
FINOR - PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DE DEPUTADO EM EMPRESA
RECEBEDORA DE RECURSOS
Relatório de Auditoria Operacional

Ministro-Relator Iram Saraiva

Grupo II - Classe V - Plenário

TC-018.225/1993-4 (c/5 volumes anexos); Processo apensado: TC 010.012/1995-8

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Interessada: Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados

EMENTA: Exame de audiência determina da pela Decisão Plenária nº 199/95-TCU. Apresentação de justificativas. Considerações acerca da definição legal de acionista controlador. Acolhimento das justificativas apresentadas. Encaminhamento de cópia da decisão bem como do relatório e voto às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e à Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE).

RELATÓRIO

Na Sessão Plenária de 17-5-95, este Tribunal, ao apreciar Relatório de Auditoria Operacional realizada no Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, determinou, mediante Decisão nº 199/95-TCU-Plenário (item 8.10), a audiência do Sr. Cássio Rodrigues da Cunha Lima, Superintendente da Sudene à época, para que apresentasse justificativas acerca da aprovação e liberação de recursos para o projeto Fazenda Barreiro de Santa Fé S/A, cuja empresa controladora apresentava como sócio um deputado federal, des cumprindo de determinação do Tribunal à Sudene adotada no TC-500.304/89-0 (Sessão Plenária de 24-10-90).

2. Devidamente oficiado, o ex-Superintendente da Sudene apresentou justificativas, acompanhadas de diversos documentos (fls. 140/204), alegando, em síntese, que:

- o projeto questionado foi aprovado sete dias após sua posse na Superintendência e, por consequência, já estava incluído na pauta de finada e aprovada pela Secretaria Executiva do Conselho que, segundo o Regulamento Interno, devia ser preparada quinze dias antes da reunião;
- tendo suspenso a pauta da primeira reunião de que iria participar, não tendo êxito, fato noticiado à época como a primeira derrota do novo Superintendente;
- o projeto foi aprovado pelo Conselho Deliberativo e as demais liberações foram precedidas do relatório de fiscalização;

– relativamente à composição acionária da Fazenda Barreiro de Santa Fé, o Deputado Federal Osvaldo de Souza Coelho era sócio apenas da Serambi (de tinha 65% do capital social), que por sua vez era titular de apenas 32,91% do capital da Fazenda Barreiro, enquanto os demais acionistas detinham 67,09%; assim, legalmente não era acionista controlador, pois não se enquadrava na definição do art. 116 da Lei nº 6.404, de 15-12-76;

– à época de sua gestão à frente da Sociedade adotou uma série de medidas visando à correção e reorientação de procedimentos relativos a inquéritos, auditorias, auxílio à Fazenda e Polícia Federal e Procuradoria-Geral da República, demonstrando zelo de sua gestão; e

– editou a Portaria nº 825, de 4-11-93, objetivando fixar critérios gerais e objetivos para a seleção dos projetos a serem contemplados com as liberações de recursos do FINOR.

3. A então SECEX, ao analisar as justificativas apresentadas, registrou que (fls. 205/210):

– existem elementos documentais que evidenciam que, embora respondesse oficialmente pelo cargo, o responsável não praticou qualquer ato de gestão no período de 12-11-84 a 4-12-92, sendo que todos os atos praticados para viabilizar a inclusão em pauta e aprovação pelo Conselho Deliberativo, do projeto Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A., da tomada pelo período de 27-11-84 a 30-11-92, exceto a Resolução nº 10.829/92, assinada pelo ora responsável que, na sua essência, explicita uma Decisão do Conselho Deliberativo;

– o responsável pela administração da Autarquia no período em que ocorreu a aprovação do projeto inquirido era o Sr. Eli ezer Menezes;

– o projeto foi apresentado em 7-8-89, e, após um trâmite de cerca de três anos, teve todos os pareceres favoráveis a sua aprovação, na mesma data, 27-11-92;

– além do Sr. Osvaldo Coelho possuir 65% da empresa Serambi, todas as demais empresas que detinham o controle acionário da Fazenda Barreiro de Santa Fé com a Serambi contavam com a participação de pessoas que evidenciam grau de parentesco com o Deputado Federal.

– “...embora Deputado Federal Osvaldo de Souza Coelho tenha renunciado aos cargos de Presidente do Conselho de Administração e de Diretor-Presidente da Sociedade da Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A (fls. 151), este manteve a sua participação acionária no projeto correspondente a 21,39%, a maior cota de ações da sociedade. Entretanto, a tão-só renúncia à direção da sociedade não obedece integralmente ao determinado pela Carta Magna de 1988, que, como esclarece José Cretel la Jr., obriga o parlamentar a romper em definitivo, a partir da posse, todo e qualquer vínculo com a empresa, isto é, respectivamente, aliená-la ou passar adiante as ações ao portador de que são detentores (proprietários), ou se exonerarem ou se demitirem da diretoria (diretores), ou, por fim, do cargo remunerado exercido (empregado) para que não subsista a pena de perda do mandato, e não fique caracterizada a adoção de subterfúgio.” e

– “...à época da aprovação da carta consultiva (fase que precede a apresentação do projeto para análise) referente ao projeto Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A., deveria ter

sido evidenciada pela Sudene a condição de parlamentar do Sr. Osvaldo Coelho de Souza, já deputado federal na quebração, janeiro de 1989, pois nessa fase são analisados os documentos que identificam os acionistas de projeto a ser beneficiado. No entanto, em 1991, mesmo com solicitação de recursos do FINOR para beneficiar projeto de seu interesse, foi eleito Presidente do Conselho de Administração e Diretor-Presidente da Sociedade, vindo a renunciar a esses cargos somente em 12-11-1992, época próxima à aprovação do projeto.”.

4. Em conclusão, sugere o acolhimento das justificativas do Sr. Cássio Cunha Lima; a expedição prévia do Sr. Eli e Zer Me ne zes acerca dos fatos em análise; de terminação à Sudene para que cancele o incentivo ao projeto Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A., com a consequente devolução dos recursos liberados até a data do cancelamento, corrigido monetariamente, por ter sido concedido, no seu entendimento, com infração ao disposto no art. 54, inciso II, alínea “a” da CF/88 e Decisões deste Tribunal; e conhecimento dos presentes autos à Câmara dos Deputados para a adoção das providências constitucionais e legais aplicáveis ao Deputado Federal Osvaldo de Souza Coelho (fls. 209/210).

5. Foram, então, anexados novos documentos aos autos, emanados da Sudene, dando notícia acerca das providências adotadas em função das determinações efetuadas por esta Corte, em seu julgamento, por parte do Relator à época (Ministro Fernando Gonçalves), a remessa do processo à 5ª SECEX para novo pronunciamento (fl. 232). Nesse interim, deu entrada neste Tribunal, expediente do Deputado Federal Osvaldo de Souza Coelho, no qual solicitou que fosse reconhecido seu direito de defesa e seu chamamento aos autos, anexando Memorial de Defesa (fls. 242/251).

