014/90-4), com a aplicação de multa;

Considerando, ainda, que o Órgão de Instrução e o *Parquet* especializado entendem que a gestão dos demais agentes listados no rol de responsáveis comporta o juízo de regularidade, com ressalvas, e determinações;

Considerando que os exercícios de competência referentes às citadas contas ocorreram há mais de um decênio;

Considerando a primariedade do órgão jurisdicionado em relação às práticas questionadas;

Considerando a relação de natureza praticamente institucional entre a SUFRAMA e as Fundações conveniadas;

Considerando desnecessária a recomposição financeira, por ausência do elemento subjetivo da má-fé ou mesmo culpa;

Considerando que, no caso dos serviços prestados pelas Fundações, houve a contraprestação laboral, o que desaconselha a condenação em débito do responsável, sob pena de haver o enriquecimento ilícito do Estado;

Considerando que as ocorrências questionadas podem ser caracterizadas como de natureza formal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

8.1 – aceitar as alegações de defesa produzidas pelos seguintes agentes: Srs. Delile Guerra de Macedo e Jadyr Carvalhedo 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.

9. Ata nº 31/99 - Plenário.

10. Data da Sessão: 21/07/1999 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Vilaça, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha (Relator).

11.2. Ministros que votaram com ressalva: Adylson Motta e José Antonio Barreto de Macedo.

11.3. Ministro que alegou impedimento: Walton Alencar Rodrigues.

IRAM SARAIVA
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral