
UFSC - CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES

Prestação de Contas (exercício de 1994)

Ministro-Relator Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça

Grupo II - Classe IV - Plenário

TC-650.158/1995-4

Natureza: Prestação de Contas (exercício de 1994)

Apensos: TC-650.206/1993-2 (Representação)

TC-650.023/1994-3 (Inspeção)

TC-650.146/1994-8 (Levantamento de Auditoria)

TC-650.242/1996-3 (Representação)

TC-650.191/1997-8 (c/ 2 vols., Pedido de Reexame em Auditoria)

Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Responsáveis: Antônio Diomário de Queiroz (ex-Reitor) e outros

***Ementa:** Prestação de contas do exercício de 1994. Criação de cargos e funções por ato próprio. Utilização de funcionários de fundação de apoio para o exercício de cargo público. Aplicação do princípio da segurança jurídica para os casos de admissão de professores estrangeiros ocorridos anteriormente ao permissivo constitucional, abonando a manutenção da situação consolidada pelo tempo. Contas irregulares do ex-reitor, com aplicação de multa. Determinação para desconto na remuneração do gestor. Determinações com vista à regularização de cargos, funções e ocupantes de cargos públicos. Contas regulares com ressalva dos demais responsáveis. Ciência aos interessados.*

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas do exercício de 1994 da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Parecer do Controle Interno

2. Consoante documentos de fls. 287/297 e 373/375, o Controle Interno certificou a irregularidade destas contas, diante das seguintes ocorrências:

a) inventário de bens móveis sem os correspondentes valores, contrariando o artigo 833 do Decreto nº 15.783/22 e a IN/SEDAP nº 205/88;

b) ressalvas no inventário dos almoxarifados, por afronta a regras da IN/SEDAP nº 205/88;

c) ausência do inventário anual dos bens imóveis, contrariando o artigo 96 da Lei nº 4.320/64;

d) pagamento de diárias a servidor beneficiado com suprimento de fundos por outra entidade para a participação no mesmo evento;

e) convites com falta de descrição clara do objeto e com datas de entrega coincidentes com as datas de abertura das propostas, contrariando os artigos 21, § 2º, e 40, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

f) processo de tomada de preços nº 32/94 em que não constam o parecer jurídico; o comprovante de publicação do resumo do edital; e a pesquisa de preços de mercado, contrariando os artigos 21, incisos I e III, e 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 e o artigo 6º do Decreto nº 449/92;

g) pagamentos de diárias a servidores depois do período de afastamento;

h) ocupação de oito imóveis residenciais de propriedade da UFSC sem ônus para os seus ocupantes, contrariando o artigo 2º do Decreto nº 91.996/85;

i) ocupação de imóveis da UFSC por fundações de apoio, entidades de direito privado, contrariando o artigo 1º, inciso III, do Decreto nº 99.509/80;

j) quantidade de cargos de direção (CD) e funções gratificadas (FG) superior ao fixado pela Portaria MEC nº 1.966/91;

l) pagamento a engenheiros da UFSC do valor básico da categoria definido pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), em desacordo com o artigo 37 da Constituição Federal; o artigo 40 da Lei nº 8.112/90; e as orientações da Secretaria de Administração Federal da Presidência da República; e

m) contratação de funcionários por fundações de apoio para prestar serviços, através de convênios, no Hospital Universitário.

Parecer da Unidade Técnica

3. Em sua instrução inicial (fls. 326/331), a SECEX/SC considerou que as justificativas do ex-reitor perante o Controle Interno demonstravam o saneamento de algumas das irregularidades apontadas, estando outras, já observadas nas contas da Universidade de 1993, pendentes ainda de esclarecimentos, motivando a proposta de audiência do responsável principal.

4. Apresentadas as razões de justificativa, logo adiante transcritas, a Unidade Técnica considerou-as satisfatórias, propondo, naquele momento, que as presentes contas fossem julgadas regulares com ressalva, com quitação aos responsáveis (fls. 361/362):

a) ausência dos valores dos bens móveis do inventário: *“as alterações monetárias decorrentes dos vários planos econômicos ocasionaram a perda da base de dados do sistema, impossibilitando a identificação do valor individual dos bens; levantamento do Departamento de Material e Patrimônio estava sendo realizado, com a finalidade de resgatar os valores históricos, atualizando-os à*

moeda corrente, e compatibilizar a escrituração contábil com os registros patrimoniais”;

b) ressalvas no inventário dos almoxarifados: *“tal fato decorreu da movimentação de material posteriormente à entrega do relatório à comissão inventariante; os estoques são controlados de forma permanente via processamento eletrônico **on-line**”;*

c) ausência de inventário anual dos bens imóveis: *“a regularização vem sendo dificultada por ser uma ocorrência remanescente de exercícios anteriores; o grupo de trabalho criado para levantar, definir e controlar as áreas sob domínio da UFSC apresentaria relatório até 31/12/95, enquanto a pró-reitoria de administração foi incumbida de providenciar os registros dos imóveis para efeito de inventário, com prazo para apresentação de relatório preliminar até 31/01/96”;*

d) ocupação de oito imóveis residenciais sem pagamento das taxas devidas: *“tanto as residências localizadas nos colégios agrícolas quanto aquelas situadas no **campus** foram objeto de regularização pela pró-reitoria, através de termos contratuais específicos, com prazo de encaminhamento de relatório conclusivo até 31/01/96”;*

e) cessão gratuita de imóveis a fundações de apoio: adotadas providências idênticas às descritas no item anterior;

f) extrapolação do quantitativo de CD e FG: *“o quantitativo previsto na Portaria MEC nº 1.966/91 não atendia à realidade da UFSC já desde a época de sua edição, devido à expansão das atividades da Universidade; a redução drástica dessas funções implicaria alteração na estrutura da UFSC, eventual extinção de órgãos e serviços, inclusive do Hospital Universitário, com repercussão acadêmica e social imprevisível; a questão foi reiteradamente levada aos órgãos superiores (MEC, MARE e Presidência da República) e a Universidade aguarda sua regulamentação por iniciativa do Poder Executivo”;* e

g) prestação de serviços no Hospital Universitário por funcionários das fundações de apoio: *“os convênios celebrados com a Fundação de Amparo à Pesquisa e à Extensão Universitária (FAPEU) apóiam-se na Lei nº 8.958/94, pois o Hospital Universitário é um instrumento de execução das atividades de pesquisa, ensino e extensão vinculadas aos cursos da área de saúde da UFSC”.*

5. Contudo, haja vista o ingresso nesta Corte de tomada de contas especial instaurada pelo Controle Interno a respeito de supostos pagamentos indevidos a servidores da UFSC e a possibilidade de reflexos de tal fato nestas contas, o presente processo acabou sendo sobrestado, até o julgamento da referida TCE. (fls. 376/378)

6. Julgada enfim a tomada de contas especial, pela regularidade com ressalva (TC-650.051/1996-3, Relação nº 12/97-1ª Câmara do Gabinete deste Relator; Acórdão nº 23/99-1ª Câmara; e Acórdão nº 355/99- 1ª Câmara), seria ela incapaz de modificar a análise anterior da SECEX/SC.

7. Mas o surgimento de processo de representação, de autoria do Delegado da Polícia Federal João Luiz Córdova Maciel, sobre a admissão de cidadão estrangeiro no cargo de professor do quadro permanente da UFSC, contrariando o art. 37, inc. I, da Constituição Federal e o art. 5º, inc. I, da Lei nº 8.112/90 (TC-650.242/1996-3), acrescentou fato novo aos autos, ensejando a análise da SECEX/SC.

8. Naquela representação, a Unidade Técnica já havia se manifestado pela aceitação dos argumentos do ex-reitor, de que as admissões de professores estrangeiros, por meio de concurso público, para o quadro permanente de Universidades, tornaram-se legais a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 11, de 02/05/1996, observadas as demais exigências da Lei nº 8.112/90, sendo que aquelas realizadas antes dessa data são passíveis de legalização, por convalidação. (fls. 79/81 do TC-650.242/1996-3)

9. Solicitada a oitiva do Ministério Público e da antiga 2ª SECEX (atual SEFIP), esses entenderam inconstitucional à sua época e, portanto, nula a contratação do professor estrangeiro Gustavo Andrés Caponi, sugerindo que fosse determinada à UFSC a invalidação de todas as admissões similares, sem prejuízo, de acordo com a Unidade Técnica, da aplicação de multa ao ex-reitor e aos membros do Conselho Universitário, que ao aprovarem a Resolução nº 47/CUn, de 25/05/1993, permitiram o acontecido. (fls. 82/86 e 88/92 do TC-650.242/1996-3)

10. Por ter sido ordenado o pensamento da representação, antes de ser apreciada, a estas contas, a questão voltou a ser objeto de exame da SECEX/SC no presente processo (fls. 383/386):

“(…)

17.2 Conforme relação à fl. 21 e cadastro do SIAPE às fls. 33/43, consta que 10 (dez) professores estrangeiros concursados foram admitidos na UFSC pela Lei nº 8.112/90, antes da Emenda Constitucional nº 11, de 02/05/96 (TC-650.242/96-3).

