

INSTRUMENTOS FIRMADOS COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS PARA A CONTRATAÇÃO INDIRETA DE PESSOAL E DE EMPRESAS DE CONSULTORIA

Relatório de Auditoria

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I - Classe V - Plenário

TC-010.642/96-0 (com 03 volumes).

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades Jurisdicionadas: vinculadas ao:

- Ministério da Educação e do Desporto:
 - Secretaria de Ensino Superior - SESU;
 - Secretaria de Educação Média e Tecnológica - SEMTEC;
 - Secretaria de Educação Fundamental - SEF;
 - Secretaria de Educação Especial - SEESP;
 - Secretaria de Projetos Educacionais Especiais - SEPESPE (em extinção);
- Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal:
 - Secretaria de Recursos Hídricos - SRH.
 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).
- Secretaria de Coordenação de Assuntos do Meio Ambiente.

Ementa: Relatório de Auditoria. Exame de instrumentos firmados com organismos internacionais voltado para a contratação indireta de pessoal e de empresas de consultoria. Cumprimento das Decisões Plenárias nºs 066/95 e 109/96. Realização de diligências endereçadas aos entes auditados. Juntada de novos documentos ao processo seguida do exame correspondente. Considerações sobre o tratamento que o assunto vem merecendo no âmbito deste Tribunal. Demonstração sobre a necessidade de elaboração de normas disciplinadoras pertinentes. Determinação endereçada ao Ministério da Administração e Reforma do Estado. Encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Decisão.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria realizada nas entidades indicadas no cabeçalho acima, em cumprimento às Decisões Plenárias nºs 066/95 (TC-007.291/

92-2, Ata nº 08/95, Sessão de 22/02/95) e 109/96 (TC-008.440/94-8, Ata nº 09/96, Sessão de 13/03/96), com vistas ao exame de convênios/acordos firmados com organismos internacionais, então em vigor, com ênfase nas questões relativas à contratação de consultores e empresas de consultoria, bem como à contratação indireta de pessoal para serviços de apoio administrativo por esses mesmos organismos.

2. Em decorrência do despacho exarado pelo eminente Ministro Homero Santos (Relator dos processos acima mencionados), no TC-018.026/92-3, os trabalhos de auditoria foram estendidos ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e ao Programa Nacional do Meio Ambiente, coordenado pela Secretaria de Coordenação de Assuntos do Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

3. As apurações concernentes à auditoria em apreço, a cargo da zelosa 6ª SECEX, encontram-se consubstanciadas no minudente Relatório (fls. 03 até 60) elaborado pelos Analistas Vera Lúcia de Pinho Borges, na qualidade de Coordenadora, Maria Amélia G. Alves de Almeida e Rogério Assis Carmo, cujo documento apresenta de forma proficiente os resultados dos exames procedidos nos contratos de cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura - UNESCO, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Organização dos Estados Americanos - OEA, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, Bureau of Reclamation - BUREC e Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD.

4. Do judicioso documento subscrito pela competente Equipe de Auditoria, permito-me extrair, das fartas informações ali consignadas, trechos de substancial relevância, os quais passam a fazer parte integrante deste Relatório, *verbis*:

"3. Breve Histórico

3.1. A assistência técnica prestada pelos organismos internacionais integrantes do sistema das Nações Unidas tem por fundamento o 'Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas', promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23/09/66, e a 'Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas', promulgada pelo Decreto nº 52.288, de 24/07/63 (fls. 01/15, Anexo I).

3.2. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, a Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura - UNESCO e o Banco Interamericano para Reconstrução e o Desenvolvimento são organismos oficiais do sistema das Nações Unidas, o primeiro na qualidade de 'Organismo Semi-Autônomo' e os outros dois como 'Agências Especializadas'. A diferença entre os dois tipos de organismos consiste em que as 'Agências Especializadas' têm suas ações de cooperação internacional

estabelecidas em acordos adicionais àqueles pactuados diretamente com a ONU.

3.3. Na 'Convenção sobre Privilégios e Imunidades' é estabelecido que os organismos internacionais, incluídas as 'Agências Especializadas', possuem personalidade jurídica própria, a qual situa-se no campo do direito internacional. A esses organismos é atribuída inviolabilidade de suas instalações, arquivos e documentos. São isentos de impostos diretos e direitos alfandegários. Em matéria de comunicações oficiais o tratamento a eles destinados deve ser o mesmo dispensado às missões diplomáticas dos governos estrangeiros. Os funcionários destas Agências gozam de isenção de impostos quanto aos salários e vencimentos dela recebidos.

3.4. No 'Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Brasil e a ONU', consta que a prestação de assistência técnica condiciona-se à existência de fundos e baseia-se em pedidos apresentados pelo Governo e aprovados pelos organismos. Prevê o 'Acordo' que a assistência técnica poderá incluir serviços de peritos e qualquer outra forma de assistência técnica que venha a ser acordada entre o país e os organismos. Para os fins do 'Acordo' a expressão 'perito' compreende qualquer pessoal de assistência técnica designado pelos organismos.

3.5. O Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD ou Banco Mundial foi criado em 27/12/45, com base na Conferência de Bretton Woods em julho de 1944. O BIRD, enquanto agência financiadora do desenvolvimento, concede aos países membros empréstimos destinados ao aprimoramento da economia.

3.6. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD tem por objetivo principal auxiliar os países de baixo rendimento a adquirirem conhecimentos técnicos científicos, contribuindo assim para a utilização, cada vez mais eficaz, dos elementos do crescimento econômico (capitais, mão-de-obra, tecnologia, etc.). A cooperação do PNUD, normalmente, é fornecida a pedido dos governos e de acordo com a urgência de suas necessidades.

3.7. A Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura - UNESCO, criada em 04/11/1946, tem por missão contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacional, promovendo, através da educação, da ciência, da cultura e da comunicação, a colaboração entre as nações assegurando o respeito universal da justiça e da lei, assim como dos direitos e liberdades fundamentais do homem.

3.7.1. O 'Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional, Científica e Técnica' entre o Brasil e a Unesco foi assinado em Paris, em 29/01/81, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 13, de 31/03/82, e promulgado pelo

Decreto nº 87.522, de 25/08/82. Inicialmente a duração do Acordo estava prevista por quatro anos podendo ser prorrogada por tácita recondução. A este Acordo aplicam-se as disposições da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas, promulgada pelo Decreto nº 52.288, de 24/07/63.

3.7.2. Considerado o âmbito de atuação da UNESCO, os objetivos do Acordo são :

- a) prestar ao MEC cooperação para o desenvolvimento de atividades consideradas prioritárias pelo Governo;
- b) aperfeiçoamento de pessoal;
- c) estudos de desenvolvimento técnico; realização de pesquisas, informações e planejamento;
- d) reforçar e estreitar a cooperação entre o Brasil e a UNESCO;
- e) desenvolver intercâmbio de informações com países em desenvolvimento.