6. Sustenta o parlamentar que:

– apesar de a Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A. ser uma empresa multi-familiar, não significa que todos os filhos, irmãos, sobrinhos, conjugues, etc. que participavam das empresas detentoras das ações da aludida empresa sejam meros “testas-de-ferro” do requerente; que “as ações estavam distribuídas entre três famílias distintas: a do requerente, a do Dr. Augusto de Souza Coelho (Elo Participações) – irmão do requerente e a dos irmãos Soares Coelho (Rio Madeira), sobrinhos do requerente, sendo três pólos de interesses distintos e (por que não dizer?), às vezes antagônicos”;

– mesmo que detivesse a totalidade das quotas da empresa Serambiama poderia ser considerado como proprietário ou controlador da Fazenda Barreiro de Santa Fé, pois só era detentor de 32,91% da empresa, os demais 67,08% não estavam à sua disposição e pertenciam a outros, de interesses completamente distintos;

– o fato de ser acionista de uma empresa de que participou também em seus negócios não significa, em tese ou no caso concreto, que esses estejam em prescrição seus nomes ao empreendimento;

– na empresa Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A. não há a figura do proprietário ou controlador a que se refere o art. 54, II, a, da Constituição Federal, sendo que a fi

gu ra do pro pri e tá rio so men te se apli ca ria no caso de fir ma in di vi du al, o que não é o caso, já que se tra ta de So ci e da de Anô ni ma;

– o ter mo con tro la dor tam bém não se apli ca, uma vez que ne nhum dos aci o nis ta se en qua dra no con ce i to que lhe atri bui o art. 116 nº 6.404/76, se gun do o qual en ten de-se por aci o nis ta con tro la dor a pes soa, na tu ral ou ju rí di ca, ou o gru po de pes so as vinculadas por acor do de voto, ou sob con tro le co mum que seja ti tu lar de di re i tos de só cio que lhe as se gu rem, de modo per ma nen te, a ma i o ria dos vo tos nas de li be ra ções da as sem bléia-ge ral e o po der de ele ger a ma i o ria dos ad mi nis tra do res da com pa nhia, e use efe ti va men te seu po der para di ri gir as ati vi da des so ci a is e ori en tar o fun cionamen to dos ór gãos da com pa nhia;

– pela com posi ção aci o ná ria da em pre sa Fa zen da Bar re i ro de San ta Fé, “ne nhum dos aci o nis tas é ti tu lar de di re i tos de só cio que lhe as se gu rem, de modo per ma nen te, a ma i o ria dos vo tos, isto é, ne nhum dos aci o nis tas pos sui me ta de mais uma das ações com di re i to a voto”;

– a equi pe de au di to ria te ria que pro var que ha via esse acor do de aci o nis ta para afir mar que o re que ren te de ti nha o con tro le aci o ná rio da em pre sa in qui na da;

– o re que ren te renun ciou aos car gos de Pre si den te do Con se lho de Ad mi nis tra ção e de Di re tor-Pre si den te, an tes da apro va ção do pro je to pela Su de ne, como é do con he ci men to da equi pe téc ni ca deste Tri bu nal;

– “Ser De pu ta do Fe der al ou Sena dor não impli ca na renú ncia pa tri mo ni al, no voto de po bre za – ‘pas sar adian te as ações ao por ta dor’, como quer o co men ta ris ta, é dis sipar o pa tri mô nio. Um sa cri fí cio des ses não pode ser exi gi do do ti tu lar de um manda to tem po rá rio.”;

– a em pre sa so li ci tou as van ta gens do FINOR quan do era De pu ta do e Di re tor, o que não tem re le vância pois a Con sti tu i ção não pro í be a car ta-con sul ta ou a apre sen ta ção de pro je to, mas a ma nu ten ção de con tra to com pes soa ju rí di ca de di re i to pú bli co;

– como é de con he ci men to ge ral, a ma i o ria dos pro je tos apre sen ta dos à Su de ne ou são re je i ta dos nas es fe ras téc ni cas ou de mo ram anos para se rem apro va dos, não ten do sen ti do o re que ren te re nun ci ar à Di re to ria da em pre sa e ‘pas sar adian te’ suas ações em 1989, para so men te em 1992, mais de três anos de po is, ver o pro je to apro va do; e

– con clui afir man do que está sen do in jus ta men te acu sa do de ha ver pra ti ca do atos ilí ci tos e re que ra “ex pres sa de cre ta ção da im pro ce dência das acu sa ções” que lhe são feitas.

7. O ser vi dor do Tri bu nal, ao ana li sar as ale ga ções (fls. 252/260), re gis tra que a par ti ci pa ção do De pu ta do Osval do Co el ho na Fa zen da Bar re i ro de San ta Fé S.A. é de 21,392% do seu ca pi tal, sen do su fi ci en te para al çá-lo à con di ção de ma i o aci o nis ta, pes soa fí si ca, do em pre en di men to. Re la ti va men te ao dis pos to no art. 116 da Lei nº 6.404/76, dis cor da das afir ma ções do re que ren te, ten do em vis ta que: “a) a ação é a menor par ce la em que se di vi de o ca pi tal so ci al de uma em pre sa, tor nan do seu pos sui dor pro pri e tá rio de per cen ta gem equi va len te no ca pi tal so ci al; b) o ca pi tal in te gra o Pa tri mô nio Lí qui do da em pre sa, ou seja, o va lor con tá bil per cen te aos aci o nis tas ou só ci os; c) de acor do com a te o ria per so na lí sti ca da con ta bi li da de, o pa tri mô nio lí

qui do re presentaria uma dívida da empresa para com seus acionistas; d) a empresa Serambi Negócios e Participações Ltda., da qual o Deputado de têm 65% das quotas, possui, por sua vez, 33,910% das ações da Fazenda Barreiro de Santa Fé S/A, o que a torna detentora ou proprietária de parcela do Capital Social desta Sociedade; e) em função da vinculação comenta da no item 'd' anterior a Serambi possui (...) poder significativo frente aos demais acionistas da Fazenda Barreiro de Santa Fé S/A, podendo participar ativamente de sua gestão e na formulação das diretrizes do negócio; f) a Santa Fé S/A é, tecnicamente, coligada da Serambi Ltda.; g) todo e qualquer acréscimo financeiro ocorrido na Santa Fé S/A (lucros operacionais, empréstimos tomados ou participação de recursos do FINOR) trará, pelos métodos da equivalência patrimonial, idêntico reflexo no patrimônio da Serambi Ltda.; h) o valor das cotas da empresa Serambi Ltda. deve incluir, de forma correta e justa, sua participação em empresas coligadas, objetivando dimensionar seu real patrimônio; i) há que se destacar, finalmente, que a Fazenda Barreiro de Santa Fé S/A obteve, apenas em 1993, recursos do FINOR no montante de US\$231.419,85, conforme documentos analisados pela Equipe de Auditoria responsável pela execução da Auditoria Operacional no Fundo.”