18. Entendemos imprescindível considerar os seguintes aspectos relevantes:

a) Os professores foram aprovados em concurso público, em perfeita concordância com o edital que, pelo que consta dos autos, não foi contestado;

b) Os professores concorreram em igualdade de condições e se foram classificados foi porque eram mais qualificados que seus concorrentes brasileiros, pelo menos, naquele momento. Portanto, não tiraram o lugar de outros talvez mais aptos;

c) O tempo decorrido da admissão até hoje (entre 4 e 7 anos) produziu efeitos na vida profissional e pessoal dos professores, que vêm fazendo carreira na UFSC e, provavelmente, deixaram outros empregos e oportunidades. A perda repentina do emprego, por erro de interpretação da Lei Maior por dirigentes da Universidade, erro esse para o qual em nada contribuíram os professores, torná-los-ia vítimas de seus conhecimentos e títulos, obtidos com muito esforço e dedicação;

d) Invalidez a admissão poderia provocar uma corrida à Justiça, com solicitações de indenização, o que pode vir a causar grande prejuízo ao erário, considerando-se que, embora em Santa Catarina sejam dez professores, outras universidades federais (UnB, UFMG, UFP e USP) vinham adotando o mesmo procedimento, conforme citado no parecer do Procurador-Geral da UFSC (fls. 71/73 do TC-650.242/96-3);

e) Pesquisas poderiam ser interrompidas, outras prejudicadas, sempre gerando desperdício do dinheiro público;

f) Ser impossível o aproveitamento do concurso, haja vista já terem decorridos mais de cinco anos de sua realização;

g) A edição da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou entre outros o art. 37, inciso I, da CF, passando a vigorar com a seguinte redação:

'I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;' (grifo nosso)

h) A analogia, em parte, com a Decisão nº 854/99-Plenário, em pedido de reexame contra a Decisão nº 165/97-1ª Câmara, que considerou ilegal admissão no Tribunal Superior do Trabalho, dando-lhe provimento em caráter excepcional e destacando a ausência de culpa dos servidores admitidos, o princípio da estabilidade das relações, da segurança jurídica e da boa-fé.

19. Entendemos, quanto ao ex-Reitor Antônio Diomário de Queiroz e ao Conselho Universitário que aprovou a Resolução nº 47/CUn, de 25/05/93, fl. 22, terem-se respaldado em pareceres de eminentes juristas e de entendimento de diversas outras universidades federais que vinham adotando procedimento idêntico, conforme citado no parecer do Procurador-Geral da UFSC (TC-650.242/96-3, fls. 71/73), que entenderam que o estrangeiro poderia ocupar cargo público no magistério.

20. Não há nenhum indício de que houvesse interesse pessoal por parte do ex-reitor e do Conselho Universitário, bem como de que tenham se beneficiado diretamente. Deduz-se que o interesse foi, realmente, o bem da Universidade, prejudicada por uma possível lacuna da Constituição. A edição da Emenda Constitucional nº 11/96 e da Lei nº 9.515, de 20 de novembro de 1997, deixaram límpido o entendimento dentro da Constituição Federal de que é permitido o provimento de cargos com professores, técnicos e cientistas estrangeiros, tanto que foi complementado posteriormente pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (...).

21. Ante todo o exposto, e em especial o considerado no parágrafo 18 desta instrução, entendemos que, em caráter excepcional, possam ser mantidas as admissões realizadas pela UFSC, destacando inclusive a analogia, em parte, com as recentes decisões do Tribunal: Decisão nº 854/99-Plenário e Decisões nºs 2 e 3/2000-1ª Câmara.”

11. Mais uma vez, no entanto, estas contas tiveram de ser reanalisadas pela SECEX/SC, desta feita em virtude do apensamento de processo apartado de auditoria em que se analisou pedido de reexame do ex-reitor Antônio Diomário de Queiroz contra o Acórdão nº 240/96-1ª Câmara, que lhe aplicou multa em face de restrição ao caráter competitivo na Concorrência Internacional nº 10/94, para aquisição de materiais e serviços de informática, pela utilização de fórmula de pontuação que atribuía valor zero às propostas que não oferecessem à UFSC, em doação ou comodato com promessa de doação, outros equipamentos em valor igual ou superior ao montante despendido pela Universidade, infringindo o art. 3º, inc. I, da Lei nº 8.666/93 (TC-650.191/1997-8).

12. No julgamento do pedido de reexame (Acórdão nº 454/98-1ª Câmara), foi mantida a condenação, embora alterado o seu fundamento para compreender apenas o inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92. Não satisfeito, o ex-reitor interpôs recurso de divergência, que não foi conhecido, porém, por desatender requisito de admissibilidade (Acórdão nº 73/2000-Plenário).

13. Finalmente, então, apresento o parecer conclusivo da SECEX/SC sobre as presentes contas (fls. 391/394):

“(…)

3.6 Verifica-se que o responsável obteve ciência do teor do citado Acórdão nº 73/2000-Plenário em 13/09/2000, conforme confirmação de recebimento das cópias solicitados pelo mesmo (fl. 66 do vol. 2 do TC-650.191/97-8). Considerando que, até a presente data, o Sr. Antônio Diomário de Queiroz não comprovou o recolhimento da multa de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), dever-se-ia proceder à cobrança judicial do referido valor, conforme previsto no item 'b' do Acórdão nº 240/96-1ª Câmara. Contudo, entendemos devam ser feitas algumas considerações acerca dessa questão.

3.6.1 Deve-se sempre buscar a alternativa mais eficaz sob a ótica do recebimento da dívida pelo erário, o que conduz à opção do desconto do valor da multa na folha de pagamento do responsável. Dessa forma, lançar-se-ia mão da cobrança judicial somente no caso de frustração da primeira alternativa.

3.6.2 Tal procedimento guardaria similitude com o adotado nos outros dois acórdãos que imputaram multa ao mesmo responsável (Acórdãos nºs 230/2001-1ª Câmara e 201/98-1ª Câmara).

4. Consideramos que a aplicação de multa já penalizou o ex-reitor, e que a prática da irregularidade que restringiu o caráter competitivo da Concorrência Internacional nº 10/94, onde ficou afastada no corpo do TC-650.191/97-8 qualquer possibilidade de má-fé ou prejuízo ao erário, não devesse por si só afetar pela irregularidade o mérito das contas do exercício de 1994, que engloba uma infinidade de atos de gestão no decorrer do exercício.

5. No entanto, verificamos no recente julgamento das contas da própria UFSC do exercício de 1995 (TC-650.160/96-7, Acórdão nº 230/2001-1ª Câmara), no parecer do Ministério Público, trecho com o seguinte teor:

'Pela mesma razão, mas em situação distinta, dissentimos das conclusões apresentadas em relação ao TC nº 650.076/1995-8 (subitens 3.19 a 3.22, a fls. 178 - Vol. I). Neste caso, ao contrário do anterior, o responsável teve as contas especiais julgadas irregulares, com aplicação de multa ao Sr. Antônio Diomário de Queiroz. Nessa situação, suas contas ordinárias foram irremediavelmente maculadas pelo ato de gestão julgado irregular no exame da TCE. E não há que se falar em dupla apenação, uma vez que o julgamento das contas não constitui sanção. A condenação em dobro somente ocorreria se a aplicação de multa nas contas ordinárias decorresse única e exclusivamente do ato inquinado na TCE, pelo qual o responsável já foi apenado. Portanto, a tese defendida pela Unidade Técnica de que o referido processo deixou de ter qualquer reflexo nas contas que ora se analisam não merece prosperar.' (grifo nosso)

6. Ante os entendimentos supracitados (Acórdãos nºs 240/96-1ª Câmara, 454/98-1ª Câmara, 73/2000-Plenário, 201/98-1ª Câmara e 230/2001-1ª Câmara), propomos:

a) seja levantado o sobrestamento do julgamento constante do presente processo;

b) sejam as presentes contas julgadas irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19, parágrafo único e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, deixando-se de propor nova multa ao ex-Reitor Antônio Diomário de Queiroz por já ter sido aplicada no TC-650.191/97-8 (...), sem prejuízo de notificação ao mesmo de que a multa de R\$ 1.500,00 aplicada pelo Acórdão nº 240/96-1ª Câmara será descontada de seus vencimentos, caso não comprovado o seu recolhimento perante o Tribunal no prazo de quinze dias, a contar dessa nova notificação, nos termos do art. 165, inciso III, do Regimento Interno;

c) seja determinado, desde logo, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que a UFSC, caso não seja atendida a nova notificação, efetue, com a observância do disposto no art. 46 da Lei nº 8.112/90, com a redação dada pela Lei nº 9.527/97, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos ou proventos do responsável;

d) seja o interessado no TC-650.242/96-3, Dr. João Luiz Córdova Maciel, Delegado do Departamento de Polícia Federal – Superintendência Regional em Santa Catarina, cientificado do teor do acórdão que vier a ser proferido.”