3.8. Quanto ao Bureau of Reclamation - BUREC, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA e a Organização dos Estados Americanos - OEA, embora não pertençam à esfera das Nações Unidas, são também dotados de personalidade jurídica de direito internacional e gozam de 'status', privilégios e imunidades equiparadas às já descritas no subitem 3.3. retro.

3.10. A atuação do IICA junto ao Governo Brasileiro tem respaldo legal no 'Acordo Básico entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura sobre Privilégios e Imunidades e Relações Institucionais', de 17/07/84, aprovado pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 216, de 27 de novembro de 1991 e promulgado pelo Decreto 361 de 10/12/91 (D.O.U. de 11/12/91), anexado às fls. 24/35 do Anexo I.

3.11. As imunidades e privilégios dispensados à OEA em suas relações com o Brasil têm amparo no Acordo firmado em 23 de fevereiro de 1988. Especificamente para à cooperação na área de agricultura irrigada aplica-se o 'Acordo para Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos para Execução de um Programa de Desenvolvimento de Agricultura Irrigada', celebrado em 15 de dezembro de 1988."

5. Adiante os analistas discorrem sobre os procedimentos praticados pelos organismos internacionais para a contratação de serviços de consultoria, abor-

dando a matéria didaticamente, com destaque individual para os critérios utilizados pelos órgãos a que se refere o item 3 supra, *in fine* (fls. 07/ 17).

6. As apurações procedidas junto aos órgãos auditados mereceram os pormenorizados registros de fls. 17 (item 5), até 55 (subitem 11.20), com destaque para as verificações nos projetos geridos, conforme retrata a "*Síntese das Ocorrências Verificadas*", reproduzida textualmente a seguir (fls. 55/58):

"12.1 As questões reportadas neste Relatório ratificam a oportunidade dos trabalhos desenvolvidos, na medida em que se constata que a utilização dos acordos internacionais pelos órgãos da Administração Pública tem se constituído em um meio de se contratar pessoal para o desempenho de tarefas típicas das Unidades/Entidades, sem necessidade da realização de concurso público, exigência essa prevista na nossa Carta Magna.

12.1.1A justificativa freqüente para a realização dos acordos de cooperação técnica tem sido a necessidade de acesso a consultorias especializadas, com padrões de qualidade mais elevados, não disponíveis no serviço público.

12.1.2Todavia, tais argumentos ficam desprovidos de qualquer consistência, visto que, além das contratações não se restringirem a especialistas, são raros os consultores estrangeiros contratados, e os nacionais, em sua maioria, são oriundos de instituições públicas das diversas esferas, ou aposentados pela própria Administração Pública que retornam, muitas vezes, aos seus órgãos de origem por intermédio das agências externas.

12.1.3Conforme já demonstrado, cada órgão internacional dispõe de normas e procedimentos que regulam essas contratações, não havendo, portanto, uniformidade nos critérios utilizados, o que de certa forma, contribui para a inobservância dessas disposições por parte dos órgãos executores (Administração), que contam, inclusive, com a anuência dos próprios organismos.

12.1.4A ausência de padronização desses procedimentos revela a necessidade de se estabelecer critérios mais claros e objetivos para orientar a ação de Diretores e Coordenadores, dando-se, inclusive, maior publicidade quando da seleção de pessoal necessário à execução desses projetos, conciliando, é claro, as regras estabelecidas pelos organismos internacionais com as normas internas do País.

12.2.5O assunto em pauta foi abordado nas Sessões de 22.02.95 e 13.03.96 (Decisões nºs 066/95 e 109/96), bem como no relatório sobre as Contas do Governo, relativas ao exercício de 1995, aprovado na Sessão Plenária de 30.05.96, ocasião em que foi formulada recomendação no sentido de que fossem 'aprovadas normas disciplinadoras em relação a celebração de convênios com organismos internacionais, tais como PNUD, IICA, OEA,

PAO, CEPAL, UNICEF, OIT, BIRD e BID, no tocante à contratação de consultores.'

12.1.6 Conforme ressaltado no subitem 12.1 retro, releva notar que o aproveitamento do pessoal contratado para atuar em determinado projeto nas atividades do órgão executor, via organismo internacional, além de se constituir, em muitos casos, em alternativa para suprir a carência de recursos humanos, dispensando-se as exigências e restrições impostas à Administração Pública pela Constituição Federal (concurso público), resulta na contratação de profissionais com salários muitas vezes acima do mercado e no pagamento de Taxa de Administração sobre esses honorários.

12.1.7 Essa situação ficou mais evidente na Secretaria de Recursos Hídricos, dado o reduzido número de servidores públicos, tendo aquela Secretaria comunicado suas dificuldades e carência de pessoal ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, por intermédio do Memo. nº 220/GAB/96, de 20.05.96.

12.1.8 A insuficiência de recursos humanos torna-se mais relevante, quando se percebe que, no caso da Secretaria, a continuidade de suas atividades depende dessa força de trabalho, sendo, portanto, desaconselhável, no momento, uma proposta de determinação mais rigorosa, tal como a rescisão desses contratos.

12.1.9 Não obstante, há uma necessidade de maior conscientização, por parte dos órgãos de governo, de que a situação se agrava e se torna mais preocupante, quando se sabe que essa prática vem sendo adotada pela Administração Pública, de forma generalizada, privilegiando a contratação de profissionais, mediante Acordos Internacionais, selecionados com critérios mais flexíveis e salários mais elevados, em detrimento da classe de servidores públicos, na acepção exata da palavra (concursados).

12.1.10 Assim, a contratação de pessoal, através de organismos internacionais, só se justifica na medida em que os mesmos desempenhem atividades ligadas diretamente aos objetivos acordados, nelas não se enquadrando o exercício de atividades típicas da Administração, por se tratarem de contratação de mão-de-obra indireta, em desacordo com o art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

12.1.11 Dessa forma, entendemos oportuno e necessário que se dê conhecimento não só ao Exmo. Sr. Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, como também, aos demais órgãos que compõem a cúpula do governo das ocorrências apontadas neste Relatório para que, no âmbito de suas competências, adotem as providências que o assunto está a exigir.

13 Outro ponto merecedor de alguns comentários adicionais é a percepção por servidores públicos de remuneração por serviços prestados através de convênios/acordos/ajustes firmados com esses organismos internacionais.

13.1A Lei nº 9.082, de 25.07.95, que versa sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 1996, em seu art. 12, inciso VIII, dispõe expressamente :

'Art.12. Não poderão ser destinados recursos para atender despesas com:

.....

VIII - pagamento a qualquer título a servidor da administração pública por serviços de consultoria ou assistência técnica custeadas com recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumento congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais.'

13.1.1 Depreende-se do dispositivo supratranscrito que o legislador, ao vedar aludidos pagamentos, não excepcionando qualquer categoria, limitou as possibilidades de a Administração promover a execução desses projetos, especialmente, daqueles ligados diretamente à área de educação, quando se sabe que os profissionais qualificados e experientes estão, em regra, afetos a instituições de ensino governamentais.