8. Diz que:

– o argumento relativo à inexistência da figura de controlador ou proprietário, não procede, tendo em vista que a Fazenda Barreiro de Santa Fé S/A possui, na figura da empresa Serambi Negócios e Participações Ltda. e, em particular, na figura do parlamentar, um acionista com força suficiente para dirigir a atividade sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia conforme prevê a alínea b do art. 116 da Lei nº 6.404/76, tendo o requerente ocupado, em passadocente os cargos de Presidente do Conselho de Administração e de Diretor-Presidente da Fazenda Barreiro de Santa Fé;

– as atribuições do Conselho de Administração e de Diretor (arts. 138, 142 e 143 da Lei das S.A), de modo que estes cargos não são de corativos, mas de direção superior da sociedade anônima, atrelados ao processo de sócio e orientada política geral dos negócios e sua execução diária, logo, são conferidos a quem detém poder dentro da companhia;

– relativamente à alegação de “voto de pobreza” que se está exigindo dos senhores parlamentares, esclarece que o deputado é um dos signatários que esta beleceu no art. 54 da Constituição limitações aos parlamentares no sentido de que não poderiam ser, desde a posse, proprietários, controladores ou diretores de empresa que goza de favor decorrente de contrato com a pessoa Jurídica de direito público, ou nela exerça função comissionada, citando Decisões deste Tribunal, destacando ex certos do Voto proferido no TC-11.280/94-8 que trata da questão; e

9. Em conclusão, propõe o encaminhamento destes autos à Câmara dos Deputados e ao Congresso Nacional, re la cionando o Sr. Deputado Osvaldo de Souza Coelho como sócio acionista de empresa beneficiária de recursos incentivados do FINOR, em des cum pri men to à alínea a, in ci so II, do art. 54 da Constituição Federal, para adoção das sanções cabíveis.

10. A Sr^a. Diretora e o Sr. Secretário esclareceram que o presente processo ficou aguardando julgamento do Tribunal em processo conexo (TC-011.280/94-8, relativo a Pedido de Reexame da Decisão nº 558/93-TCU-Plenário), tendo em vista que esse resultado influenciaria de forma decisiva o desfecho dos presentes autos e, com a manutenção do entendimento então proferido, acompanhamas propostas alviadas pelo Sr. Analista, e remetem o processo ao Ministério Público, em cumprimento ao Despacho do Sr. Ministro Relator à época (fls. 261/62).

11. O Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica, opinando, porém, nos sentidos de que as providências sugeridas fossem adotadas após atendimento a proposta do subitem 6.b da fl. 209, concernente à audiência do Sr. Eliezer Menezes.

12. Realizada a referida audiência prévia, o Sr. Eliezer Menezes apresentou suas justificativas, alegando, em síntese, que:

– o projeto da Fazenda Barreiro de Santa Fé S/A foi encaminhado para análise pelo corpo técnico da Sudene em 7-8-89, tendo completa do sua análise, obedecida a ordem cronológica e atendidas todas as exigências técnicas e legais em novembro de 1992, mais de três anos de seu encaminhamento;

– o Deputado Federal Osvaldo Coelho, na ocasião da remessa do parecer e da aprovação do projeto, participava exclusivamente da Serrambi Negócios e Participações Ltda., sem participação nas empresas Rio Madeira Negócios e Participações Ltda. e Elo Participações e Administração de Bens e Serviços, o que significa que o parlamentar possuía, indiretamente, apenas, 21,39% do capital da empresa requerente dos benefícios do FINOR;

– o fato de o Deputado Osvaldo Coelho ser majoritário na Serrambi Negócios e Participações Ltda., que por sua vez detinha 32,91% do capital social da Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A, não o caracteriza, nem a empresa acionista, como controladora de fato beneficiária, em virtude de nenhum deles enquadrar no conceito de acionista controlador, estabelecido no art. 116 da Lei nº 6.404/76;

– o Deputado, na ocasião do encaminhamento do Parecer (27-11-92) e da aprovação do projeto (11-12-92), não participou nem do Conselho de Administração nem da Diretoria Executiva, não se enquadrando na vedação disposta no art. 54, II, *a*, da Constituição Federal (fls. 277/80).

13. Ao analisar as justificativas apresentadas, o Analista assevera que o cerne da questão refere-se à participação efetiva do Deputado Federal Osvaldo Coelho na condução dos negócios da empresa incentivada. De início, ressalta a participação acionária do Deputado, destacando sua expressividade e sua condição de maior acionista, pesoa física, do empreendimento. Desta ca, tam bém, outro fato que em ten de importante concernente à participação de parentes daquele Deputado nas demais empresas que controlam o capital da empresa incentivada. Assim, afirma que dis sociar a “empresa incentivada Fazenda Barreiro de Santa Fé S/A da figura, do poder econômico e político e das orientações (mesmo que indiretas) do Deputado Osvaldo de Souza Coelho não se coaduna com a imperiosa manutenção do bom senso”, motivo pelo

qual se manifestou no sentido da rejeição das justificativas apresentadas pelo Sr. Eliezer Menezes (fls. 281/83).

14. Em nova instrução, propõe: o acolhimento das justificativas apresentadas pelo Sr. Cásio Rodrigues da Cunha Lima; a rejeição das justificativas do Sr. Eliezer Menezes e a aplicação da multa prevista no § 1º do art. 58 da Lei nº 8.443/92; remessa de cópia do relatório, do voto e da decisão que vier a ser adotada à Câmara dos Deputados e ao Congresso Nacional para adoção das providências cabíveis; e de terminação à Sudefe para que cancele o projeto Fazenda Barreira de Santa Fé, com a consequente devolução dos recursos liberados até a data do cancelamento, corrigidos monetariamente. A Srª. Diadora e o Sr. Secretário manifestaram-se de acordo com as proposições efetivadas (fls. 288/89).

15. Em nova manifestação, o Ministério Público, manifestou-se de acordo com a proposta da instrução (fls. 291).

16. Remetidos os autos ao Sr. Ministro Adylson Motta, sua Exceção de declaração suspeito para relatar o processo e o remeteu a novo sorteo, por meio do qual foi designado relator da matéria o Sr. Ministro Adhemar Paladini Ghiassi.