Parecer do Ministério Público

14. Transcrevo a seguir, na sua essência, o parecer elaborado pelo MP/TCU (fls. 395/399):

“(…)

II

2. *Ressaem dos presentes autos duas relevantes questões: 1ª) inclusão de dispositivo no Edital da Concorrência Internacional nº 10/94, que restringiu o caráter competitivo do certame, infringindo o disposto no art. 3º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, matéria discutida no âmbito do mencionado TC-650.191/97-8 e 2ª) admissão de cidadãos estrangeiros no cargo de professor do Quadro Permanente da UFSC, anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 11, em contrariedade, por conseguinte, aos ditames do artigo 37, inciso I, da Constituição Federal e do artigo 5º, inciso I, da Lei nº 8.112/90.*

3. *Em relação à primeira questão, a matéria constituiu objeto de diversas apreciações pelo Tribunal, em sede de recursos interpostos pelo responsável, Sr. Antônio Diomário de Queiroz, prevalecendo o entendimento no sentido de que o ato constituiu grave infração à norma legal (Lei nº 8.666/93), malgrado a ausência de dano ao erário ou de má-fé por parte do responsável, o que ensejou a aplicação de multa. Entende a Unidade Técnica que as contas ordinárias foram maculadas em decorrência de tal ato, impondo-se o seu julgamento pela irregularidade, todavia sem aplicação de multa, a fim de que se afaste a incidência de dupla apenação (fls. 387/394).*

III

4. *Com relação à segunda questão, a matéria ainda não constituiu objeto de apreciação pelo colegiado competente, uma vez que foi determinada pelo nobre Relator, Ministro Marcos Vinícios Vilaça, em 09/05/97, a juntada daquele feito ao presente (despacho à fl. 93, TC-650.242/96-3), a fim de que a matéria, no que diz respeito à aplicação da multa, então sugerida pelo **parquet** e pela 2ª SECEX, fosse apreciada em conjunto com as presentes contas.*

5. *Em intervenção anterior, a SECEX/SC, de forma diligente, esclarece que os cidadãos estrangeiros admitidos no Quadro Permanente da UFSC, antes da vigência da mencionada Emenda Constitucional nº 11, alcança o total de 10 (dez) professores (vide lista à fl. 383, item 17.2). Em apertada síntese, sustenta aquela Unidade Técnica que, em caráter excepcional, possam ser mantidas as admissões em causa, em face dos irreparáveis prejuízos à esfera jurídica dos professores contratados e ao próprio funcionamento da instituição federal de ensino, da absoluta plausibilidade de a questão vir a constituir infundáveis litígios na órbita jurisdicional e da possibilidade jurídica de se tratar a matéria analogamente ao deliberado pelo Tribunal em sede dos TCs 001.725/96-3, 012.543/95-0 e 013.908/95-2 (Decisões nºs 854/99-Plenário, 002/00 e 003/00, ambas prolatadas pela colenda Primeira Câmara), quando o Tribunal, excepcionalmente, relevou admissões irregulares, considerando, em especial, a ausência de culpa dos servidores admitidos, os princípios da estabilidade das relações, da segurança jurídica e da boa-fé.*

6. Não obstante a delicada situação a que se encontram submetidos os servidores em causa e a provável contribuição que estes, ao longo dos anos, possam ter proporcionado à instituição federal de ensino a que têm servido, não encontramos, juridicamente, justificativa plausível para a convalidação dos atos inquinados. Mantém-se vivo e atual o entendimento que abraçamos em 19 de março de 1997, ao nos pronunciarmos em sede do mencionado TC-650.242/96-3, juntado ao presente feito por força do despacho do nobre Relator. O decorrer do tempo, se agrava a questão sob a ótica social ou humanitária, não propicia guarida jurídica aos responsáveis pelos atos inquinados ou pelos admitidos ilegalmente, pois remanesce a indubitável ilegalidade (inconstitucionalidade, segundo as normas à época vigentes) dos atos de admissão de estrangeiros. Tampouco lhes socorre a alegação de que o princípio da segurança jurídica daria respaldo a tais atos, eis que este deve coexistir com outro princípio igualmente relevante, o da legalidade, o que, efetivamente, não ocorreu no caso em análise.

IV

7. Sobre o assunto, trazemos à colação o posicionamento que sustentamos em sede do TC-010.391/97-5, onde procuramos demonstrar a estreita relação entre esses dois princípios constitucionais:

‘9. Os princípios da segurança jurídica e da legalidade, ínsitos ao Estado democrático de direito, têm, em nosso ordenamento jurídico, **status** constitucional, não havendo que se falar em prevalência de um sobre o outro. Em verdade, esses dois princípios se complementam, de modo que não há como se conceber o da segurança jurídica dissociado do da legalidade.

10. O princípio da legalidade, **latu sensu**, repousa na subordinação de todos, cidadãos e Estado, aos comandos da Lei. Assim é que, em um Estado de Direito, a Lei é o principal instrumento de que dispõem as pessoas sujeitas ao império estatal para evitar a arbitrariedade e a injustiça.

11. A segurança jurídica, por sua vez, pode ser entendida como a certeza de que essa mesma Lei, que deve, tanto quanto possível, ser clara e estável, será efetivamente aplicada dentro do seu limite temporal de vigência, permitindo assim aos cidadãos prever as conseqüências jurídicas dos atos que pretendam praticar.

12. Calha trazer a lume o entendimento, sobre o assunto, do renomado constitucionalista José Afonso da Silva, **verbis**:

‘A temática deste número liga-se à sucessão de leis no tempo e à necessidade de assegurar o valor da segurança jurídica, especialmente no que tange à estabilidade dos direitos subjetivos. A segurança jurídica consiste no ‘conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das conseqüências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida’. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.

Realmente, uma lei é feita para vigorar e produzir seus efeitos para o futuro. Seu limite temporal pode ser nela mesmo demarcado ou não. Seu texto, às vezes, delimita o tempo durante o qual ela rege a situação fática prevista. Outras vezes ela é feita para regular situação transitória, decorrida a qual perde a vigência e, conseqüentemente, a eficácia.’ (destaques nossos e do autor) (Curso de Direito Constitucional Positivo, 12^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 412).

13. Relevante também é o pensamento de J. J. Gomes Canotilho, já inúmeras vezes citado nestes autos, que assim se pronuncia sobre o assunto:

‘O homem necessita de uma certa segurança para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se considerou como elementos constitutivos do Estado de direito o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança do cidadão.

Esses princípios apontam sobretudo para a necessidade de uma teoria da conformação material dos actos legislativos, postulando uma teoria da legislação, preocupada em racionalizar e otimizar os princípios jurídicos de legislação inerentes ao Estado de Direito.

A idéia de segurança jurídica reconduz-se a dois princípios materiais concretizadores do princípio geral de segurança: princípio da determinabilidade de leis expresso na exigência de leis claras densas e o princípio da protecção da confiança, traduzido na existência de leis tendencialmente estáveis, ou, pelo menos, não lesivas da previsibilidade e calculabilidade dos cidadãos relativamente aos seus efeitos jurídicos.

.....

Os princípios da protecção da confiança e da segurança jurídica podem formular-se assim: o cidadão deve poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre seus direitos, posições jurídicas e relações, praticadas ou tomadas de acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam os efeitos jurídicos duradouros previstos ou calculados com base nessas mesmas normas. Estes princípios apontam basicamente para: (1) a proibição de leis retroactivas; (2) a inalterabilidade do caso julgado; (3) a tendencial irrevogabilidade de actos administrativos constitutivos de direitos.

.....

Embora o princípio da segurança jurídica seja considerado em elemento essencial do princípio do próprio Estado de direito, não é fácil sintetizar o seu conteúdo básico. Além das suas imbricações com o princípio da protecção da confiança, as idéias nucleares da segurança jurídica desenvolvem-se em torno de dois conceitos:

(1) estabilidade ou eficácia **ex post** da segurança jurídica: uma vez adoptadas, na forma e procedimento legalmente exigidos, as decisões estaduais não devem poder ser arbitrariamente modificadas, sendo apenas razoável alteração das mesmas quando ocorram pressupostos materiais particularmente relevantes.

(2) previsibilidade ou eficácia ex ante do princípio da segurança jurídica que, fundamentalmente, se reconduz à exigência de certeza e calculabilidade, por

parte dos cidadãos, em relação aos efeitos dos actos normativos.' (destaques nossos e do autor) (Direito Constitucional, 6ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1995, pp. 371 a 373, 380).

14. Como se pode ver dos trechos acima transcritos, a segurança jurídica de uma decisão estatal está condicionada a que ela tenha sido adotada na forma e procedimento legalmente exigidos, ou seja, que tenha sido praticada ou tomada de acordo com as normas jurídicas vigentes. A segurança do cidadão repousa, pois, na certeza de que a Lei vigente será aplicada. Em nenhum momento se defende que a manutenção de decisões tomadas com afronta à Lei seja um indicador de segurança jurídica.

15. Esses dois princípios, segurança jurídica e legalidade, estão, pois, indissociavelmente ligados.

16. Tendo em vista o acima exposto, passemos, a seguir, à análise do caso em tela.

(.....*omissis*.....)