13.1.2 No entanto, entendemos, s.m.j., não alcançados por essa vedação os servidores públicos aposentados, considerando que a estes pode-se aplicar, de forma análoga, o mesmo entendimento dispensado aos ocupantes de cargos comissionados, uma vez que não existe, até o momento, qualquer óbice ao exercício dos referidos cargos por ex-servidores da Administração.

13.1.3 A propósito, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal - STF, nos autos do RE 163.204-6/SP, ao se pronunciar quanto à impossibilidade de acumulação de proventos com vencimentos de cargos efetivos, isto é, cargos de carreira, o Relator do mencionado Recurso, Exmo. Sr. Ministro Carlos Velloso, ressalta '...não estendo a afirmativa em termos radicais, à acumulação de proventos com vencimentos de cargo em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, dado que, com relação a estes, a sistemática é diferente. Esta questão, entretanto, não é objeto da presente ação, de modo que a sua discussão, no caso, não é pertinente.'

13.1.4 Registre-se que a analogia buscada para o caso em comento, deve-se justamente ao fato de que essas contratações são temporárias, logo a remuneração percebida pelos servidores aposentados não é originária de cargos efetivos.

13.2 Quanto à contratação de servidores pertencentes aos quadros do serviço público, estes se revestem de maior complexidade dada a natureza dos próprios serviços.

13.2.1 No que se refere aos contratos de serviço permanente e por produto definido, dada a oportunidade, trazemos à colação o art. 37, inciso XVI, da nossa Lei Maior que, ao vedar a acumulação remunerada de cargos, excetuou, desde que havendo compatibilidade de horário, os casos de dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico ou dois cargos privativos de médico.

13.2.2A exigência dessa compatibilidade é, justamente, evitar que os serviços do órgão fiquem prejudicados, e uma vez admitida, sem dúvida alguma, os servidores contratados para esse tipo de serviço não estariam alcançados pela vedação contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

13.2.3Como os trabalhos da equipe se restringiram aos órgãos sediados em Brasília, e considerando que os órgãos de origem não estavam incluídos no objeto desta Auditoria, não foi possível fazer a verificação da compatibilidade de horários dos contratados.

13.2.4Conforme descrito nos itens 7.3.3.1 e 7.3.8.1 deste relatório, tais contratos, por vezes, estabelecem período de trabalho superior a 8 horas diárias ou possuem ânimo permanente, não obstante estarem descritos como 'contrato por produto'. A definição da compatibilidade deve ser feita para cada caso individual, confrontando-se o período de trabalho no serviço público com a efetiva carga horária dos contratos de consultoria.

13.2.5Ainda que comprovada a compatibilidade da carga horária, não se pode garantir, em alguns casos, que o serviço contratado tenha sido ou está sendo executado sem prejuízos para as atividades do órgão, isto é, fora do seu período de trabalho.

13.2.6Diante das questões acima expendidas, fica evidente que para se emprestar ao caso em exame, por analogia, as disposições contidas no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, é indispensável uma análise apurada que permita definir com objetividade cada situação.

13.2.7Assim, considerando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao vedar despesas dessa natureza, não excepcionou qualquer situação, entendemos que se deva solicitar a manifestação das Unidades/Entidades responsáveis por tais contratações."

7. Em termos conclusivos, propôs a Equipe de Auditoria as medidas preliminares a seguir dispostas, as quais foram recepcionadas pelo escalão dirigente da Unidade Técnica (fls. 58/60):

"1) seja solicitada a manifestação das unidades/entidades abaixo descritas sobre a contratação de servidores públicos através de organismos internacionais, tendo em vista a vedação contida no art. 12, inciso VIII, da Lei nº 9.082/95:

a) Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação e do Desporto quanto à contratação de : Maria Tereza Perez Soares, Kátia Lomba Braklin, Maria Cecília Cortez C. de Souza, Ives de La Taille, Suely Ângelo Furlan, Marta Rosa Amoroso, Rosely Fishmann, Cristina Filomeno Bastos Cabral, Marina Marcos Valadão, Irene de Araújo Machado, Maria Amábile Mansutti e Iara Sayão pelos projetos 'Parâmetros Curriculares Básicos' e 'BRA/95/014/B/01/99'; Claudia Neiva de Matos, Aldir Santos de Paula, Marilda do Couto Cavalcanti e Terezinha Jesus Machado Matos pelo Projeto BRA/95/014/B/01/99;

b) Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação e do Desporto quanto à contratação de : Jurema Lucy Venturini e José Erasmo Campelo pelos projetos 'Diretrizes Gerais para o Atendimento Educacional aos Portadores de Grandes Potencialidades' e 'Perfil do Financiamento e das Despesas em Educação Especial no Brasil';

c) Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal quanto à contratação de : Oscar de Moraes Cordeiro Neto pelo projeto 'Fortalecimento Institucional à SRH';

d) Secretaria de Coordenação de Assuntos do Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal quanto à contratação de : Aluísio Guimarães, Cláudio Zamprogno, Daniel Duarte Pereira, Luiz Gonzaga da Silva Costa e Ubiratan Porto dos Santos pelo projeto 'Suporte para a Implantação e Avaliação do Programa Nacional para Desenvolvimento do Meio Ambiente' (BRA/90/010/G/01/99).

2) seja solicitado o pronunciamento da Secretaria de Educação Fundamental, no que se refere ao Projeto Nordeste (BRA/95/013), quanto:

a) ao pagamento aos contratados de acréscimo de percentual de 17% sobre os valores previstos na Tabela de Remuneração do PNUD e da hora trabalhada, a título de encargos sociais, em discordância com o estabelecido no item 33 do documento de Assistência Preparatória;

b) à duplicidade na emissão de passagens e pagamento de diárias, no período de 18 a 22.12.95, à contratada Maria Marluce Farias de Oliveira, conforme se verifica nas 'Solicitações de Viagens Domésticas' nºs 411394 e 412716.

3) seja requerido à Secretaria de Recursos Hídricos que se manifeste acerca dos valores pagos aos contratados Dinair Gimenes Ramos (G5-2), Célio Ara-

újo Rocha (PL1-1), Henrique Marinho Chaves (PL4-3) e Juan Carlos Canon (G7-4), tendo em vista que são superiores àqueles referentes aos níveis de classificação da Tabela Remuneratória do IICA, constantes de seus contratos de trabalho.”

8. Acostados aos autos os elementos requeridos junto aos entes auditados (fls. 61/150), o Sr. Analista Marco Aurélio de Souza procedeu a meticoloso exame, merecendo transcrever o que segue:

“2. Uma questão comum às diligências formuladas refere-se à contratação de servidores públicos à conta de acordos firmados com organismos internacionais, tendo em vista a vedação contida no art. 12, inciso VIII, da Lei n° 9.082/95 (LDO/96), mantida no art.11, inciso VIII, da Lei n° 9.293, de 15.07.96, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 1997 (LDO/97).