17. O Sr. Ministro José Antônio B. de Macedo, ao atuar nos autos com fundamento no art. 18 da Resolução/TCU nº 64/96, determinou a realização de inspeção in loco no projeto da empresa Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A para que fosse verificado: se já havia sido plenamente implantado o aludido projeto ou, em caso negativo, em que fase de implantação se encontra; se a ferida empresa vinha recolhendo pontualmente os encargos financeiros devidos; e se os recursos do FINOR alocados à empresa foram ou esta vem sendo aplicada em estrita consonância com os objetivos do projeto.

18. Realizada inicialmente diligência e, posteriormente, inspeção no projeto, ostênicos deste Tribunal apuraram que:

– já foram liberados todos os recursos do FINOR aprovados pela Resolução nº 10.829/92 (US\$2,295,339.62 – fl. 395);

– a última fiscalização efetuada pela Sudefe em dezembro de 2000 informa que a empresa aplicou regularmente os recursos do FINOR;

– a empresa efetuou o resgate de debêntures no valor acumulado de R\$28.542,37;

– desde o início do ano de 2000 os proprietários de empreendimentos financiados com recursos do FINOR vêm pressionando o Governador Federal para fazer com que a parcela de debêntures inconvertíveis em ações seja transformada em convertíveis, a fim de que não haja necessidade de resgate (pagamento) das debêntures, havendo uma inadimplência generalizada;

– com a “superveniência da Medida Provisória nº 2.058, de 23 de Agosto de 2000 (atualmente Medida Provisória nº 2.128-7, de 23 de fevereiro de 2001), várias disposições legais pertinentes aos financiamentos do FINOR foram alteradas. Consoante o art. 6º, inciso I da citada Medida Provisória to das debêntures emitidas passaram a ser convertíveis em ações, fazendo com que não mais haja necessidade de pagamento, se o tomador dos recursos do FINOR optar pela conversão em ações. Relativa mente às de-

bêntures já vendidas, de acordo com o art. 6º, §2º, da M.P., as empresas poderão quitar o saldo devedor ou negociá-lo”;

– a empresa pleiteou, em 22-9-2000, maior prazo de carência e alongamento no prazo de amortização das dêntures vendidas, e a transformação das dêntures inconversíveis não vendidas em dêntures conversíveis em ações, sendo que a Sudene ainda não havia se pronunciado sobre o pleito;

– hoje o empreendimento contempla 170 hectares de mangairrigada por sistema de microaspersão, prevenindo ainda a implementação de mais hectares da mesma cultura, que se efetuará com recursos próprios; e

– não foram verificados indícios de desvio de recursos ou locupletamento, e não houve registro nos diversos relatórios de fiscalização da Sudene de aplicação fora do escopo do projeto original.

19. Relativamente ao ato praticado pelo Sr. Eliezer Menezes por ocasião da aprovação do projeto em exame, consignou a equipe que:

a) “as instâncias técnicas da Sudene, dias antes da aprovação do projeto (11-12-1992), alertaram aos superiores hierárquicos da ausência de visibilidade in loco na propriedade, para análise do solo e clima, bem como dos outros dados mínimos para emitir um parecer. Alertaram ainda para a existência de “impedimento para a mentar”, que seria um óbice constitutivo para a aprovação do projeto. No entanto, inobstantes considerações do setor técnico, o responsável aprovou o projeto” (item 47);

b) “logo após a aprovação do projeto, a titularidade das ações da empresa sofreu uma alteração brusca. Inicialmente a empresa pertencia a quatro sócios da sociedade, por sua vez, pertencia a cada um dos irmãos da família Coelho. Segundo informado pelo Gerente da Barreiro de Santa Fé, posteriormente houve uma cisão do grupo empresarial e cada irmão passou a detê-la individualmente cada empreendimento” (item 48);

c) a Fazenda Barreiro de Santa Fé S. A. coube exatamente ao Deputado Osvaldo Coelho, esposo e filhos (item 49);

d) “Considerando que nesta última alteração societária houve a doação, realizada pelo Deputado Osvaldo Coelho, de 3.562.098 cotas a seus filhos Guilherme Coelho e Patrícia Coelho, verifica-se que anteriormente o mesmo detinha 65% da quantidade de cotas e os demais familiares 5% cada. Como se vê, a Fazenda Barreiro de Santa Fé traçou-se, na realidade, de uma empresa familiar, cujas ações pertencem direta ou indiretamente ao parlamentar, esposo e filhos” (item 51).

20. Por fim, a SECEX/PE, considerando que a 5ª SECEX e o MP/TCU já se posicionaram duas vezes acerca do mérito deste processo, manifestou-se de acordo com as propostas já alçadas e propõe, conclusivamente, nos seguintes termos:

“a) rejeitar as razões de justificativa aduzidas pelo Sr. Eliezer Menezes, ex-Superintendente da Sudene, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443/92, tendo em vista a ilegal aprovação do projeto da Fazenda Barreiro de Santa Fé S. A., descumprindo o art. 54, inciso II, alínea a da Constituição Federal de 1988 e decisão do TCU prolatada no TC nº 500.304/1989-0, Ata nº 54/90, em sessão de 24-10-90;

b) em caminhar cópia do relatório e voto e da decisão que vierem a ser proferidos no processo às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, ao Ministro da Integração Nacional e à CPI do FINOR;

c) de terminar à Sudene o imediato cancelamento do projeto Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A., bem como providenciar a consequente devolução dos recursos liberados, por meios judiciais, se necessários, sob pena de responsabilidade solidária, tendo em vista o descumprimento do art. 54, inciso II, alínea a da Constituição Federal de 1988;”

21. Mediante Despacho de fls. 412, o Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, sucessor do Sr. Ministro Adhemar Ghisi, de sistematizar a relatoria dos autos, nos termos do art. 135 do Código de Processo Civil e do art. 103 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Tendo sido sorteado o Sr. Ministro Marcos Vinícius Vilaça como novo Relator (fls. 414), também Sua Excelência se declarou impedido (fls. 415). Coube-me, então, a relatoria do processo por sorteio realizada em 28-8-2001 (fls. 417).

Há pedido de sustentação oral (fls. 410).

É o Relatório.

VOTO

Discute-se neste processo questão principal relativa à concessão de incentivos fiscais do Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR a empresa da qual participava indiretamente como acionista um deputado federal, o que, segundo a instrução, estaria em desacordo com o disposto no art. 54, inciso II, alínea a, da Constituição Federal e com decisão do Tribunal de Contas da União adotada na Sessão Plenária de 24-10-1990 no TC nº 500.304/1989-0, pois, no entender da mesma instrução, esta teria caracterizada, na pessoa do parlamentar, a figura do acionista controlador da empresa beneficiada como incentivos fiscais.

2. Por meio da aludida decisão, o Tribunal determinou a observância estrita do disposto na alínea a, do inciso II, do art. 54 da Constituição Federal, que veda a concessão de incentivos fiscais do Finor a projetos de empresas de propriedade de Deputados ou Senadores, ou de que esses sejam controladores ou diretores, tendo em vista a natureza contratual do vínculo” (item a.3 do Anexo II da Ata nº 54, de 24-10-1990).