20. Um eventual erro por parte do administrador, que deixou de observar a ilegalidade da parcela inserida nos proventos do interessado, não a transmuda automaticamente em parcela legal; foi um erro e como tal deve ser corrigido pela administração a quem compete anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais'.

8. Segundo a norma constitucional vigente à época das admissões, os cargos, empregos e funções públicas eram acessíveis aos brasileiros que preenchessem os requisitos estabelecidos em lei; não havia nenhuma exceção que permitisse a admissão de estrangeiros. Assim, agiram, a UFSC e os admitidos, ao arrepio da lei e, portanto, assumiram todos os riscos decorrentes de seus atos.

9. Não vislumbrando, destarte, a incidência de valoração jurídica diversa que comporte a eventual modificação da inteligência firmada em relação ao tema, impõe-se a manutenção, *mutatis mutandis*, dos termos da conclusão que abraçamos em sede do mencionado TC-650.242/96-3, a este juntado (parecer às fls. 82/86 daquele), no sentido de que se determine ao Conselho Departamental da Universidade Federal de Santa Catarina, na pessoa de seu Presidente, que adote as providências para invalidar a admissão do Sr. Gustavo Andrés Caponi, bem como dos demais cidadãos estrangeiros admitidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 11, uma vez que realizadas com ofensa à Constituição Federal.

10. Evidentemente, em face do tempo decorrido, hoje não mais se aplicariam as recomendações no sentido de se aproveitar, se possível, as partes válidas do concurso respectivo.

∨

11. Derradeiramente, impende enfrentar a questão relacionada à possibilidade de aplicação de sanção aos gestores envolvidos.

12. A irregularidade em comento, **per se**, em face da relevância e da gravidade da infração, que inclusive se perpetuou no tempo, haja vista a série de admissões irregulares que se seguiram, poderia ensejar a aplicação de multa, pois neste caso não haveria que se falar em dupla pena, uma vez que não seria mais o fato constante do TC-650.191/1997-8 a dar suporte à sanção, mas o fato presentemente enfrentado.

13. Ocorre que as circunstâncias em que foram perpetradas as irregularidades concorrem para o abrandamento da gravidade, pelo menos no que diz respeito ao campo da aplicação de multa, pois inegavelmente, como demonstram os elementos aduzidos pelos interessados em sede do TC-650.242/96-3, a questão se revelara controversa no âmbito da consultoria jurídica daquela instituição de ensino superior e de outras mantidas por recursos públicos (vide parecer às fls. 65/78 daquele feito).

14. Deste modo, revendo parcialmente nosso posicionamento anterior, deixamos de propor a aplicação de multa em razão das admissões inconstitucionais.

VI

15. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público, dissentindo parcialmente da SECEX/SC, propõe:

I) seja levantado o sobrestamento do julgamento constante dos presentes autos;

II) sejam as presentes contas julgadas irregulares, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92;

III) seja notificado o Sr. Antônio Diomário de Queiroz de que a multa que lhe foi imposta por intermédio do Acórdão nº 240/96-TCU-1ª Câmara, será descontada de seus vencimentos, caso não comprovado o recolhimento perante o Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar desta nova notificação, nos termos do artigo 165, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno;

IV) seja determinado, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que a Universidade Federal de Santa Catarina, caso não seja atendida esta nova notificação, efetue, em conformidade com o disposto no artigo 46 da Lei nº 8.112/90, com a redação dada pela Lei nº 9.527/97, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos (ou proventos, conforme o caso) do referido responsável;

V) seja determinado ao Conselho Universitário da UFSC, na pessoa de seu Presidente, ou a quem lhe haja sucedido, que adote as providências no sentido de anular, com efeitos **ex tunc**, as admissões de cidadãos estrangeiros ocorridas anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 11 (02/05/96), por contrariedade ao então disposto no artigo 37, inciso I, da Constituição Federal;

VI) seja determinado à entidade que encaminhe à SECEX/SC, no prazo de 90 (noventa) dias, cópias dos atos pertinentes ao cumprimento da determinação supra, e

VII) seja o interessado no TC-650.242/96-3, Dr. João Luiz Córdova Maciel, Delegado de Polícia Federal do Departamento de Polícia Federal - Superintendência Regional em Santa Catarina, autor da denúncia, cientificado do teor da Decisão a ser proferida.”

É o relatório.

VOTO

Como se viu, duas questões tomaram a atenção da Secex/SC e do Ministério Público neste processo de prestação de contas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) do ano de 1994: a contratação de professores estrangeiros quando proibida pelo texto constitucional então vigente; e a inclusão em edital de licitação de regra restritiva de competitividade. Para a Secex/SC, apenas a segunda enseja a irregularidade das contas; para o MP/TCU, ambas têm esse poder, e a primeira ainda requer determinação à Universidade, a fim de que anule, com efeitos desde a origem, as admissões de cidadãos estrangeiros acontecidas antes da autorização constitucional.

2. Ao lado dessas questões, há outras duas que, no meu entender, possuem inafastável repercussão no mérito destas contas, quais sejam, a criação de cargos de direção e funções gratificadas e a contratação de funcionários por meio de fundações de apoio para a prestação de serviços no hospital universitário.

|

3. Inicialmente, discorro o problema da contratação de professores estrangeiros, proibida pelo texto original da Constituição de 1988, cujo inciso I do artigo 37 dispunha somente que “*os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei*”.

4. A partir da edição da Emenda Constitucional nº 11, de 30/04/1996, a admissão de estrangeiros em universidades tornou-se válida, embora sua eficácia dependesse ainda de regulação, que veio a ocorrer com a publicação da Lei nº 9.515, em 21/11/1997, acrescentando um § 3º ao artigo 5º da Lei nº 8.112/1990: “*as universidades e instituições de pesquisa científica e tecnológica federais poderão prover seus cargos com professores, técnicos e cientistas estrangeiros, de acordo com as normas e procedimentos desta Lei.*”

5. Mais tarde, com a EC nº 19, de 04/06/1998, a possibilidade de admissão de estrangeiros estendeu-se para o serviço público em geral, porquanto, diferentemente da EC nº 11/1996, que modificou apenas os preceitos da autonomia universitária (cf. o artigo 207 da Constituição), a nova emenda completou o inciso I do artigo 37 da CF/

1988, autorizando também aos estrangeiros o acesso aos cargos, empregos e funções públicas, na forma da lei.

6. Tendo em conta que a UFSC contratou dez professores estrangeiros entre as datas de 06/11/1992 e 06/02/1996, antes, assim, da EC nº 11/1996, o Ministério Público/TCU conclui que se deva declarar nulas essas admissões, desde quando se efetivaram, já que eram inconstitucionais à época.

7. Conquanto esteja de acordo com boa parte da bela exposição do **parquet**, nas oportunidades que teve para divulgar o seu pensamento a respeito do assunto, não posso aceder à proposição de fazer nulas as admissões dos professores estrangeiros, com a conseqüente destituição dos cargos que ocupam.

8. Mais fortes para mim, neste caso concreto, são as razões deduzidas pela Secex/SC, fundadas em segurança jurídica e nos seguintes fatores que não podem passar despercebidos: os professores estrangeiros foram aprovados em concurso público, em perfeita concordância com o edital e em igualdade de condições com os concorrentes nacionais; o tempo decorrido das admissões até hoje (entre 6 e 10 anos) gerou efeitos na vida profissional e pessoal dos professores, que vêm fazendo carreira na UFSC e provavelmente largaram outros empregos e oportunidades; a perda repentina do emprego, por erro de interpretação da Lei Maior por dirigentes da Universidade, para o qual em nada contribuíram os professores, torná-los-ia vítimas de seus conhecimentos e títulos, obtidos com muito esforço e dedicação; e a possibilidade de interrupção de aulas e pesquisas, causando prejuízos ao ensino e desperdício do dinheiro público.

9. O que me parece de fato incontestável no parecer do MP/TCU é a ocorrência de irregularidade nessas contratações. Disso não poderiam, em tese, eximir-se os gestores, pois, como de regra, o tempo rege o ato, e quando das admissões inexistia para elas qualquer permissão constitucional. Por outro lado, a EC nº 11/1996 não foi retrooperante, ainda que pudesse ter sido, em exceção ao princípio da irretroatividade.

10. Seria facultado aos gestores de universidades, a partir da data de 10/12/1993, lançar mão da Lei nº 8.745, que autorizava em seu artigo 2º, inciso V, a admissão de professores visitantes estrangeiros “*por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público*”, na forma do artigo 37, inciso IX, da Constituição de 1988. Não, porém, a contratação em caráter efetivo, antes da Lei nº 9.515/1997.

11. Mesmo assim, há que se discernir, no presente caso, a existência de irregularidade da exigência de aplicação tardia do princípio da legalidade, a pretexto de restaurar a ordem jurídica violada. Na escolha entre esse princípio e o da segurança jurídica, aqui claramente em colisão, fico com o último, por traduzir na espécie a melhor idéia de justiça.