2.1 Sobre o assunto, as Unidades apresentaram os seguintes esclarecimentos, em defesa dos procedimentos adotados:

2.1.1 A Secretaria de Educação Fundamental do MEC, às fls. 128/130, expõe, inicialmente, a importância dos projetos desenvolvidos com os organismos internacionais. Em seguida, esclarece que, por sua especificidade, a execução de serviços na área pedagógica depende da conjugação do trabalho de pesquisadores e especialistas, em conjunto com docentes, que vivenciam os problemas do tratamento metodológico do que ensinam e como ensinar. Aduz, ainda, que dada a singularidade desses serviços na área pedagógica, aliada à carência de especialistas no quadro permanente daquela Pasta, torna-se imprescindível o assessoramento de profissionais que detêm conhecimento nessa área. Registra, ainda, que a questão envolve duas situações: a vedação legal mencionada no ofício de diligência e a autorização expressa dos acordos de cooperação firmados, que em seu bojo trazem a previsão de contratação de consultores. Finalizou afirmando esperar que fosse considerada a excepcionalidade da contratação procedida pelos organismos internacionais, por se tratar de questão de interesse e necessidade administrativa, realçando que o desenvolvimento de atividades prioritárias na área educacional depende da colaboração de especialistas, sob pena daquela Pasta ficar impedida de cumprir sua missão.

2.1.2 A Secretaria de Recursos Hídricos do MMARHAL registra, à fl. 77, que de acordo com o Parecer n° 199/96, anexo, emitido por solicitação da Administração do IICA no Brasil, a contratação do consultor mencionado no ofício de diligência é legal. O referido Parecer (fl. 79), após analisar a situação do nominado consultor - que havia firmado contrato por prazo determinado com a Fundação Universidade de Brasília (fls. 83/85) para executar serviços de docência universitária, com jornada de 20 horas semanais, contrato esse já encerrado - conclui que 'tratando a espécie do exercício de cargo de

professor e sendo compatíveis os horários de trabalho com as atividades do cargo técnico, entendo que a contratação realizada pelo IICA é absolutamente legal em face do artigo 37.XVI, letra b, da Constituição Federal' .

2.1.3 A Secretaria de Educação Especial do MEC inicia seu arrazoado (fl.142) afirmando que a contratação de profissionais com formação e/ou experiência em educação para os portadores de necessidades educativas especiais se deve ao fato, dentre outros, dessa modalidade educativa contar com pouquíssimos profissionais habilitados no quadro efetivo do MEC. Em seguida, passa a evidenciar a adequação dos perfis profissionais dos contratados aos objetivos dos projetos desenvolvidos, realçando a contribuição das referidas contratações para a consecução do Plano de Trabalho daquela Secretaria. Finaliza ressaltando que o art. 37, inciso XVI, alínea b, da Constituição excetua a acumulação remunerada de cargos públicos para professores; assim, a seu ver, a vedação contida no art. 12, inciso VIII, da Lei nº 9.082/95 não alcança tais profissionais.

2.1.4 A Secretaria de Coordenação de Assuntos do Meio Ambiente do MMARHAL informa, à fl. 65, que para efetivar qualquer modalidade de contratação são exigidos os seguintes documentos:

a) declaração de próprio punho do candidato, informando que não mantém vínculo empregatício com o serviço público federal, estadual ou municipal; e

b) no caso de funcionários acadêmicos, documento da universidade de origem do candidato autorizando-o a executar os serviços propostos.

2.1.4.1 Informou, ainda, que esses documentos fazem parte do processo de contratação dos consultores, bem como encaminhou cópia das declarações por eles apresentadas, suficientes, segundo o signatário, para eximir o Projeto desenvolvido por aquela Secretaria de quaisquer penalidades constantes do art. 12, inciso VIII, da Lei nº 9.082/95."

(...)

"3. A SEF/MEC foi ainda diligenciada a respeito do acréscimo de 17%, a título de encargos sociais, sobre os valores da hora trabalhada previstos na tabela de remuneração do PNUD, em discordância com o estabelecido no item 32 do documento de Assistência Preparatória (alínea 'b' do ofício de fl. 61). Essa questão foi inicialmente abordada nos itens 7.3.9 a 7.3.11 do Relatório de Auditoria, às fls. 34/35.

3.1 Sobre o assunto, o Sr. Diretor-Geral do Projeto Nordeste esclareceu, às fls. 131/133 que, de acordo com a Lei nº 8.212/91, alterada pela Lei nº 8.540/92, os consultores contratados por organismos internacionais são

considerados autônomos perante a lei brasileira, o que não os isenta do recolhimento dos encargos sociais (a propósito, ver o art. 10, inciso V, alínea 'd', do Decreto nº 2.173, de 05.03.97, que estabelece, como equiparado a trabalhador autônomo, o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social).

3.2 O signatário esclareceu, ainda, que, na construção da tabela de remuneração do PNUD, com o objetivo de evitar uma série de questionamentos por parte dos contratados, e tendo em vista que a mesma tabela é aplicada nas contratações efetuadas pelas Secretarias de Educação dos Estados, optou-se por reduzir, a título de encargos sociais, o percentual considerado adequado. Assim, é que, segundo o signatário, o valor máximo médio da hora/consultoria praticado pelos organismos internacionais foi reduzido de US\$ 37.50 para US\$ 32.00. Quando do pagamento ao consultor, ao valor líquido é acrescido a título de encargo social 17%. Dessa forma, segundo o informante, 'manteve-se o mesmo preço praticado pelos organismos internacionais, uniformizaram-se os procedimentos e evitou-se a celeuma com os contratados'.

3.3 Assim, considerando as razões expendidas pelo Sr. Diretor-Geral do Projeto Nordeste, entendemos esclarecida a questão, sem necessidade de comentários adicionais.

4. O último item da diligência formulada à SEF/MEC (alínea 'c' do ofício de fl. 61) diz respeito à duplicidade na emissão de passagens e diárias, conforme evidenciado nos itens 7.3.13 e 7.3.14 do Relatório de Auditoria, à fl. 35.

4.1 Também respondendo à essa questão, o Sr. Diretor-Geral do Projeto Nordeste apontou as razões que permitiram a ocorrência do fato (fls. 133/134), afirmando que realmente houve a duplicidade de pagamento em relação às diárias, mas não em relação ao bilhete aéreo, que não chegou a ser emitido. O signatário informou que pelas razões que aponta à fl. 134, de novembro de 1995 a maio de 1996, o Projeto foi conduzido com pessoal administrativo insuficiente e um inadequado sistema de controle, mas que, atualmente, a equipe está adequadamente formada e um sistema informatizado, embora ainda provisório, controla pagamentos e viagens, reduzindo fortemente a possibilidade do fato vir novamente a ocorrer (fl. 135).