3. A instrução, ao examinar a defesa do parlamentar que compareceu aos autos como parte diretamente interessada, entende que os argumentos apresentados não caracterizam a irregularidade apontada, tendo em vista que a sua participação acionária na empresa é “suficiente para alçá-lo à condição de maior acionista, pessoa física” e “dá-lhe poder significativo frente aos demais acionistas e força suficiente para dirigir a atividade social e orientar os órgãos da companhia com fomepreve a alínea b do art. 116 da lei nº 6.404/76”.

4. Verifica-se que o Sr. Deputado Osvaldo de Souza Coelho renunciou aos cargos de Diretor-Presidente e de Presidente do Conselho de Administração da Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A. antes da aprovação do projeto pela Sudene.

5. Tendo em vista a análise procedida pela instrução, é necessário que se verifique a real posição do parlamentar em relação à sua participação indireta na Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A., para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 6.404/76.

6. Como se verificou do processo, à época da apresentação da carta-convulsão da aprovação do projeto pela Sudec, a Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A. tinha o seu capital distribuído de acordo com a seguinte composição acionária:

- a) Rio Madeira Negócios e Participações Ltda. 29,11%
- b) Elo – Participações e Ad. de Bens e Serviços Ltda. 19,99%
- c) Serrambi – Negócios e Participações Ltda. 32,91%
- d) AD – Part. Admin. e Participações Ltda. 18,99%

7. A participação acionária do Sr. Deputado Osvaldo Coelho era de 65% do capital da Serrambi Negócios e Participações Ltda. Assim, ele possuía indiretamente 21,39% das ações da Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A.

8. Com efeito, assim dispõe a Lei nº 6.404/76:

Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e

b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidade para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.”

9. Decorrido dispositivo legal que o legislador não foi claro quanto à conceitualização da figura do acionista controlador. É possível, no entanto, perceber do próprio texto legal que é necessário, para o exercício do controle acionário, que o titular das ações (pessoa natural ou jurídica) detenha direitos que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral. Isto pode ocorrer de dois modos distintos.

10. Em primeiro lugar, mediante a posse da maioria absoluta das ações da companhia com direito a voto, ou seja, 50% mais uma das ações. O acionista nessas condições, detentor da maioria acionária, tem a titularidade dos votos necessários para garantir o efetivo controle da companhia, tais como o poder de alterar o estatuto, eleger a maioria dos administradores e, assim, decidir sobre a condução dos negócios da sociedade.

11. Em segundo lugar, nos casos de acionistas minoritários, que, para obterem o controle nas deliberações da sociedade, necessitam de socorrer-se dos acordos de

votos, modali da de acordo de acionistas disciplinada no art. 118 da Lei nº 6.404/76. Esses instrumentos destina-se a garantir o exercício do direito de voto nas decisões das assembleias para a obtenção ou a manutenção do controle da empresa.

12. Segundo Moyses Carvalho Sa (in Comentários à lei das Sociedades Anônimas, Saraiva, S. Paulo, Vol. 2, p. 431), é indispensável “que haja o poder de eleger a maioria dos administradores para que se caracterize o controle interno da companhia. E é suficiente que, por outro lado, haja prevalência da vontade de um grupo, nas demais deliberações societárias, para que também a caracterização se estabeleça”. Além disso, para o mesmo autor, um terceiro que, sem, embora complementados dois ou três, se apresente como fundamental para a identificação do controle: é a “efetividade da condução dos negócios sociais e, conseqüentemente, no funcionamento dos órgãos da companhia” (Op. cit., p. 431), conforme ter mina a alínea b do art. 116 da Lei nº 6.404/76.

13. A lei exige ainda, para a caracterização do acionista controlador, que ele seja titular de direitos sociais que lhe assegurem de modo permanente a maioria dos votos nas deliberações da assembleia e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade. É também condição necessária para o preenchimento dos requisitos de controlador, que o acionista use efetivamente o seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia, conforme esta tuído na alínea b do art. 116 da lei.

14. Ao discorrer sobre o exercício do controle das sociedades anônimas nos termos do art. 116 da Lei das Sociedades por Ações, não poderíamos deixar de nos socorrer das clarificações de dois renomados doutrinadores pátrios, Gerald de Camargo Viçgal e Ives Gandra da Silva Martins, segundo os quais:

“O poder de controle deve ser permanente para caracterizar a figura do acionista controlador. Hipóteses nas quais, seja por delegação da quele que efetivamente e detenha o controle permanente, seja por acordo de acionistas, alguém detenha o controle de forma esporádica não são abrangidas no conceito legal de acionista controlador e, assim, não se sujeitam às mesmas responsabilidades a ele impostas.

Por outro lado, não basta a titularidade do poder de controle: é necessário seu exercício. A utilização efetiva do poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia é fundamental para o enquadramento na situação de acionista controlador” (Comentários à Lei das Sociedades por Ações, Ed. Forense Universitária, 1999, Rio de Janeiro, p. 350).

15. Names malinha é o entendimento de Egberto Lacerda Teixeira e José Alexandre Tavares Guerreiro, os quais, ao comentarem o requisito de permanência do poder deliberativo do controle para o perfeito cumprimento do disposto no legalciado, afirmam: “acionista controlador não é, para os efeitos em questão, o detentor de supremacia fortuita e aritmética de votos, mas quem conta permanentemente com os poderes inerentes à maioria e quem efetivamente faz uso desses poderes sobre a organização e a operação social.” (Das Sociedades Anônimas no Direito Brasileiro, S. Paulo, Bushatsky, 1979, p.295).

16. Conforme se pode verificar do relatório que antecede este voto, a instrução se apoia em entendimento, que espõsa em diversas oportunidades, quanto a um pretenso poder que o parlamentar teria sobre os demais acionistas para assumir, de fato, o controle e assim dirigir as atividades sociais da companhia.

17. Nadateríamos objetar contra esse posicionamento se o processo de mostrasse essa realidade de reinante na empresa. A instrução em nenhum momento comprova a existência de acordo de acionistas que pudesseganirtal poder ao parlamentar. A Resolução nº 401/1976, do Banco Central do Brasil, em seu item IV, ao conceituar a figura do acionista controlador nos casos em que o controle da companhia não é exercido por parte de tentoradamaioria absoluta dos votos, assim dispõs:

“Na companhia cujo controle é exercido por pessoa ou grupo de pessoas que não é titular das ações que assegurem a maioria absoluta dos votos do capital social, considera-se acionista controlador, para os efeitos desta resolução, a pessoa ou grupo de pessoas, vinculado por acordo de acionistas, ou sob controle comum, que é titular de ações que lhe assegurem a maioria absoluta dos votos dos acionistas presentes nas três últimas assembleias da companhia”.