12. Quero dizer com isso que o reconhecimento da irregularidade não necessita e não deve importar castigo à vida dos professores estrangeiros, que não concorreram, bem se sabe, para o ato equivocado pelo qual foram admitidos. Por isso, a eles, pessoas de inquestionada boa-fé, confiantes em que a administração atua conforme

as leis, socorre a segurança jurídica, a fim de permitir mantê-los nos cargos que desde muito tempo ocupam.

13. Nesse aspecto, sinto a necessidade de explicitar a minha divergência com determinados pontos defendidos no parecer do Ministério Público, pelos quais se chegou à tese da inaplicabilidade da segurança jurídica para a manutenção dos professores estrangeiros contratados pela UFSC.

14. Num primeiro momento, afirmou o nobre **parquet** que “o princípio da segurança jurídica (...) deve coexistir com outro princípio igualmente relevante, o da legalidade, o que, efetivamente, não ocorreu no caso em análise.” Não tenho dúvidas da coexistência desses princípios, que sempre se notará no plano formal, eis que são valores insertos na Constituição. No caso concreto, entretanto, não será toda vez que a aplicação de um e de outro princípio convergir para a mesma solução.

15. Um dos pontos mais envolventes do direito constitucional está precisamente na ponderação de bens jurídicos, quando, em situação de conflito, um deve ceder lugar ao outro. Exemplo dos mais clássicos é o da oposição entre a liberdade de expressão e o direito à intimidade. Do mesmo modo ocorre, em certas ocasiões, com a legalidade e a segurança jurídica.

16. Qualquer valor ou princípio jurídico deve-se orientar sempre à satisfação da justiça e não ser um fim em si mesmo. Há casos em que a segurança jurídica representa a justiça; noutros, a legalidade assume essa virtude. No campo do direito administrativo, tais princípios, ainda que aplicados isoladamente, têm de tutelar o interesse público, pois exprimem a justiça. Não o interesse da Administração, contudo o interesse dos cidadãos em coletividade.

17. Não são à toa os seguintes ensinamentos do Professor Almiro do Couto e Silva (in “Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo.” RDP nº 84, p. 61/2), em que diz esperar “contribuir para que a injustiça não continue a ser feita em nome da legalidade”:

*“É importante que se deixe bem claro (...) que o **dever** (e não o poder) de anular os atos administrativos inválidos só existe quando no confronto entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica o interesse público recomende que aquele seja aplicado e este não. Todavia, se a hipótese inversa verificar-se, isto é, se o interesse público maior for de que o princípio aplicável é o da segurança jurídica e não o da legalidade da Administração Pública, então a autoridade competente terá o dever (e não o poder) de não anular, porque se deu a sanatória do inválido, pela conjunção da boa-fé dos interessados com a tolerância da Administração e com o razoável lapso de tempo decorrido. (...)*

A dificuldade no desempenho da atividade jurídica consiste muitas vezes em saber o exato ponto em que certos princípios deixam de ser aplicáveis, cedendo lugar a outros (...)

Ao dar-se ênfase excessiva ao princípio da legalidade da Administração Pública e ao aplicá-lo a situações em que o interesse público estava a indicar que

não era aplicável, desfigura-se o Estado de Direito, pois se lhe tira um dos seus mais fortes pilares de sustentação, que é o princípio da segurança jurídica, e acaba-se por negar justiça.”

18. Por filiar-me a esse pensamento, de uma corrente verdadeiramente mais progressista (mas nem por isso menos acolhedora) do conceito de justiça e de interesse público, vejo com cautela a afirmativa do Ministério Público/TCU de que *“A segurança jurídica (...) pode ser entendida como a certeza de que [a] Lei, que deve, tanto quanto possível, ser clara e estável, será efetivamente aplicada dentro do seu limite temporal de vigência, permitindo assim aos cidadãos prever as conseqüências jurídicas dos atos que pretendam praticar. (...) a segurança jurídica de uma decisão estatal está condicionada a que ela tenha sido adotada na forma e procedimento legalmente exigidos, ou seja, que tenha sido praticada ou tomada de acordo com as normas jurídicas vigentes. (...) Em nenhum momento se defende que a manutenção de decisões tomadas com afronta à Lei seja um indicador de segurança jurídica.”*

19. Essa, inegavelmente, é uma das faces da segurança jurídica, embora não a única. Exprime-se na irretroatividade das leis, no direito adquirido, na coisa julgada e no ato jurídico perfeito e com ela se impede que situações jurídicas criadas regularmente sejam alteradas em razão de novas regras ou interpretações.

20. São nesse sentido, sobre essa face da segurança jurídica, as lições de José Afonso da Silva e de Gomes Canotilho transcritas no parecer do MP/TCU. Com elas concordo integralmente.

21. No entanto, esqueceu-se de falar na segurança jurídica por decurso de tempo, que igualmente se funda na consolidação de situações jurídicas, na estabilidade das relações e na garantia dos cidadãos de não serem surpreendidos por efeitos inesperados e intempestivos de atos seus ou de outrem. São manifestações dessa face da segurança jurídica a prescrição, a convalidação e a sanatória de atos inválidos.

22. Dessas, com certeza a prescrição é o instituto mais admitido, já que há muito positivado em todas as áreas do direito. Sua aplicação, portanto, está em consonância direta com o princípio da legalidade. Mas existe exemplo de maior proteção da estabilidade das situações jurídicas do que o do homicida que não pode mais ser apenado em virtude do transcurso do tempo?

23. Sobressaem cada dia mais nesse aspecto de consolidação por passagem do tempo os institutos da convalidação e da sanatória de atos administrativos inválidos. Nesses casos, a situação jurídica existente foi constituída, logicamente, fora do manto da legalidade, contudo nem por isso deve ser desfeita, se atendidos certos requisitos.

24. Existe aí uma prevalência da segurança jurídica sobre a legalidade que precisa ser respeitada, a fim de impedir excesso de poder. Esses elementos, que já se interligaram no passado, voltam a ter conexão no presente.

25. Com efeito, sob o regime absolutista, a legalidade foi instrumento da segurança jurídica contra o abuso de poder. A obediência do Estado à lei começou a

ser, como sempre será, garantia de liberdade aos cidadãos, de confiança nas relações. Afinal, para que legalidade, se de outro modo se pudesse acreditar nas relações intersubjetivas?

26. Mas o excesso de legalidade, que às vezes hoje se vê, pode levar novamente a uma conjuntura de abuso de poder. Seria o caso de o Estado alterar unilateralmente uma situação jurídica antiga que ele mesmo já respaldou, ainda que nascida de maneira irregular. Nenhuma segurança haveria para os cidadãos de boa-fé, crentes na correta atuação administrativa.

27. Sob esse enfoque, a legalidade tem na segurança jurídica um duplo limite, um começo e um fim. De um lado, para combater o abuso de poder devido à insegurança ajurídica (inexistência de leis); de outro, para combater o abuso de poder devido a insegurança jurídica (rigor excessivo na aplicação das leis, num contexto de desprezo a princípios de direito mais relevantes em determinada situação). Ausência e excesso de legalidade abrem espaço para o abuso de poder e são controlados pela segurança jurídica.

28. Gomes Canotilho mesmo, citado no parecer do Ministério Público/TCU apenas em hipótese de segurança jurídica de atos jurisdicionais (coisa julgada), afirma que, quanto a atos administrativos, há uma “*tendencial estabilidade dos casos decididos (...) constitutivos de direitos*”. Diz ainda o autor (in “*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*”, Almedina, 2ª ed., 1998, p. 250-258):

“Relativamente aos actos da administração, o princípio geral da segurança jurídica aponta para a idéia de força de caso decidido dos actos administrativos. Embora não haja um paralelismo entre sentença judicial e força de caso julgado e acto administrativo e força de caso decidido entende-se que o acto administrativo goza de uma tendencial imutabilidade que se traduz: (1) na autovinculação da administração na qualidade de autora do acto e como conseqüência da obrigatoriedade do acto; (2) na tendencial irrevogabilidade a fim de salvaguardar os interesses dos particulares destinatários do acto (protecção da confiança e da segurança). [conforme nota de rodapé à p. 258, fica claro que o autor usa o termo ‘irrevogabilidade’ em sentido amplo, abrangendo a proibição tanto de revogar quanto de anular]

(...)

Isto tem de articular-se com a salvaguarda de outros princípios constitucionais, entre os quais se conta a protecção da confiança, a segurança jurídica, a boa fé dos administrados e os direitos fundamentais. (...)

Em termos jurídico-constitucionais, o dever de ofício de anulação de actos inválidos deve ter em conta a articulação de vários subprincípios concretizadores do princípio do Estado de direito: os princípios da protecção e da segurança jurídica, por um lado, e o princípio da constitucionalidade, por outro lado. De resto, como a doutrina tem salientado, os actos da administração podem ser inválidos porque violam, desde logo, o princípio da reserva de lei ou o princípio da primazia da lei. Tendo em conta as exigências resultantes dos princípios da protecção da

confiança e da segurança jurídica (direito dos particulares directamente interessados, direitos de terceiros) não se vê como é que a anulação de actos inválidos possa ser uma faculdade discricionária. Os princípios da constitucionalidade e da legalidade não se compaginam com a ‘arrogância’ da administração sobre os próprios vícios.”