4.2 Quanto ao pagamento ocorrido, acrescentou o signatário que tão logo recebida a diligência do Tribunal, foi analisada a documentação pertinente e solicitada à contratada a devolução das diárias indevidamente recebidas. A devolução foi efetuada por meio de cheque cuja cópia foi anexada à fl. 140.

4.3 Assim, tendo em vista as justificativas apresentadas pelo signatário, o recolhimento dos valores pagos em duplicidade e as providências adotadas com vistas a evitar a repetição do fato, entendemos possível dar por superada a questão.

5. Outro ponto alvo de diligência, desta feita à Secretaria de Recursos Hídricos do MMARHAL, diz respeito aos valores pagos aos contratados nominados na alínea 'b' do ofício de fl. 62, tendo em vista serem superiores àqueles referentes aos níveis de classificação da Tabela Remuneratória do IICA, constantes de seus contratos de trabalho, conforme evidenciado nos itens 10.8.9 a 10.8.11 do Relatório de Auditoria, à fl. 47.

5.1 Os esclarecimentos apresentados por aquela Secretaria foram no sentido de que a divergência apontada se deve ao fato de os contratados terem sofrido reclassificações por mudança de cargo e funções (fl. 78). Acrescentou que essa reclassificação é resultado do sistema de avaliação de desempenho do IICA, efetuada a cada ano para a categoria de pessoal de serviços gerais e a cada dois anos para a categoria de pessoal profissional local. Esclareceu, também, que essas avaliações possibilitam ao funcionário um incremento de classificação de 1 ou 2 passos. O signatário encaminhou, ainda, os contratos de trabalho dos funcionários, acompanhados das 'Ações de Pessoal', documento interno do IICA que oficializa e aprova as alterações contratuais (fls. 87/127).

5.2 Com esses esclarecimentos entendemos superada a questão, uma vez que a divergência entre os valores inicialmente contratados e os atualmente pagos deveu-se a alterações contratuais supervenientes, devidamente oficializadas e aprovadas."

9. No que se refere às propostas de encaminhamento, o Sr. Analista propugna pelas conclusões de fls. 158/160, vazadas nos seguintes termos:

"I - seja encaminhada cópia da Decisão que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, ao Ministério da Administração e Reforma do Estado, para que adote, na qualidade de coordenador e supervisor dos sistemas de pessoal civil, providências com vistas a:

1) estabelecer normas disciplinadoras da contratação de pessoal à conta de acordos firmados pela Administração com organismos internacionais, que levem em consideração, dentre outros, os seguintes aspectos:

a) na contratação de serviços técnicos especializados:

definir com objetividade e clareza que o serviço a ser executado deve apresentar peculiaridades tais que somente profissional especialmente qualificado, não disponível nos quadros da Administração, possa desempenhá-lo satisfatoriamente, evitando-se a contratação, sob esse fundamento, da pres-

tação de serviços que, mesmo técnicos, sejam rotineiros e comuns (item 2.4.2);

b) na contratação de serviços de apoio, quando prevista nos acordos firmados:

b.1) o pessoal contratado deve ser vinculado a atividades direta e exclusivamente ligadas aos projetos contratantes, não sendo permitido o desvio desse pessoal para o exercício de atividades outras que, mesmo necessárias ou indiretamente relacionadas aos projetos, sejam, na essência, institucionais, evitando-se, assim, a configuração de contratação indireta de mão-de-obra, constitucionalmente vedada;

b.2) deve ser observado o caráter de excepcionalidade de tais contratações, medida extrema a ser usada apenas quando não se puder suprir, por outros meios, as demandas de pessoal existentes e quando, dado o caráter de temporalidade dos projetos e por não se vislumbrar a possibilidade de realocação de pessoal para outros projetos ou atividades da Administração, não se mostrar viável, por razões de ordem técnica, econômica ou administrativa, a criação de cargos ou funções de natureza permanente para o atendimento dessas demandas;

b.3) atentar para o fato de que o número de profissionais contratados deve guardar coerência com a excepcionalidade dessa medida, não se efetuando contratação de pessoal de apoio senão em caráter supletivo, atendo-se às reais necessidades dos projetos acordados (item 2.5.5.3);

c) na seleção de pessoal efetuada pela direção dos projetos:

observar a necessidade de se dar ampla publicidade aos respectivos atos, de forma a garantir maior e mais competitivo afluxo de candidatos e dar transparência a essa atuação administrativa, em respeito ao princípio constitucional da impessoalidade (itens 10.6.14, fl. 44; 10.8.6, fl 47; e 12.1.4, fl. 56).

2) promover estudos objetivando conciliar a vedação contida no art. 11, inciso VIII, da Lei nº 9.293/96 (LDO/97) com a necessidade de se contar com a qualificação e experiência de profissionais pertencentes aos Quadros do Serviço Público na execução de projetos decorrentes de acordos firmados com organismos internacionais (itens 13.1.1, fl. 57 e 2.6.7 desta instrução).

3) dotar os órgãos e entidades da Administração Pública do pessoal de que necessitam para o cumprimento de suas atribuições, dispensando especial atenção à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, tendo em vista que o número de servidores públicos daquela Secretaria corresponde a apenas 34% de sua força de trabalho, sendo os demais 66% supridos por meio de pessoal

contratado à conta de acordos firmados com organismos internacionais (item 2.5.6).

II - seja determinado aos Órgãos/Entidades abrangidos pela presente Auditoria que, desde logo, passem a considerar, em futuras contratações de pessoal à conta de acordos firmados pela Administração com organismos internacionais, os aspectos elencados no item I.1 retro, se acolhidos, encaminhando-lhes cópia da Decisão que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem.”

10. A Sr^a Diretora da 1^a Divisão, bem como o Titular da Unidade Instrutiva, em cota singela, manifestam-se favoravelmente às sugestões imprimidas à espécie (fl. 160).

À vista da inexistência de imperativo regimental pertinente e de solicitação deste Relator, o douto Ministério Público -sempre pronto a emprestar seu valioso e abalizado pronunciamento sobre as questões que lhe são submetidas - não oficiou nos autos.

VOTO

Fui designado Relator dos presentes autos em decorrência de sorteio eletrônico realizado com fulcro no disposto no art. 25, *caput*, da Resolução nº 64/96-TCU e no art. 18 da Portaria nº 519/96, alterado pelo art. 1º da Portaria nº 171/97, tendo em vista que a Auditoria em epígrafe abrangeu entidades integrantes das Listas de Unidades Jurisdicionadas a mim atribuídas e ao insigne Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (fl. 163).

2. A matéria de que se ocupa o presente processo é relevante e há muito tem merecido especial atenção no âmbito desta Corte de Contas, merecendo destacar algumas deliberações alusivas ao tema.