18. Assim, a orientação do Banco Central do Brasil, na qualidade de órgão normativo do sistema financeiro nacional, no qual se inserem as orientações ao mercado de títulos e valores mobiliários, na mesma linha do disposto na Lei nº 6.404/76 – e não poderia ser de modo diferente – é no sentido de que é imprescindível, nos casos de controle por acionista minoritário, que a sua efetivação se faça por meio de acordo de acionistas. É que, por força do art. 118 do mesmo diploma legal, esse é o instrumento destinado a assegurar os direitos dos acionistas sobre compromissos de compra e venda de ações, preferêncianasaquisições e os direitos de voto. Para que o instrumento surta efeitos, com a devida observância dos pontos acordados, é necessário que o acordo de acionistas seja arquivado na sede da companhia, consoante ainda disposto na parte final do mesmo dispositivo legal. Acordos de acionistas que não hajam sido arquivados na sede da companhia não tem o condão de a eles vincular a empresa.

19. Outra orientação, emanada do Banco Central do Brasil, é de que o critério empírico como forma de verificar a permanência do controle, mesmo nos casos de controle comum, é de mostrado pelo resultado garantidor da maioria absoluta dos votos dos acionistas presentes nas três últimas assembleias gerais da companhia. É necessário, portanto, que nas três últimas assembleias a maioria absoluta dos votos presentes tenha confirmado o efetivo poder de controle dos acionistas minoritários, situaçãossa que não está evidenciada no processo.

20. Assim, com as devidas vêniãs, não entendemos que a participação do parlamentar na empresa Barreiro de Santa Fé S.A. se ajuste aos moldes do estabelecido no art. 116 da Lei nº 6.404/76, razão pela qual não houve cumprimento, por parte da Su de ne, à Decisão do Tribunal. Em consequência, também não há responsabilidade a ser imputada ao ex-Superintendente da Entidade, Sr. Eliezer Menezes, em cuja gestão se deu a aprovação do projeto. As razões nas quais se baseia a instrução do processo para firmar o entendimento pela ilegalidade do ato do então Superintendente não permitem, ajuízo deste relator, que o Tribunal as acolha pelo seu elevado grau de subjetividade.

21. Como ficou demonstrado acima, o entendimento da instrução não se conforma com a interpretação que se extrai do texto legal sobre a figura do acionista controlador, uma vez que baseia-se em um suposto potencial de controle do parlamentar sobre os destinos da empresa, sem examinar os interesses dos demais acionistas, que poderia ser – e certamente seriam, dadas as circunstâncias em que se desenvolvem os negócios empresariais – contrários aos interesses de um acionista em particular. E isto poderia ocorrer até mesmo em uma empresa multifamiliar como era o caso da Barreiros de Santa Fé por ocasião da aprovação do projeto.

II

22. Não obstante já tenhamos demonstrado acima que a situação do parlamentar, no que diz respeito à sua participação acionária na empresa contemplada com incentivos fiscais do Finor, não se enquadrava na categoria de acionista controlador, nos termos de finidos pela Lei nº 6.404/76, afastada, portanto, a irregularidade inicialmente imputada ao então dirigente da Sudene e em decorrência da qual foi procedida a sua audiência, torna-se oportuno que a questão seja também analisada à luz do ordenamento constitucional. É que entendemos que a matéria ainda não foi suficientemente examinada no âmbito deste Tribunal, de modo a não restarem dúvidas quanto à abrangência da proibição contida no art. 54, inciso II, alínea *a*, da Constituição Federal, no que diz respeito à participação dos parlamentares em empresas que gozem de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público.

23. Dispõe o art. 54, inciso II, alínea *a*, da Carta da República que os parlamentares não poderão, desda posse, “ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada”.

24. O termo “favor”, relativo aos benefícios que resultam em impedimentos dos parlamentares no exercício do mandato, não é novo nos textos constitucionais brasileiros. Já na primeira Constituição Republicana, como fazem observar os diversos doutrinadores que se debruçaram a comentar as nossas Cartas Políticas (entre eles Pontes de Miranda e José Cretella Jr.), o termo aparecia pela primeira vez e já não havia na época – como também não há hoje – uma nomenclatura de entre os doutrinadores sobre o espectro no qual se pudessem situá-lo de forma definitiva em questões quanto ao seu significado e alcance.

25. De acordo com Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1967 Vol. 3, Ed. Rev. Dos Trib., p. 35 e seg.), a expressão favor “deve ser entendida em sentido asaz lar go (...). Favor não é só liberdade; é o que se faz a um, sem se ser obrigado a fazer a to dos”.

26. José Cretella Júnior (Comentários à Constituição de 1988, Forense, RJ, 1997, p. 2651 e seg.), em boa razão discorda sobre o significado do termo “favor”, entendendo que o dispositivo constitucional (art. 54, II, *a*) obriga o parlamentar diretor ou

proprietário de empresa que goze de favor, em cuja abrangência inclua isenção ou redução de taxa federal, a romper em definitivo, a partir da posse, todo e qualquer vínculo com a empresa, isto é, respec tiva mente, ali e ná-la ou pas sar adian te as ações ao portador de que são de ten to res (proprietários) sob pena de perda do manda to.

27. Celso Ribeiro Bastos, referindo-se ao entendimento dominante de ser “favor toda condição que não este ja presente habitualmente nos contratos das pessoas de direito público”, afirma que esse posicionamento es bar ra em di fí cul da des in su per á ve is. “É que, hoje”, con ti nua, “o pró prio di re i to consti tu ci o nal re co nhe ce que todo o atu ar da Administração Pública direta, indireta ou fundacional deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (art. 37), sem fal ar no princípio da licitação con sa gra do no art. 37, XXI”.

28. E acres cen ta: “não vis lum bra mos em que con di ções um con tra to pos sa con substanciar alguma sorte de privi lé gio que caracte ri ze uma si tu a ção espe ci al. O parti cu lar con tra tan te com o Po der Púb li co, cer ta men te, deve ter-se sub me ti do às nor mas ge ras con fi gu ra do ras do be ne fí cio, se não o con tra to ca i ria no pu ro e simples ar bí trio do Po der Púb li co que te ria re sol vi do a seu ta lan te con fe rir tal privi lé gio a algu ém. Essa eventua li da de é in sus cet í vel de ocorrer jurí dicamente à luz do pró prio di re i to consti tu ci o nal”.

29. Dessa forma, Celso Bastos con clui o seu ra ci o cí nio afir man do que “ne nhum con tra to pode be ne fi ci ar-se de fa vo res no sen ti do de que a ma nu ten ção dos pri vi lé gios assimen di dos pu dessem deri va rapenas da boa von ta de do ad mi nis tra dor”. E ar re ma ta: “ex clu in do tal in te li gên cia, o que tor na ria o pre ce i to inú til, só res ta a de que o presente in ci so quis col her todo aque le que con tra ta com a Admi nis tra ção, va len do a pa la vra favor, aí, não no sen ti do de ‘gra ça’, ou mer cê, mas, sim, de pu ro be ne fí cio”.

30. Permi to-me, to da via, fa zer al gum as con si de ra ções so bre a con clusão a que che gou o au tor por úl ti mo co men ta do, pois dela di vir jo por não vis lum brar que o dis po si ti vo con sti tu ci o nal in vo ca do per mi ta tal en ten di men to.

31. Pre li mi nar men te, há que se aten tar para o fato de que a Admi nis tra ção Púb li ca, na com ple xi da de de sua atu a ção, deve re ger-se, como o pró prio au tor re co nhe ce, pe los prin cí pi os da le gal i da de, im pe so a li da de e da mo ra li da de, en tre ou tros, prin cí pi os es ses in sti tu í dos pela Car ta de 1988 com o ob je tí vo de as se gu rar a li su ra dos atos da Admi nis tra ção. Assim, para que o Po der Púb li co con tra te com ter ce i ros deve e le ne ces sa ri a men te, res sal va dos os casos espe cí fi ca dos em lei, sub me ter pre vi a men te o ob je to do que pre ten de con tra tar ao pro ce di men to li ci ta tó rio. Como se sabe, não é lí ci to à Admi nis tra ção Púb li ca ex clu ir do pro ces so li ci ta tó rio os in te res sa dos, pes so as fi si cas ou ju rí di cas, que a ele se dis po nam a sub me ter-se. Se uma em pre sa da qual um par la men tar se ja pro pri e tá rio, con tra do r ou di re tor sa grar-se ven ce do ra em um cer ta me li ci ta tó rio, é ló gi co que a ela não se apli ca à nor ma con sti tu ci o nal do art. 54, in ci so II, alí nea a, por que não se tra ta, nes se caso, de fa vor do Po der Púb li co. A ce le bra ção do con tra to deve ser atri bu í da ao mé ri to da em pre sa que con se gui u ofer tar a me lhor pro pos ta. Além des sa, há inú me ras si tu a ções em que o re la ci o na men to das em pre sas com o Po der Púb li co não de cor re de fa vo res con ce di dos pelo Esta do, como

é o caso da que las si tu a ções ex pres sa men te dis ci pli na das em lei e que, por isso mes mo, es tão su je i tas a um tra ta men to uni for me pela Admi nis tra ção. Não há que se co me tero equí vo co de con si de rar es ses ca sos co mo “fa vor” ou “fa vo re ci men to” por par te do Estado.

32. O mes mo re pa ro, com as de vi das vê ni as, deve ser fe i to à in ter pre ta ção de José Cre tel la Jr (cf. item 26 aci ma), ten do em vis ta que o tex to do dis po si ti vo con sti tu i ci o nal, no meu en ten der, não au to ri za tal con clu são.

33. É im por tan te, até para que se jam fir ma das as ba ses so bre as qua is o Ple ná rio terá que de ci dir nos pre sen tes au tos, que se faça um exa me com pa ra do da evo lu ção dos tex tos con sti tu ci o nais re la ti vos a es ses im pe di men tos. É o que fa re mos, co me çan do pelo pri me i ro tex to re pu bli ca no, no qual o ter mo “fa vor” apa re ce pela pri me i ra vez.

Constituição de 1891:

“Art. 24. O de pu ta do ou se na dor não po de tam bém ser pre si den te ou fa zer par te de di re to ri as de ban cos, com pa n hi as ou em pre sas que go zem dos fa vo res do Gover no Fe de ral, de fi ni dos em lei”.

Constituição de 1934:

“Art. 62.....

§ 1º Des de que seja em pos sa do, nen hum de pu ta do po de rá:

1) ser di re tor, pro pri e tá rio ou só ci o de uma em pre sa be ne fi ci a da com pri vi lé gio, isen ção ou fa vor, em vir tu de de con tra to com a ad mi nis tra ção pú bli ca”.

Constituição de 1937:

“Art. 44. Aos mem bros do Par la men to Na ci o nal é ve da do:

.....

c) ex er cer qual quer lu gar de ad mi nis tra ção ou con sul ta ou ser pro pri e tá rio ou só ci o de em pre sa con ces si o ná ria de ser vi ços pú bli cos, ou de so ci e da de, em pre sa ou com pa n hi a que go ze de fa vo res, pri vi lé gi os, isen ções, ga ran ti as de ren di men to ou sub sí di o do po der pú bli co”.

Constituição de 1946:

“Art. 48. Os de pu ta dos e se na do res não po de rão:

.....

II – des de a pos se:

a) ser pro pri e tá rio ou di re tor de em pre sa que go ze de fa vor de cor ren te de con tra to com pes soa ju rí di ca de di re i to pú bli co, ou nela ex er cer fun ção re mu ne ra da”.

Constituição de 1967:

“Art. 34. Os de pu ta dos e se na do res não po de rão:

.....

II – des de a pos se:

a) ser pro pri e tá ri os ou di re to res de em pre sa que go ze de fa vor de cor ren te de con tra to com pes soa ju rí di ca de di re i to pú bli co, ou nela ex er cer fun ção re mu ne ra da”.

Constituição de 1988:

“Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

.....
II – desda posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada”.

34. Verifica-se que a Constituição de 1891 deixou para o legislador ordinário a tarefa de regulamentar a matéria, de finindo-lhe o alcance, o que não aconteceu com as Cartas Políticas que lhe sucederam. Porém as Constituições de 1934 e 1937 foram mais explícitas ao elencar os impedimentos impostos aos parlamentares no exercício do mandato, distinguindo claramente os termos “favor”, “privilegio”, “isenção”, “garantia de rendimento” e “subsídio do poder público”, embora não lhes de finindo o sentido em que foram empregados. Nas Constituições de 1946 e 1967, a proibição se refere a parlamentares que sejam proprietários ou diretores de “empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada”, enquanto que a Constituição de 1988 ampliou a abrangência da vedação para incluir também os membros do parlamento que sejam controladores de empresa que goze de favor da Administração Pública.

35. Constatou-se ainda que nas Constituições de 1934 e 1937 houve a intenção de liberar o legislador constituinte, ao não se contentar com os impedimentos decorrentes de favores da Administração Pública, de incluir também outras incompatibilidades, como privilégios, isenções e subsídios do poder público. Como vimos, esses termos foram excluídos das Constituições posteriores. Isto demonstra também a intenção do legislador de restringir os impedimentos aos casos específicos de favores decorrentes de contratos recebidos por empresas de que os parlamentares sejam proprietários, diretores ou controladores, não abrangendo, assim, os incentivos fiscais, que são concedidos por meio de disciplina mento de finido em lei, o que significa dizer, independente da vontade casuística do poder público. E o legislador constituinte, ao restringir os impedimentos, não teve a intenção de empregar um sentido de masi adamente amplo ao termo “favor”, para abranger, por exemplo, os incentivos fiscais decorrentes de lei, embora formalizada por meio de contrato.