29. No Brasil, praticamente não há mais na doutrina dúvida acerca da aplicabilidade da segurança jurídica sobre atos administrativos irregulares, inclusive com o reconhecimento de que deles resultam, sim, direitos subjetivos, ao contrário do entendimento anterior de que não produziam qualquer efeito.

30. Há mais de trinta anos, o notável jurista Miguel Reale já examinava o assunto, exemplificando um caso de admissão irregular de servidor que pode muito bem ser aplicado ao caso estudado neste processo (in “*Revogação e Anulamento do Ato Administrativo*”, Forense, 1968, p. 82-5):

“Se no campo do Direito Privado, o visceralmente nulo jamais pode ser sanado ou produzir efeitos válidos, na esfera do Direito Administrativo a questão se põe com menos rigorismo formal, em virtude da preeminência do interesse público, [de forma que] o tempo transcorrido pode gerar situações de fato equiparáveis a situações jurídicas, não obstante a nulidade que originariamente as comprometia.

*Sob esse prisma, é mister distinguir duas hipóteses: a) a de convalidação ou sanatória do ato nulo e anulável; b) a de perda pela Administração do benefício da declaração unilateral de nulidade (**le bénéfice du préalable**).*

*No Direito Administrativo europeu, a doutrina e a jurisprudência têm-se mostrado sensíveis em relação a ambos os aspectos do problema, admitindo, de um lado, a possibilidade de haver-se como legítimo um ato nulo ou anulável, em determinadas e especialíssimas circunstâncias, bem como a constituição, em tais casos, de direitos adquiridos, e, de outro, considerando-se exaurido o poder revisional **ex officio** da Administração, após um prazo razoável.*

*No primeiro sentido, Oliver Dupeyroux, expondo e adotando a tese de De Soto, sobre os limites da revisão **ex officio** dos atos administrativos singulares, assim conclui:*

‘A solução do Conselho de Estado [francês] consiste, em suma, em admitir, de um lado, que nenhum direito subjetivo pode, em princípio, nascer de uma decisão irregular da Administração, mas, de outro lado, que o decurso de certo tempo cria uma confiança legítima no espírito dos particulares e transforma uma situação de fato em situação jurídica, em direito subjetivo. Haveria, desse modo, uma espécie de prescrição aquisitiva de um direito subjetivo à manutenção do ato’.

A idéia de recorrer à doutrina civilista da prescrição aquisitiva’ é engenhosa, mas revela ainda certo apego a critérios privatísticos, sendo preferível reconhecer, pura e simplesmente, que o problema da sanatória ou convalidação dos atos nulos se coloca em termos menos rígidos na tela do Direito Administrativo, não por desamor ou menosprezo à lei, mas por ser impossível desconhecer o valor adquirido por certas situações de fato constituídas sem dolo, mas eivadas de infrações legais

a seu tempo não percebidas ou decretadas. O que se não pode é recusar à autoridade administrativa, como expressão que é do organismo estatal, o poder de convalidar dada situação de fato, cuja permanência lhe pareça justa, em virtude não só do tempo transcorrido, mas à vista de circunstâncias que excluam a existência de dolo, ou quando se revelem, sem maiores indagações, valores éticos ou econômicos positivos a favor da permanência do ato irregular.

Outro aspecto relevante da temporalidade, no concernente ao assunto aqui versado, diz respeito, digamos assim, à perempção que pode se operar quanto ao exercício pela autoridade administrativa de seu poder-dever de policiamento da legalidade.

*À primeira vista esta hipótese parece confundir-se com a anteriormente examinada, mas há duas situações distintas, embora correlatas: no primeiro caso, indaga-se se, verificada uma nulidade, é lícito à autoridade abster-se de pronunciá-la **ex officio** ou de promover a ação própria com tal objetivo, por entender ser de manifesto interesse público a manutenção do ato; no segundo caso, indaga-se se, a despeito do longo tempo decorrido, quando a situação de fato já se revestiu de toda a aparência de legalidade, ainda subsiste o poder de decretação unilateral de nulidade existente, ou se tal declaração só é possível mediante pronunciamento da Justiça.*

*No meu modo de ver, são as mesmas as exigências axiológicas que legitimam a preservação do ato contra decisões imprevistas e tardias, pondo limites ao chamado **benéfice du préalable**, entendido, às vezes, como um poder suscetível de ser exercido a qualquer tempo.*

Não é admissível, por exemplo, que, nomeado irregularmente um servidor público, visto carecer, na época, de um dos requisitos complementares exigidos por lei, possa a Administração anular seu ato, anos e anos volvidos, quando já constituída uma situação merecedora de amparo e, mais do que isso, quando a prática e a experiência podem ter compensado a lacuna originária. Não me refiro, é claro, a requisitos essenciais, que o tempo não logra por si só convaler, – como seria, por exemplo, a falta de diploma para ocupar cargo reservado a médico, – mas a exigências outras que, tomadas no seu rigorismo formal, determinariam a nulidade do ato.

*Escreve com acerto José Frederico Marques que a subordinação do exercício do poder anulatório a um prazo razoável pode ser considerado requisito implícito no princípio do **due process of law**. (...)*

Assim sendo, se a decretação de nulidade é feita tardiamente, quando a inércia da Administração já permitiu se constituírem situações de fato revestidas de forte aparência de legalidade, a ponto de fazer gerar nos espíritos a convicção de sua legitimidade, seria deveras absurdo que, a pretexto da eminência do Estado, se concedesse às autoridades um poder-dever indefinido de autotutela.”

31. Vale citar também a doutrina magistral de Weida Zancaner, especialista no assunto e, por isso, referenciada por vários administrativistas (in “*Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*”, Malheiros, 2ª ed., p. 60-61):

“Os limites ao dever de invalidar surgem do próprio sistema jurídico-positivo, pois, como todos sabemos, coexistem com o princípio da legalidade outros princípios que devem ser levados em conta quando do estudo da invalidação.

Claro está que o princípio da legalidade é basilar para a atuação administrativa, mas como se disse, encartados no ordenamento jurídico estão outros princípios que devem ser respeitados, ou por se referirem ao Direito como um todo, como, por exemplo, o princípio da segurança jurídica, ou por serem protetores do comum dos cidadãos, como, por exemplo, a boa-fé, princípio que visa protegê-los quando de suas relações com o Estado.

Assim, em nome da segurança jurídica (...) o decurso de tempo pode ser, por si mesmo, causa bastante para estabilizar certas situações fazendo-as intocáveis. Isto sucede nos casos em que se costuma falar em prescrição, a qual obstará a invalidação do ato viciado. Esta é, pois, uma primeira barreira à invalidação.

Por sua vez, o princípio da boa-fé assume importância capital no Direito Administrativo, em razão da presunção da legitimidade dos atos administrativos (...).

Com efeito, atos inválidos geram conseqüências jurídicas, pois se não gerassem não haveria qualquer razão para nos preocuparmos com eles. Com base em tais atos certas situações terão sido instauradas e na dinâmica da realidade podem converter-se em situações merecedoras de proteção, seja porque encontrarão em seu apoio alguma regra específica, seja porque estarão abrigadas por algum princípio de Direito. Estes fatos posteriores à constituição da relação inválida, aliados ao tempo, podem transformar o contexto em que esta se originou, de modo a que fique vedado à Administração Pública o exercício do dever de invalidar, pois fazê-lo causaria ainda maiores agravos ao Direito, por afrontar à segurança jurídica e à boa-fé.”

32. Atualmente, as conseqüências do decurso de tempo, em termos de segurança jurídica, já foram devidamente incorporadas na legislação, a teor da Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo). Daí restar incontroversa, no nosso Estado de Direito, a possibilidade de prevalência da segurança jurídica sobre a legalidade, tanto no aspecto do dever de abster-se de invalidar (por decadência) como no da convalidação dos atos irregulares:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (...)

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. (...)

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.”

33. Cabe aqui distinguir, ainda, os casos de convalidação dos casos de pura abstenção da decretação de nulidade por decurso de tempo, confiança na regularidade da atuação administrativa e boa-fé dos que se beneficiaram dos atos administrativos tidos por ilegais.

34. No caso da admissão de professores estrangeiros antes da EC nº 11/1996 e da Lei nº 9.515/1997, analisado neste processo, não se aplica a convalidação, defendida pela Secex/SC. A convalidação requer a prática de outro ato, que afaste o vício do ato irregular. Com ela, o ato anterior é verdadeiramente sanado, tornando-se compatível com o ordenamento jurídico pela correção da irregularidade. Nada obstante a sua invalidade, o ato original tem os seus efeitos preservados até a sanação. É a hipótese do artigo 55 da Lei nº 9.784/1999 acima transcrito.