3. Em Sessão Extraordinária de caráter reservado, de 25/05/94, ao apreciar Denúncia acerca de contratações efetuadas mediante convênios firmados entre órgãos públicos e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, resolveu o Tribunal (Decisão nº 339/94, TC-018.026/92-3):

”8.2 - autorizar a 6ª SECEX e a SAUDI a realizarem Inspeção Extraordinária no IBAMA, objetivando apurar os fatos denunciados;

8.3 - autorizar, ainda, a adoção das providências necessárias, pela Secretaria-Geral de Controle Externo, para que as verificações se estendam aos demais Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal;

8.4 - solicitar, em consequência, do Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo, todas as informações e elementos relacionados com as atividades de auditoria que já tenham sido realizadas em decorrência de acordo com o PNUD;”

4. Diante de Denúncia sobre irregularidades na administração de recursos financeiros repassados pelo Governo Federal ao Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura - IICA, o Tribunal determinou à CISET/MARA que desse ciência, a esta Corte, dos resultados dos trabalhos de auditoria realizados no mencionado órgão, adotando as providências necessárias à fiscalização dos acordos e convênios firmados entre o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Decisão nº 491/94 - Plenário, TC-006.348/94-7, Sessão sigilosa de 27/07/94).

5. Contudo, por meio da Decisão nº 642/97-Plenário, o Tribunal, em Sessão sigilosa de 29/09/97, considerou improcedente a mencionada Denúncia, firmando orientação sobre o assunto (Ata nº 37/97-Plenário).

6. O TC-014.852/95-0 versa igualmente sobre outra Denúncia, desta feita acerca da contratação de pessoal para serviços de consultoria e apoio por órgãos executores de projetos financiados por organismos internacionais, havendo o Tribunal, após conhecer da peça vestibular por preencher os requisitos de admissibilidade, determinado sua juntada ao TC-018.026/92-3, nos termos da Decisão nº 523/95 - Plenário (Sessão de 11/10/95, Ata nº 46/95).

7. As Decisões nºs 066/95 (Sessão de 22/02/95, Ata nº 08/95) e 109/96 (Sessão de 13/03/96, Ata nº 09/96), que desencadearam os trabalhos em relevo, foram precedidas, ainda, pela Decisão nº 496/94 (TC-008.440/94-8, Sessão de 03/08/94), oportunidade em que esta Corte de Contas, atenta ao assunto, resolveu *"acolher, nos termos dos arts. 178 e 179 do Regimento Interno, o pedido formulado pela Câmara dos Deputados e determinar a realização de Auditoria via SIAFI nos Órgãos Governamentais repassadores de recursos aos Organismos Internacionais, acima relacionados (item 4), com vistas à identificação dos convênios firmados nos últimos três anos, com a Administração Federal (direta, autárquica e fundacional) e do volume financeiro envolvido, objetivando a definição do objeto, a amplitude e o prazo de duração dos trabalhos, bem como a avaliação da conveniência e oportunidade da inclusão das unidades acima indicadas no Plano de Auditoria e Inspeções, deste Tribunal"*.

8. Portanto, diversos questionamentos já foram levados a efeito no âmbito desta Corte de Contas relativamente à contratação de pessoal para serviços de apoio administrativo, contratação de consultores e de empresas de consultoria à conta dos acordos de que se fala.

9. No entanto, as informações levantadas pela Unidade Técnica que apresentou nesta oportunidade, *ex-vi* da Auditoria determinada pelo Colegiado, estabelecem um diagnóstico sobre a matéria, merecendo consignar as apropriadas considerações expendidas no segundo momento pelo Sr. analista Marco Aurélio de Souza, *ipsis litteris* (fls. 152/156):

"2.2 Previamente à análise da questão da contratação de servidores públicos propriamente ditos, entendemos necessário verificar, preliminarmente, a própria viabilidade da contratação de pessoal à conta de acordos mantidos pela Administração com organismos internacionais. A principal questão a analisar é se tal mecanismo constitui forma de contratação indireta de mão-

de-obra, vedada constitucionalmente. Se assim o for, torna-se indiferente o fato de o contratado ser ou não servidor público, pois qualquer contratação estará obstada.

2.3 O problema apresenta características diferenciadas, caso se trate da contratação de consultores, para a prestação de serviços técnicos especializados, ou de pessoal administrativo, para a prestação de serviços de apoio. É essa, pois, a primeira distinção que fazemos para analisar o assunto.

2.4 A contratação de consultores técnicos

2.4.1 É sabido que a Administração Pública nem sempre dispõe, em seus Quadros, de profissionais com a habilitação, o nível de conhecimento e a aptidão técnica necessários a atender, concretamente, às especificidades dos projetos a serem desenvolvidos. Assim, há casos em que se torna imprescindível o assessoramento de profissionais que detêm o conhecimento numa área específica. Nesses casos, nos afigura possível a contratação, posto que, por seus próprios meios, a Administração não teria possibilidades concretas de se desincumbir da missão a ela conferida. É esse, inclusive, o sentido da permissão expressa no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

2.4.2 Isso, porém, não dá à Administração o direito de, sob esse fundamento, contratar, indiscriminadamente, qualquer profissional, a seu arbítrio, para o exercício de serviços que, mesmo técnicos, sejam rotineiros e comuns. É preciso que o serviço apresente peculiaridades tais que somente profissionais especialmente qualificados, não disponíveis em seus Quadros, o possam desempenhar satisfatoriamente. Também é necessário, obviamente, que o contratado tenha, de fato, a especial qualificação exigida pelas singularidades do serviço.

2.4.3 Observados esses pressupostos, não vemos óbice a que se proceda a tais contratações. O que não se pode admitir, todavia, é que esse procedimento seja adotado como meio de "agilizar procedimentos burocráticos presentes na Administração Pública", segundo informado nos próprios documentos de projeto (cf. itens 6.10.2, fl. 26, e 7.2.6, fl. 31). Isso sim se configuraria contratação indireta de mão de obra, vedada constitucionalmente, posto que os contratos se efetivam não pelas especificidades dos serviços, mas como alternativa de burla às disposições legais vigentes.

(...)

2.5 A contratação de pessoal de apoio

2.5.1 Questão que suscita maior polêmica é a da contratação de pessoal de apoio à conta dos acordos firmados com organismos internacionais. O argumento que se põe é que as tarefas executadas, como serviços de secretárias, motoristas, operadores de computador, etc, são típicas dos cargos previstos nos Planos de Classificação de Cargos das unidades/entidades, não apresentando os trabalhos nenhuma especificidade que não possa ser suprida por pessoal dos próprios quadros da Administração, ficando, assim, mais facilmente evidenciada a contratação indireta de pessoal, com infringência às disposições constitucionais que regem o acesso ao serviço público.

(...)