36. Nessa mesma linha de entendimento, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, por meio do Parecer nº 40, de 1970, ao examinar conclusa de parlamentar sobre os impedimentos decorrentes de mandato de deputado federal, opinou no sentido de que:

“I – o parlamentar não está impedido de exercer função em empresa que goze de favor concedido por lei, não importando a forma de concessão desse favor ou a via pela qual ela se processa;

II – não há impedimento para o deputado ou senador ser proprietário ou diretor de empresa que firme contratos com a Sudene, bancos oficiais ou outros órgãos públi-

cos, des de que o contra to não crie fa vor ou be ne fício para a em pre sa” (Diário do Congresso Nacional de 27-6-1970, Seção I, p.2720).

37. Esse en ten di men to foi fir ma do na vi gên cia da Consti tu i ção de 1967, cuja re da ção do art. 34, II, a, era idên ti ca à do art. 54, II, a, da atu al Consti tu i ção, com ex ce ção ape nas de que está úl ti ma foi acres cen ta do o im pe di men to para os con tro la dor es de em pre sas que go zem de fa vor do po der pú bli co.

38. O Pa re cer do en tão De pu ta do Acci oly Fi lho, que fun da men tou o en ten di men to unâ ni me dos mem bros da Co mis são, ao exa mi nar o al can ce do ter mo “fa vor” con ti do no art. 34, II, a, da Car ta de 1967, en ten deu que:

“3. O im pe di men to, ob je ti va do pelo tex to cons ti tu ci o nal, de corre (...) do fa vor que a em pre sa go ze em vir tu de de con tra to com pes soa ju rí di ca de di re i to pú bli co.

Com a ex pres são ‘fa vor’ quis a Consti tu i ção re ferir-se a van ta gens ex ce p ci o na is, tais como sub ven ções, au xí li os, isen ção e re du ção de im pos tos e tax as, fi nan ci a men to com pra zos, te tes e ju ros di ver sos dos usu a is. Em su ma, ‘fa vor’ é aqui lo que a em pre sa não po der á re cla mar como di re i to, mas aqui lo que lhe é da do em ca rá ter de ex ce ção e em face de de ter mi na das cir cun stân ci as.

4. É bem de ver, no en tan to, que o ‘fa vor’ há de ser ‘de cor ren te de con tra to’ (art. 34, II, a), o que vale dizer, re sul tan te de con tra to, cri a do pelo con tra to.

Não se cogi ta, pois, na ve da ção cons ti tu ci o nal, “dos fa vo res con ce di dos por lei, man da dos con ce der por lei, pre vis to se re gu la dos por lei. A es tes o tex to não se re fe r e, tan to que fala em fa vor ‘de cor ren te’ de con tra to. Se o fa vor de cor re de lei, e é só in se ri do em um con tra to, não foi por este es ta be le ci do”.

39. A in ser ção, nes te vo to, do en ten di men to da Câ ma ra do De pu ta dos por meio de sua Co mis são de Consti tu i ção e Jus ti ça, vem cor ro bo rar a opi ni ão, que aqui de fen do, de que o ter mo “fa vor”, tal como dis pos to nos tex tos das três úl ti mas Car tas Po lí ti cas sobre os im pe di men tos dos par la men ta res, não deve ser in ter pre ta do para dar-lhe o al can ce que lhe em pres tou a de ci são do Tri bu nal. O man da men to ali ex pres so em nu merus clausus é ta xa ti vo e não ad mi te qual quer am plia ção ex ten si va ou ana ló gi ca por parte do in tér pre te.

40. Se ap li car mos o en ten di men to ora fir ma do à ques tão em exa me nos au tos, veri fare mos que os re cur sos li be ra dos à Fa zen da Bar re i ro de San ta Fé S.A. não se en qua dra na de fi ni ção de “fa vor”, por de cor re rem de lei. Assim, ain da que não hou ves se si do des ca rac te ri za da a fi gu ra do con tro la dor, não te ria o par la men tar in co ri do na ve da ção cons ti tu ci o nal, por não tra tar-se de fa vor.

41. Fi nal men te, devo re gi strar que, ha ven do a Su de ne si do ex tin ta pela Me di da Pro vi só ri a nº 2.145, de 2-5-2001 (atu al MP 2.157-5), foi cri a da a Agên cia de De sen vol vi men to do Nor des te – ADENE com o ob je ti vo de im ple men tar po lí ti cas e vi a bi li zar in stru men tos de de sen vol vi men to do Nor des te bra sí le i ro.

42. An te to do o ex pos to, e con si de ran do que a Câ ma ra do De pu ta dos, uma das Ca sas do Par la men to a que, em pri me i ro pla no, se di ri gem as dis po si ções do art. 54 da Car ta da Rep ú bli ca, já deu à ma té ria o tra ta men to in ter pre ta ti vo que mais se ajus ta à in ten ção do le gi sla dor cons ti tu in te, con for me aqui de mons tra do, vo to por que o Tri bu nal ado te a de ci são que ora sub me to à de li be ra ção des te Ple ná rio.

DECISÃO Nº 1.014/2001 – TCU – PLENÁRIO ¹

1. Processo TC nº 018.225/93-4
2. Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
3. Interessada: Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados
4. Entidade: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene
5. Relator: Ministro Iram Saraiva.
6. Representante do Ministério Público: D^ª Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: S^ª Secex e SECEX/PE
8. Decisão: O Tribunal Pleno, com fulcro no art. 1^º, inciso II, da Lei nº 8.443/92, e diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1 – acolher as justificativas apresentadas pelos Srs. Cássio Rodrigues da Cunha Lima e Eli e zer Me ne zes, que demonstraram não ter havido irregularidade, por parte da Administração da Sudene, na aprovação e liberação de recursos relativamente aos questionados na audiência prévia realizada;
 - 8.2 – reter cópia desta decisão e do relatório e voto que a fundamentam à Câmara dos Deputados, para as providências cabíveis;
 - 8.3 – encaminhar ainda cópia desta decisão e do relatório e voto:
 - a) à Mesa do Senado Federal;
 - b) à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados;
 - c) à Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE.
9. Ata nº 53/2001 – Plenário
10. Data da Sessão: 4-12-2001 – Extraordinária
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1 – Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymlere e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 11.2 – Auditores presentes: Lincoln Magalhães da Rocha e Marcos Bemquerer Costa.
 - 11.3 – Ministro que alegou suspeição: Adylson Motta.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

¹ Publicação no DOU de 24-1-2001.