35. Quando o ato irregular não pode ser sanado, a situação é de simples abstenção da decretação de nulidade. Veja-se o artigo 54 da Lei do Processo Administrativo. Esta solução, sim, deve ser empregada no presente processo, pois, embora hoje exista o permissivo constitucional para a contratação de professores estrangeiros, não pode haver sanação, já que o ato precisa ser considerado a seu tempo (a EC nº 11/1996, que poderia retroagir por exceção ao princípio da irretroatividade, convalidando situações passadas, assim não fez). Mesmo assim, saber que atualmente a situação estudada seria constitucional, confere mais força à tese de manutenção das admissões, dado que estão em conformidade com o Estado de Direito vigente.

36. Quanto à diferença entre convalidação e abstenção da decretação de nulidade, convém destacar, além do texto já transcrito de Miguel Reale, o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (in “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros, 11ª ed., 1999, p. 340), apoiado em Weida Zancaner:

“(…) sempre que [a Administração] esteja perante ato insuscetível de convalidação, terá a obrigação de invalidá-lo, a menos, evidentemente, que a situação do ato viciado já esteja estabilizada pelo Direito. Em tal caso, já não mais haverá situação jurídica inválida ante o sistema normativo, e, portanto, simplesmente não se põe o problema.

Esta estabilização ocorre em duas hipóteses: a) quando já escoou o prazo, dito ‘prescricional’, para a Administração invalidar o ato; b) quando, embora não vencido tal prazo, o ato viciado se categoriza como ampliativo da esfera jurídica dos administrados e dele decorrem sucessivas relações jurídicas que criaram, para sujeitos de boa-fé, situação que encontra amparo em norma protetora de interesses hierarquicamente superiores ou mais amplos que os residentes na norma violada, de tal sorte que a desconstituição do ato geraria agravos maiores aos interesses protegidos na ordem jurídica do que os resultantes do ato censurável.”

37. Para demonstrar que a doutrina é amplamente partidária da noção apresentada, trago, por fim, o magistério de José dos Santos Carvalho Filho (in *“Manual de Direito Administrativo”*, Lumen Juris, 8ª ed., 2001, p. 122-7):

“Nem todos os vícios do ato permitem seja este convalidado. Os vícios insanáveis impedem o aproveitamento do ato, ao passo que os vícios sanáveis possibilitam a convalidação. (...) Vícios insanáveis tornam os atos inconvalidáveis. (...)

Entretanto, (...) há que se reconhecer que, em certas circunstâncias especiais, poderão surgir situações que acabem por conduzir a Administração a manter o ato inválido. Nesses casos (...), a única conduta juridicamente viável terá que ser a de não invalidar o ato e deixá-lo subsistir e produzir seus efeitos. (...)

Tais situações consistem em verdadeiras limitações ao dever de invalidação dos atos (...). O decurso do tempo, como é sabido, estabiliza certas situações fáticas, transformando-as em situações jurídicas. Aparece aqui a hipótese da prescrição para resguardar o princípio da estabilidade das relações jurídicas. Desse modo, se o ato é inválido e se torna ultrapassado o prazo adequado para invalidá-lo, ocorre a prescrição (...) e o ato deve permanecer como estava.

Haverá limitação, ainda, quando as conseqüências jurídicas do ato gerarem tal consolidação fática que a manutenção do ato atenderá mais ao interesse público do que a invalidação. (...)

Nesses casos, é de se considerar o surgimento de inafastável barreira ao dever de invalidar da Administração (...). Nota-se, por conseguinte, a prevalência do princípio do interesse público sobre o da legalidade estrita.”

38. Cumpre registrar ainda que a teoria desenvolvida sustenta-se do ponto de vista da Administração, dirigindo-se a ela, de modo que não vincula a invalidação, em qualquer caso, pela via jurisdicional. Aqui neste Tribunal, ainda que de caráter administrativo, já se decidiu que a Lei nº 9.784/1999 não tem aplicação obrigatória, mas apenas subsidiária (cf. Decisão nº 1.020/2000-Plenário). Essa posição foi implicitamente admitida pelo STF no julgamento do MS-23.550/DF (*“de qualquer modo, nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da aplicação subsidiária da lei geral de processo administrativo federal”*).

39. Como ficou assente na mencionada decisão, assim como em inúmeras outras desta Corte, nada obsta, sendo, pelo contrário, recomendável, a utilização do princípio da segurança jurídica para manutenção de situações consolidadas pelo tempo.

40. Dessa maneira, preenchidos os requisitos para a aplicação do princípio no caso de admissão de professores estrangeiros pela UFSC, antes de ser permitida constitucionalmente, como o lapso de tempo e a boa-fé dos contratados, deixo de acolher a proposta de invalidação dessas contratações, ante a necessidade de mantê-las por respeito à ordem jurídica.

41. Estou certo de que, além de assegurar direitos individuais irrecusáveis, esse desfecho atende ao propósito da administração, consubstanciando as duas coisas para a consecução do interesse público.

42. Conheço a realidade das universidades federais e sei que o momento não é o de contribuir para a dispensa de professores. São eles, brasileiros ou estrangeiros, cada vez em menor número, os responsáveis pela formação profissional de nossos alunos e pelas conquistas científicas nacionais.

43. Não vejo de que maneira, por conseguinte, o afastamento dessas pessoas do meio universitário poderia prestar serviço ao interesse público. De tal medida, se fosse adotada, não se beneficiariam terceiros prejudicados, porque inexistem, nem o sistema educacional, nem o ordenamento constitucional vigente.

44. Com relação à situação dos gestores, como disse anteriormente, não se lhes aproveita a aplicação do princípio da segurança jurídica. Assim, seria o caso de julgar suas contas irregulares, com aplicação de multa.

45. Todavia, tive o conhecimento de que tramita neste Tribunal o processo de exame de admissão de um dos professores estrangeiros contratados irregularmente pela UFSC, Diego Ernesto Arenaza. Consta desse processo, no aguardo de parecer do Ministério Público, documentos que comprovam a autorização do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado e do Ministério da Educação para a contratação desse servidor. Por esse motivo, a proposta da Sefip é pela legalidade e registro do ato de admissão (TC-009.776/2000-8).

46. Na presença desse fato, que me faz inferir que tenha acontecido em outras admissões e perceber que a questão era efetivamente controvertida, penso que não se deveria, tão-somente quanto a esse aspecto, atribuir responsabilidade aos gestores da UFSC.

||

47. Relativamente à inclusão, em edital de licitação, de regra restritiva de competitividade, questão que moveu a Secex/SC a propor a irregularidade das contas do ex-reitor da UFSC, algumas considerações precisam também ser feitas.

48. Apesar da aplicação de multa pelo Tribunal no processo de auditoria do TC-650.191/1997-8, a irregularidade foi tida como das menos graves, reconhecida a inexistência de dano ao erário e de má-fé por parte do responsável. No voto condutor do Acórdão nº 454/1998-1ª Câmara, em sede de pedido de reexame, o Ministro-Relator temperou que, na utilização de fórmula de pontuação que atribuía valor zero às propostas que não oferecessem à UFSC, em doação ou comodato com promessa de doação, outros equipamentos de informática em valor igual ou superior ao montante despendido pela Universidade, parecia-lhe, bem como à Unidade Técnica e ao Ministério Público, que, *“realmente, o intuito do gestor era auferir benefício para a Universidade.”*

49. De outro lado, há que se ter em mente, segundo já decidido em outros casos apreciados por este Tribunal, que o exame de contas de anuais de responsável

deve ter por foco toda a gestão, e não apenas um ou outro ato isolado. Assim, é preciso sopesar a irregularidade de um ato no conjunto da gestão, entendida como uma série de atos necessários à funcionalidade de um órgão e verificada dentro de padrões aceitáveis de legalidade, legitimidade e economicidade.

50. Tal compreensão configurou, num primeiro momento, o parecer da própria Secex/SC. Contudo, motivada por decisão em outro processo pela irregularidade das contas em vista de aplicação de multa, que acredito não se aplicar neste caso, pelo fato de a apenação ter sido grave e cominada nos mesmos autos em que ocorreu o julgamento, a Unidade Técnica acabou por mudar de posicionamento.

51. Diante dessas razões, tenho para mim mais uma vez que, só pela multa aplicada no processo de auditoria, estas contas não deveriam ser julgadas irregulares, pois a apenação do gestor já foi suficientemente efetuada naqueles autos.

III

52. No entanto, a mesma providência não pode servir para duas irregularidades, também objetos de audiência do ex-reitor, que enxergo como fortes o capaz para macular estas contas, embora não tratadas com profundidade pela Secex/SC. Dizem elas respeito à criação de cargos de direção e funções gratificadas e à utilização de funcionários contratados por fundações de apoio.

53. Na primeira delas, houve violação aos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, e 169, § 1º (p. único, à época), da Constituição Federal, sobrepondo-se o gestor, na criação de cargos e acréscimo de despesa, à iniciativa do Presidente da República e à autorização do Congresso Nacional. Quanto à outra irregularidade, a transgressão é ao artigo 37, inciso II, da CF/1988, concernente à necessidade de concurso público para a ocupação de cargos comuns na Administração.