2.5.4 Essa segunda situação nos parece ponto pacífico. Sua prática deve ser coibida, posto que contrária às normas constitucionais que regulam o ingresso no serviço público. Apesar disso, conforme mencionado no item 12.1.9 do Relatório de Auditoria (fl. 56), bem como evidenciado em seus itens 10.4.6 a 10.4.9 (fls. 41/42) e 11.13 (fl 53), " a situação se agrava e se torna mais preocupante, quando se sabe que essa prática vem sendo adotada pela Administração Pública, de forma generalizada..." . Tal procedimento não pode ser considerado aceitável, já que carece de amparo legal, razão por que entendemos oportuna a proposta constante no item 2.5.6.3, 'a', a ser comentada posteriormente.

2.5.5 Situação diferente, todavia, é a que diz respeito aos contratados que, embora exercendo atividades de apoio, o fazem de forma única e exclusivamente destinada aos projetos acordados. A questão que se põe é: tal procedimento também configuraria contratação indireta de mão-de-obra, sendo, portanto, vedado?

2.5.5.1 Na análise dessa questão, dois aspectos nos parecem importantes. O primeiro diz respeito à temporalidade dos projetos, que têm existência determinada, não se constituindo em atividades permanentes, a serem desenvolvidas num lapso temporal indefinido. Nessas condições, não deixa de ser vantajoso à Administração que os profissionais responsáveis por desenvolver essas funções certas e finitas não passem a integrar, ad perpetuum, os Quadros da Administração, mesmo quando, concluídos os projetos, não mais sejam necessários. É esse, aliás, uma das razões que vemos para a contratação temporária de pessoal prevista no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, disciplinada em leis específicas, tal como a Lei n° 8.745, de 09.12.93, que, embora a nosso ver não aplicável ao tipo de contratação sob exame, realça no inciso III de seu art. 2° justamente esse aspecto da temporalidade.

2.5.5.2 Um outro aspecto a se considerar é o caráter excepcional dessas contratações à conta dos acordos firmados com organismos internacionais,

que deve ser uma medida extrema, a ser usada somente quando os Órgãos/ Entidades responsáveis pela execução dos acordos forem incapazes de suprir, por outros meios, as demandas existentes.

2.5.5.3 Com esses aspectos em vista, não vemos óbice a que se proceda à contratação de pessoal de apoio, quando devidamente prevista nos acordos firmados, desde que efetivamente asseguradas as necessidades de:

a) vincular o pessoal contratado a atividades direta e exclusivamente ligadas aos projetos contratantes, não sendo permitido o desvio de pessoal para o exercício de atividades outras que, mesmo necessárias ou indiretamente relacionadas aos projetos, sejam, na essência, institucionais, evitando-se, assim, a configuração de contratação indireta de mão-de-obra, vedada constitucionalmente;

b) observar o caráter de excepcionalidade de tais contratações, medida extrema a ser usada apenas quando não se puder suprir, por outros meios, as demandas de pessoal existente e quando, dado o caráter de temporalidade dos projetos e por não se vislumbrar a possibilidade de realocação de pessoal para outros projetos ou atividades da Administração, não se mostrar viável, por razões de ordem técnica, econômica ou administrativa, a criação de cargos ou funções de natureza permanente para o atendimento dessas demandas;

c) atentar para o fato de que o número de profissionais contratados deve guardar coerência com a excepcionalidade dessa medida, não se efetuando contratação de pessoal de apoio senão em caráter supletivo, atendo-se às reais necessidades dos projetos acordados.

2.5.6 É a inobservância desses requisitos que vem fazendo com que as próprias contratações sejam questionadas, quando, na verdade, a problemática descrita decorre do mal uso que delas se tem feito. A exemplo veja-se: a sucessiva renovação de contratos, que faz as contratações perderem o caráter de temporalidade que as justificavam (itens 11.11, fl. 52 e 10.4.12, fl. 42); o desvio de contratados para o exercício de atividades institucionais (item 11.13, fl. 53); e a incoerência entre o número de contratados e a excepcionalidade de que se deve revestir essa medida, quando se vê, por exemplo, que na SRH/MMARHAL o número de servidores públicos é de apenas 34% da força de trabalho daquela Secretaria, sendo os outros 66% contratados por intermédio de organismos internacionais (item 10.12, fl 49). É pois esse desvirtuamento de finalidade que deve ser coibido, o que nos leva a fazer, ao final, propostas nesse sentido, inclusive abordando de forma específica essa situação existente na SRH/MMARHAL.

2.6 A contratação de servidores públicos à conta dos acordos

2.6.1 Assim, definidos os casos e limites em que a contratação de pessoal à conta de acordos mantidos pela Administração com organismos internacionais se mostra possível, resta finalmente a analisar a questão que motivou as diligências formuladas, qual seja, a contratação de servidor público em afronta à vedação contida no art. 12, inciso VIII, da Lei nº 9.082/95 (LDO/96), mantida no art. 11, inciso VIII, da Lei nº 9.293/96 (LDO/97). Aliás, nota-se que tal procedimento sempre esteve expressamente vedado pelas LDO anteriores, como se vê nos arts. 17, inciso VIII, da Lei nº 8.447/92; 20, inciso VIII, da Lei nº 8.694/93; e 19, inciso IX, da Lei nº 8.931/94.

2.6.2 Essa questão guarda muitas similaridades com a da acumulação de cargos públicos. Nesse caso, embora não se tendo a ocupação de dois cargos, há a percepção de valores provenientes de duas fontes custeadas, em última análise, pelo Erário. A situação fática também é similar: tanto é inegável serem muitas vezes racionais, necessárias e inevitáveis as acumulações que a própria Constituição, ao estabelecer a regra geral da vedação de acumular, também estabeleceu exceções a essa regra, apontando casos em que considerou a acumulação faculdade permitida e necessária.

2.6.3 Assim, a aplicação incondicional da disposição mencionada da LDO levaria a um fato de certo modo paradoxal: um servidor público, exercendo, por exemplo, as funções de magistério, poderia perfeitamente, pela Constituição, ter acesso a um outro cargo efetivo no serviço público, de natureza técnica ou científica, desde que o ocupasse em caráter permanente (porque efetivo), mas não poderia sob nenhuma hipótese, dada a vedação da LDO, ser contratado em caráter temporário, quando sua experiência e conhecimento fossem imprescindíveis apenas à realização de um trabalho específico, não se justificando, por razões de ordem econômica, técnica ou administrativa, a criação de cargo ou função de natureza permanente para sua execução.

2.6.4 E esse fato não reflete a realidade prática da Administração. Como colocado nas respostas às diligências formuladas, e salientado no item 13.1.1 da fl. 57, "... o legislador, ao vedar aludidos pagamentos, não excepcionando qualquer categoria, limitou as possibilidades de a Administração promover a execução desses projetos, especialmente, daqueles ligados diretamente à área de educação, quando se sabe que os profissionais qualificados e experientes estão, em regra, afetos a instituições de ensino governamentais".

2.6.5 É bem verdade que esses projetos têm características peculiares. Como se vê no item 7.3.8.1 da fl. 34, em alguns casos o tempo de trabalho fixado para as atividades afetas a um consultor é em média 9 horas diárias, por todo o período laboral. Nessas condições, uma pessoa contratada dessa forma não poderá executar a contento um outro cargo público. Mas esse é um problema que não se resolve simplesmente vedando essas contratações.

A solução deve ser buscada por meio de outros mecanismos. Um deles é o da compatibilidade de horários, exigência constitucional para a acumulação de cargos. Sem horários compatíveis e efetivamente cumpridos, seria até mesmo uma violação ao princípio da moralidade admitir-se a dupla remuneração. Essa questão da compatibilidade, aliás, não pode, a nosso ver, limitar-se àquele rigor que se imprime quando do exame prévio do atendimento dos pressupostos legais. É preciso que o efetivo exercício das atribuições seja constantemente verificado pelos órgãos de pessoal da Administração, inclusive fazendo-se cumprir os horários na forma da lei. Essa é tarefa dos responsáveis pelo pessoal, da qual não podem se eximir, sob pena de faltarem com o cumprimento de dever funcional.

2.6.6 Mas observadas essas nuances, somos levados a considerar que a vedação contida na LDO, ao invés de contribuir para a solução dos problemas enfrentados, tem dificultado a execução desses projetos, posto que obstou uma prática que, devidamente normatizada e com limites bem definidos, seria até mesmo de interesse e necessidade dos órgãos executores dos acordos firmados. Em alguns casos, como mencionado nas respostas às diligências efetuadas, o tipo de contratação procedido seria mesmo o único meio de obter, para o serviço público, a concorrência de profissionais de reconhecido mérito e experiência. Não será obstando essa possibilidade que tornará a Administração mais eficiente, mais capaz de produzir os resultados que dela se exigem."

10. De igual forma, a Lei nº 9.473/97, de 22/07/97, ao dispor sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 1998, em seu art. 18, inciso IX, impede que sejam destinados recursos para atender despesas com pagamento, a qualquer título, a servidor da administração pública ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços de consultoria ou assistência técnica custeados com recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais (DOU de 23/07/97, pág 15.801).

11. Conforme assevera o Sr. Analista, no que se refere às contratações da espécie, percebe-se a inexistência de atos normativos de forma a contribuir para o atual quadro existente na Administração Pública, apontado no Relatório de Auditoria precedente, na medida em que, não existindo normas e critérios claros e objetivos para orientar a ação e limitar o poder de discricionariedade dos gestores públicos,

abre-se espaço para um grau excessivo de subjetivismo, capaz de desviar referidas contratações dos princípios que deveriam regê-las.

12. Consoante bem demonstram as informações consignadas nos autos, a questão é complexa, envolvendo diversos aspectos. Tal fato não retira, entretanto, o ônus do esforço gerencial, por parte dos formuladores de políticas públicas relacionadas à matéria, de estabelecer, com a urgência que o caso requer, normas disciplinadoras da contratação de pessoal à conta de acordos firmados pela Administração com organismos internacionais, de modo a uniformizar os procedimentos, ficando claramente estabelecidos os casos e limites em que tais contratações seriam admissíveis.

Finalizando, uma vez cumpridas as Decisões Plenárias nºs 066/95 e 109/96, ao acolher parcialmente as sugestões preconizadas pela 6ª SECEX, louvando a abrangência e a qualidade dos trabalhos levados a termo, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao descortino deste Colegiado.

DECISÃO Nº 213/98 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC-010.642/96-0.

2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria realizada nos convênios/acordos firmados com organismos internacionais, então em vigor, com ênfase nas questões relativas à contratação de consultores e empresas de consultoria, bem como à contratação indireta de pessoal para serviços de apoio administrativo por esses mesmos organismos.

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Ensino Superior - SESU; Secretaria de Educação Média e Tecnológica - SEMTEC; Secretaria de Educação Fundamental - SEF; Secretaria de Educação Especial - SEESP; Secretaria de Projetos Educacionais Especiais - SEPESPE (vinculadas ao Ministério da Educação e do Desporto); Secretaria de Recursos Hídricos - SRH; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; Secretaria de Coordenação de Assuntos do Meio Ambiente (vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal).

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 6ª SECEX.

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - determinar ao Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE a adoção de providências no sentido de:

8.1.1 - estabelecer normas relativas à contratação de pessoal à conta de acordos firmados pela Administração Pública com organismos internacionais, observando-se, nos casos a seguir especificados, os seguintes aspectos:

1. Publicado no DOU de 11/05/98.

I - na contratação de serviços técnicos especializados, definir com objetividade e clareza que o trabalho a ser executado deve apresentar peculiaridades tais que somente profissional especialmente qualificado, sem vínculo com a Administração Pública, possa desempenhá-lo satisfatoriamente, evitando-se a contratação, sob esse fundamento, da prestação de serviços rotineiros e comuns;

II - na contratação de serviços de apoio, quando prevista nos acordos então celebrados:

a) obrigatoriedade quanto à vinculação do pessoal contratado às atividades direta e exclusivamente ligadas aos projetos contratantes, sendo vedado o desvio desse pessoal para o exercício de atividades outras que, mesmo necessárias ou indiretamente relacionadas aos projetos, sejam, na essência, institucionais, evitando-se, assim, a configuração de contratação indireta de mão-de-obra;

b) observância quanto ao caráter de excepcionalidade de tais contratações, medida extrema a ser utilizada somente quando não se puder suprir, por outros meios, as demandas de pessoal existentes e quando, dado o caráter de temporalidade dos projetos e por não se vislumbrar a possibilidade de realocação de pessoal para outros projetos ou atividades da Administração Pública, não se mostrar viável, por razões de ordem técnica, econômica ou administrativa, a criação de cargos ou funções de natureza permanente para o atendimento dessas demandas;

c) observância no sentido de que o número de profissionais contratados deve guardar coerência com a excepcionalidade da medida, evitando a contratação de pessoal de apoio senão em caráter supletivo, atendo-se às reais necessidades dos projetos acordados;

III - na seleção de pessoal efetuada pela direção dos projetos, obrigatoriedade no sentido de conferir ampla publicidade dos respectivos atos, de forma a garantir maior afluxo de candidatos, dotando-se o respectivo ato de total transparência administrativa, em respeito ao princípio constitucional da impessoalidade;

8.1.2 - dotar os órgãos e entidades da Administração Pública do pessoal de que realmente necessitam para o cumprimento de suas atribuições, dispensando especial atenção à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, tendo em vista a inferioridade do número de servidores daquela Secretaria em relação ao pessoal contratado à conta de acordos firmados com organismos internacionais;

8.2 - encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam ao Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE e ao Ministério das Relações Exteriores - MRE.

9. Ata nº 15/98 - Plenário

10. Data da Sessão: 29/04/1998 - Ordinária.

11. Especificação de *quorum*:

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