54. Em casos semelhantes, este Tribunal tem-se colocado pela irregularidade das contas e apenação dos responsáveis, conforme a Decisão nº 1/1992-2ª Câmara; Decisão nº 211/1992-1ª Câmara; Acórdão nº 53/1993-Plenário; Acórdão nº 158/1993-2ª Câmara; Acórdão nº 442/1999-2ª Câmara; Decisão nº 211/2000-Plenário; entre outras.

55. Portanto, tendo em vista essas duas ocorrências graves que comprometem a gestão do ex-reitor, opino por que as presentes contas sejam julgadas irregulares, com aplicação de multa.

56. Com referência à situação dos ocupantes dos cargos e funções criados e dos cargos não providos por concurso público, poder-se-ia novamente cogitar uma solução fundamentada no princípio da segurança jurídica, de forma a garantir a continuidade das relações jurídicas constituídas irregularmente.

57. Mas o cenário apresentado é bastante diferente do caso dos professores estrangeiros, a despeito do tempo decorrido, da eventual boa-fé dos beneficiados e da presunção de legalidade dos atos praticados pela Universidade.

58. Na criação de cargos e funções, há vício de competência externo à Administração, porque cabe ao Congresso Nacional dispor sobre essa matéria. Assim, a aplicação da segurança jurídica dependeria de sua proeminência sobre o princípio

da separação dos poderes, o que, contudo, não pode ocorrer, visto que esse último é estruturante constitucional, verdadeiro pilar do Estado de Direito.

59. Não se empregam, pois, as concepções atinentes ao próprio âmbito de atuação da Administração em face da segurança jurídica, como na admissão de professores estrangeiros, cuja manutenção não importa supressão da competência de outro poder. Se fosse decidida por esta Corte a permanência da situação, um ato administrativo, referendado por outro jurisdicional, estaria fazendo as vezes da função legislativa estrita, o que é inadmissível.

60. Já na utilização de funcionários de fundação de apoio para o exercício de cargo público, não se coloca a possibilidade de invocação da segurança jurídica. Isso porque o vínculo efetivo dessas pessoas é com a fundação de apoio e não com a Universidade, que se vale dos seus serviços mediante terceirização. Não compete à Administração, portanto, tornar os funcionários servidores públicos.

61. Nesse sentido, a própria Universidade, consoante justificativas apresentadas pelo ex-reitor, vem já desde 1995 fazendo a substituição de funcionários de fundação por concursados: “*Dos 327 empregados alocados através da [fundação], 247 tiveram seus contratos rescindidos com a respectiva contratação dos concursados. Proibidas as contratações pelo Governo Federal, (...) continua o Hospital Universitário com 80 contratados junto à fundação.*” (fls. 310/311)

62. Apenas para não causar transtornos ao atendimento público, já que as duas questões ora tratadas relacionam-se ao funcionamento do hospital universitário, inclino-me a que seja fixado um prazo para que a UFSC afaste as irregularidades, se assim ainda não procedeu, buscando, junto aos órgãos competentes, a convalidação dos cargos e funções criadas e dispensando de seus cargos públicos funcionários provenientes de fundações de apoio não concursados.

63. Aos órgãos envolvidos na solução do problema, sobretudo o Ministério da Educação, deve ser dada ciência deste julgamento, a fim de que auxiliem a UFSC a cumprir as determinações a ser feitas.

Do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

ACÓRDÃO Nº 276/2002 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo TC-650.158/1995-4 Apensos: TC-650.206/1993-2 (Representação), TC-650.023/1994-3 (Inspeção), TC-650.146/1994-8 (Levantamento de Auditoria), TC-650.242/1996-3 (Representação), TC-650.191/1997-8 (c/ 2 vols., Pedido de Reexame em Auditoria)

2. Classe de Assunto: IV – Prestação de Contas

3. Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

¹ Publicado no DOU de 13/08/2002.

4. Responsáveis: Antônio Diomário de Queiroz (ex-Reitor, CPF 096.247.329-49), Nilcéa Lemos Palandre (ex-vice-reitora, CPF 257.584.899-72), Mário César Bittencourt (ex-pró-reitor de administração, CPF 096.377.299-68), Antônio Carlos Rosa de Oliveira Júnior (ex-diretor, CPF 236.795.140-34), Altamiro Damian Preve (ex-diretor, CPF 077.861.409-30), João Santana (ex-diretor, CPF 415.376.889-87), Adalberto Nienkoter (ex-conselheiro, CPF 098.452.329-49), Anildo Correa Agostinho (ex-conselheiro, CPF 341.500.219-53), Alaor Francisco Tissot (ex-conselheiro, CPF 002.658.969-91), Hans Werner Hackradt (ex-conselheiro, CPF 092.850.169-87), Wilson Arcanjo da Silva (ex-conselheiro, CPF 145.090.839-04), Yara Maria Rauh Muller (ex-conselheira, CPF 247.889.889-68), Joaquim Nestor Braga de Moraes (ex-conselheiro, CPF 531.215.548-91), Jalmir Pires (ex-conselheiro, CPF 458.786.769-15), Gérson Rabelo Napoleão (ex-conselheiro, 288.382.038-49), Lauro Guesser (ex-conselheiro, CPF 057.030.349-49), Luiz Henrique Beirão (ex-conselheiro, CPF 245.853.519-49), Sérgio Domingues da Silva (ex-conselheiro, CPF 017.467.749-91), Egon Martignago (ex-conselheiro, CPF 005.285.879-00), Roberto Alexandre Carmes (ex-conselheiro, CPF 618.223.709-06), Murilo Ferreira Lima (ex-conselheiro, CPF 057.044.999-53) e Jarbas Luís Benedet (ex-conselheiro, CPF 179.161.609-78)

5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça

6. Representantes do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin e Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade Técnica: SECEX/SC

8. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), referente ao exercício de 1994.

Considerando que foram constatadas, além de falhas e impropriedades gerais, a criação de cargos e funções gratificadas não autorizadas por lei; a utilização de empregados de fundação de apoio na ocupação de cargos públicos de provimento efetivo; a contratação de professores estrangeiros quando ainda não havia permissão constitucional e a inclusão de regra restritiva de competição em processo licitatório;

Considerando que o problema da restrição ao caráter competitivo de licitação não seria, por si só, capaz de macular as contas do ex-reitor;

Considerando, entretanto, que as justificativas enviadas pelo ex-reitor não elidem as irregularidades atinentes à criação de cargos e funções gratificadas e à utilização de funcionários de fundação de apoio em cargos de provimento efetivo;

Considerando que a solução para essas questões depende da atuação da Universidade e também de outros órgãos, de maneira a preservar as funções administrativas, de ensino e de atendimento ao público;

Considerando que a segurança jurídica e o interesse público exigem a preservação, em seus cargos, dos professores estrangeiros contratados antes da autorização constitucional;

Considerando que não restam nos autos irregularidades graves imputadas a outros responsáveis pela gestão da UFSC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com base nos artigos 1º, inciso I; 16, incisos II e III, alínea “b”; 18; 19, parágrafo único; 28, inciso I; e 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o artigo 220, inciso I, do Regimento Interno, em:

8.1 - rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Diomário de Queiroz, ex-reitor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e julgar irregulares as suas contas, em face da criação de cargos de direção e funções de confiança por via administrativa e da ocupação em cargos de provimento efetivo de empregados de fundação de apoio sem concurso público;

8.2 - aplicar ao Sr. Antônio Diomário de Queiroz, em consequência, multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o TCU o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, que deverá ser atualizada monetariamente caso paga após o vencimento;

8.3 - determinar à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) que providencie o desconto, nos salários do Sr. Antônio Diomário de Queiroz, observados os limites previstos na Lei nº 8.112/90, do valor da multa ora aplicada, assim como do valor da multa aplicada pelo Acórdão nº 240/1996-TCU-1ª Câmara, caso o ex-reitor não comprove, no prazo de 15 (quinze) dias, o recolhimento de ambas aos cofres públicos;

8.4 - julgar regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis identificados no item 4 **supra**, dando-lhes quitação;

8.5 - determinar à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta dias), adote providências no sentido de:

8.5.1 - regularizar a situação dos cargos de direção e funções gratificadas criados sem permissão legal;

8.5.2 - afastar de cargos públicos de provimento efetivo os funcionários de fundações de apoio que porventura ainda os estejam ocupando;

8.6 - determinar à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) que, por ocasião da prestação de contas deste exercício de 2002, informe sobre a solução das questões referidas no subitem 8.3 anterior;

8.7 - adotar, em situações assemelhadas à tratada no subitem 8.5 anterior, verificadas em outros processos, o mesmo prazo para regularização definido neste acórdão;

8.8 - dar ciência deste acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Universidade Federal de Santa Catarina, ao Ministério da Educação, à Comissão de Educação do Senado Federal, à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Sr. Antônio Diomário de Queiroz e ao Delegado João Luiz Córdova, da Superintendência Regional da Polícia Federal em Santa Catarina; e

8.9 - juntar cópia deste acórdão ao processo TC-009.776/2000-8, que trata de admissão de professor estrangeiro na Universidade Federal de Santa Catarina.

9. Ata nº 27/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 31/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral