
**SESEF/GERÊNCIA REGIONAL GR 13/RIO DE JANEIRO/RJ -
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1998
Prestação de Contas**

Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues

Grupo II - Classe IV - Plenário

TC-008.244/1999-5

Natureza: Prestação de Contas do exercício de 1998

Entidade: Serviço Social das Estradas de Ferro - SeseF - Gerência Regional
GR 13 - Rio de Janeiro/RJ

Responsáveis: Fernando da Graça Lemos - Diretor-Executivo; Carlos Alberto da Silva Ourique, Ana Cristina Ferreira de Carvalho e Neide Rodrigues - Encarregados do Setor Financeiro.

Ementa: Prestação de Contas de 1998. Serviço Social das Estradas de Ferro – SeseF. Contas julgadas regulares com ressalva. Ausência de gestão de contribuições para-fiscais, ou de quaisquer outros recursos federais. Dispensa da obrigatoriedade de apresentar prestação de contas a partir do exercício de 1999. Ciência à entidade.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a pertinente instrução da Assessoria da Secex/RJ (fls. 188/91):

“Trata o presente processo de Prestação de Contas do Serviço Social das Estradas de Ferro – SESEF – Gerência Regional-GR-13 – Rio de Janeiro-RJ, referente ao exercício de 1998. A auditoria realizada pela Delegacia Federal de Controle/RJ, diante da constatação de falhas no Edital para contratação de uma Auditoria Médica Externa (v. item 3.1.1 – fls. 168/169), considerou a gestão REGULAR COM RESSALVA, ‘...apesar de não estarem envolvidos recursos do Tesouro Nacional’ (fls. 170).

2. A propósito, no que tange à ausência de recursos públicos, creio ser oportuno tecer algumas considerações a respeito do **SESEF**, do **Fundo Social Ferroviário** e da **origem dos recursos financeiros**. Entendo que, uma vez ciente de que não há concurso de dinheiro público na gestão da Unidade ora em exame, é fundamental que este Tribunal analise a questão à luz de suas atribuições institucionais, deliberando sobre a obrigatoriedade ou não do SESEF continuar a lhe prestar contas.

3. De início, vale registrar que prevalece nesta Casa o entendimento de que a simples utilização de recursos públicos para a criação de entidades, mesmo as de direito privado, já é motivo suficiente para sujeitá-la à ação do Controle Externo

(TC-016.858/90-5, AC-0116-56/92-P). Sobre essa questão, salientou certa vez o então Ministro Ivan Luz que ‘qualquer que seja a configuração jurídica de entidades administrativas, personalizadas, ou não, irregulares, transitórias, quem quer que à frente desses instrumentos de realização dos fins de Estado, ou, ainda, pessoas singularmente consideradas, que detenham recursos públicos, respondam por bens, valores e dinheiros públicos, estão obrigadas a prestar contas ao Tribunal.’ (palavras proferidas ao relatar o TC-011.217/85-5, in Ata nº 56/86, de 14/08/86, Anexo II, p. 26/27).

3.1. Por outro lado, nossa Lei Maior, em seu art. 70, parágrafo único, impõe o dever de prestar contas a ‘qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos...’.

3.2. Já o art. 5º, inciso V, da Lei nº 8.443/92, estabelece que o TCU tem jurisdição sobre ‘os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social’.

5. Segundo a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ‘contribuição parafiscal’ é uma modalidade autônoma de tributo, enquadrando-se na espécie de dinheiros públicos. Nesse contexto, quem quer que os administre está subordinado à jurisdição do TCU. Contudo, relativamente ao SESEF, para analisar o mérito de suas contas, é mister reexaminar tal subordinação, tendo em vista as considerações que passo a expor.

DO SESEF

6. O Serviço Social de Estradas de Ferro-SESEF foi criado no Departamento Nacional de Estradas de Ferro pela Lei nº 3.891, de 26/04/61, sem definir-lhe personalidade jurídica. Posteriormente, com o advento da Lei nº 6.171, de 09/12/74, que extinguiu aquele Departamento, o SESEF passou para a Rede Ferroviária Federal S.A, conforme dispõe o seu art. 3º, mantendo-se, contudo, suas finalidades previstas no art. 2º de sua lei de criação, quais sejam, proporcionar, dentre outras atividades, o bem estar físico e mental da família ferroviária. A Lei nº 3.891/61, em seu art. 4º, autorizou as Estradas de Ferro Nacionais a cobrar sobre as tarifas vigentes, uma taxa adicional de 2% (dois por cento) para a constituição do Fundo Social Ferroviário, destinado ao cumprimento dos objetivos nela previstos. Como se pode ver, aquele diploma legal, mesmo sem atribuir ao SESEF personalização explícita ou implicitamente, conferiu-lhe, por outro lado, funções de natureza pública.

7. Então, por assumir atribuições de interesse público, gerindo, portanto, recursos públicos oriundos de contribuições parafiscais, está o SESEF, não obstante ser regido por normas de direito privado, sujeito ao controle do Estado, porque este é o titular daquele interesse. E a existência de recursos públicos no orçamento de qualquer Entidade, mesmo de direito privado, implica sua sujeição ao crivo do Tribunal de Contas da União, nos termos da LO/TCU (inciso V do art. 5º) e do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Relativamente ao SESEF, numa in-

terpretação doutrinária, entende-se ser ele uma entidade paraestatal que, por gerir recursos de natureza parafiscal, foi compelido a anualmente prestar contas de sua gestão ao TCU.

8. O conceito de entidades paraestatais, a propósito, pode ser encontrado na doutrina brasileira, merecendo destaque o oferecido por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, segundo o qual, entes paraestatais 'são pessoas jurídicas de direito privado, que agem em nome e por conta própria, paralelamente ao Estado, no exercício de atividades havidas como públicas, que legalmente lhe são facultadas, e com poder de império específico, atribuído pelo Estado, para a consecução de tais cometimentos, coadjuvantes da sua ação' (in *Princípios de Direito Administrativo*, p. 272). Idêntico entendimento tem Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual paraestatais são "pessoas de direito privado chamadas por lei a colaborar com a administração pública" (in *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, p. 356).

DO FUNDO SOCIAL FERROVIÁRIO

10. Consoante lei de criação, os recursos para manutenção do SESEF, entendidos como recursos parafiscais, eram provenientes do Fundo Social Ferroviário.

11. Ocorre que, o art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 deixou expresso que os fundos não ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos, a contar da promulgação da Constituição, estariam extintos 'excetuados os resultantes de isenção fiscal que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional'.

12. Compilando a legislação pertinente, constata-se que nos dois anos subsequentes à promulgação da Constituição, foram publicados os Decretos Legislativos nºs 09, 27, 30 e 66 com o propósito de ratificar a existência dos fundos de que trata o supracitado artigo. Contudo, nenhum daqueles dispositivos faz menção ao Fundo Social Ferroviário, donde se conclui que extinto está por não haver sido regulamentado pelo Congresso Nacional.

DOS RECURSOS FINANCEIROS DA GERÊNCIA REGIONAL – GR 13

13. A alocação de recursos públicos à Gerência Regional – GR-13 – Rio de Janeiro-RJ, previstos no art. 4º, parágrafo único, da lei de criação do SESEF, foi suspensa, num primeiro passo, quando da transferência paulatina da malha ferroviária federal à iniciativa privada em 1996, e definitivamente, a partir de 1998, em decorrência da concretização daquela transferência e da privatização da Companhia Vale do Rio Doce, conforme se pode ver das informações constantes do documento de fls. 187.

14. Então, hodiernamente, a maior fonte de receita do SESEF é proveniente de ações voltadas para a área de plano de saúde, denominado de PLANSFER-Plano de Saúde dos Ferroviários, custeado com recursos dos associados. No caso da Gerência Regional GR-13 – Rio de Janeiro-RJ, constata-se que seu Balanço Financeiro, acostado às fls. 13, não indica a existência de qualquer recurso estatal. Sua receita orçamentária é composta de cerca de 73,71% de recursos financeiros

oriundos do PLANSFER. Tal Plano tem por finalidade prestar serviços de saúde aos ferroviários ativos, inativos, pensionistas e seus familiares que, opcionalmente, a ele aderirem. O restante da receita (26,29%) é formada de rendimentos de aplicações financeiras, reembolsos de serviços odontológicos e receitas eventuais.

14.1. Relativamente à análise de seu Balanço Patrimonial, a título de bens móveis e outros bens, verifica-se ainda a contabilização de R\$ 360.737,34 na conta '**Imobilizado**', correspondente à avaliação de diversos equipamentos, aparelhos e mobiliários em geral, conforme consta da relação de fls. 129/152. Dentro da nova sistemática de controle, paulatinamente adotada e ampliada por esta Corte de Contas, a exemplo da decisão tomada em relação aos recursos oriundos dos '**Royalties**' do Petróleo, cuja fiscalização passou a ser exercida exclusivamente mediante a realização de inspeções e auditorias, pois assim está expresso na IN/TCU nº 9/95, estando os Estados e Municípios dispensados da apresentação das respectivas prestações de contas, ex vi da Decisão nº 660 – Plenário – TCU, Sessão de 06/12/95, parece-me, s.m.j., que aquele valor contabilizado no '**Imobilizado**', pela sua própria imaterialidade e irrelevância, se comparado à totalidade dos recursos repassados a título de '**Royalties**', não justificaria a ação fiscalizadora do TCU, em razão, exclusivamente, do valor consignado no Balanço Patrimonial – conta '**Imobilizado**', pois em muitos casos os custos dessa ação se tornariam superiores aos benefícios sociais que poderiam dela advir, contrariando, dessa forma, o princípio da economia processual delineado no art. 14 do Decreto-lei nº 200/67.

15. Assim, considerando que, após a promulgação da Constituição de 1988, o Fundo Social Ferroviário não foi ratificado pelo Congresso Nacional, conforme exigência do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; considerando que o SESEF, atualmente, não é mantido por contribuições parafiscais, não estando, portanto, sujeito à jurisdição do TCU; considerando que, nesse contexto, a regra estabelecida nos artigos 5º, incisos I a VI; 6º; e 7º da Lei nº 8.443/92, não lhe é aplicável; considerando que as pessoas (física ou jurídica), indicadas nos incisos I a VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, e no inciso V se enquadrava o SESEF, estão sujeitas à tomada de contas e só podem ser liberadas dessa responsabilidade por decisão do Tribunal de Contas da União, consoante está expresso no art. 6º daquela mesma lei; considerando, por último, que no exercício de que trata a presente prestação de contas, não restou envolvido o ingresso de recursos orçamentários do Tesouro Nacional, proponho:

a) com base no art. 163 do RI/TCU, o arquivamento do presente processo, sem julgamento de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, caracterizados pelo não recebimento de recursos públicos; e

b) no que tange aos exercícios de 1999 e seguintes, diante das considerações anteriormente expostas quanto aos recursos financeiros hoje administrados pelo SESEF – Rio de Janeiro-RJ - Gerência Regional GR-13, que não têm natureza jurídica de contribuições parafiscais, pois não são oriundos do Fundo Social Ferroviário, extinto por força do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Tran-

sitórias da Constituição Federal de 1988, que este Tribunal, no seu alto descortino, decida por doravante dispensá-lo da obrigatoriedade de lhe prestar contas.”

O douto Ministério Público, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas, assim se manifestou (fl. 192):

“Prestação de Contas do Serviço Social das Estradas de Ferro - SESEF - Gerência Regional GR 13 - Rio de Janeiro/RJ, relativa ao exercício de 1998.

A instrução (fls. 188 a 191), com a finalidade de demonstrar que o SESEF GR 13 não deveria prestar contas ao Tribunal, informa que 73,71% dos recursos financeiros geridos pela Entidade são oriundos do PLANSFER, um Plano que tem por finalidade prestar serviços de saúde aos ferroviários ativos, inativos, pensionistas e seus familiares.

O art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/92 estabelece que devem prestar contas ao E. Tribunal de Contas da União os responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal.

Ainda que os SESEF não recebam recursos financeiros da União, os seus administradores são responsáveis pela guarda e manutenção de bens públicos, motivo pelo qual propugnamos como correta a prestação de contas anuais dessas Entidades.

O Relatório nº 31156, da Delegacia Federal de Controle (fls. 166 a 170), evidencia a ocorrência de falha que podemos reputar como de caráter formal, qual seja: a licitação e contratação de auditoria médica externa por preço módico, apesar de sua importância estratégica para a Entidade (item 3.1.1).

Assim, opinamos pela regularidade com ressalva das presentes contas, com quitação aos responsáveis e determinação para que evite falhas desse tipo.

Convém ressaltar que diversos SESEF, sediados em diferentes regiões do país, vêm sendo extintos, provavelmente, por falta de condições financeiras, sendo que, o patrimônio líquido dessas Entidades tende a ser pequeno.

Com supedâneo no art. 6º da Lei nº 8.443/92, o Tribunal de Contas da União pode liberar o SESEF GR 13 da responsabilidade de prestar contas anualmente.

No presente caso, considerando que o SESEF não mais recebe recursos públicos federais nem contribuições parafiscais, bem como o fato de que seu imobilizado não tem valor relevante, parece-nos que o Tribunal poderá dispensar a Entidade de prestar contas anuais.

Dessarte, manifestamo-nos por que sejam julgadas regulares com ressalva as presentes contas, com quitação aos responsáveis arrolados (fls. 2 a 5), sem prejuízo de que seja determinado à Entidade que envide esforços no sentido do não cometimento de falhas da espécie relatada no item 3.1.1 do Relatório nº 31156, elaborado por equipe da Delegacia Federal de Controle no Rio de Janeiro.

Outrossim opinamos por que, com fundamento no art. 6º da Lei nº 8.443/92, seja o SESEF - Gerência Regional GR 13, dispensado da prestação de contas anual a partir de exercício a ser estabelecido pelo E. Tribunal de Contas da União.”

É o relatório.

VOTO

O processo submetido à análise abrange duas questões merecedoras de distinta avaliação. A primeira consiste no julgamento da prestação de contas de 1998 da Sesef - GR 13 e, a segunda, na conveniência da dispensa da obrigatoriedade de essa entidade prestar contas ao TCU, a partir do exercício de 1999.

Relativamente à prestação de contas do exercício de 1998, observa-se, no Relatório de Gestão 31156 da Delegacia Federal de Controle/RJ, não detectadas irregularidades que comprometessem a gestão dos responsáveis. Apenas uma suposta impropriedade foi identificada, atinente à licitação e contratação de auditoria médica externa por preço inexequível, mas já objeto de recomendações, no sentido da rescisão do contrato. Não houve, de qualquer modo, prejuízo ao Erário, uma vez que a Sesef não recebe recursos do Tesouro Nacional. Conclusivamente, a DFC/RJ certificou a regularidade com ressalva das presentes contas.

Enquanto a Unidade Técnica propõe “*o arquivamento do presente processo, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, caracterizados pelo não-recebimento de recursos públicos*”, o MP/TCU opina pela regularidade com ressalva das contas e expedição de determinação à entidade.

Ora, até o presente momento, o Tribunal não dispensou a Sesef da responsabilidade de prestar contas, conforme lhe faculta o art. 6º da Lei 8.443/92. Ademais, estas contas já haviam sido organizadas e examinadas, apresentando condições de serem apreciadas por este Colegiado.

Sobre a conveniência de, por ocasião do julgamento, esta Corte dispensar a entidade da prestação de contas, a partir do exercício de 1999, entendo relevantes os argumentos coligidos pela diligente Assessoria da Secex/RJ, no sentido de que, após a promulgação da Constituição de 1988, o Fundo Social Ferroviário não foi ratificado pelo Congresso Nacional, conforme exigência do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Existem outras razões ponderáveis em favor da dispensa. O Sesef, atualmente, já não é mantido por contribuições parafiscais, portanto não está abrangido pela jurisdição do TCU (art. 5º, V, Lei 8.443/92); o Balanço Financeiro da entidade não indica a existência de recursos públicos; o Balanço Patrimonial do Sesef apresenta valor inexpressivo; e a receita orçamentária do Sesef é composta de cerca de 73,71% de recursos financeiros oriundos do Plansfer (Plano de Saúde dos Ferroviários) e de 26,29% provenientes de rendimentos de aplicações financeiras, reembolsos de serviços odontológicos e receitas eventuais.

No tocante à determinação sugerida pelo MP/TCU, no sentido de que a entidade envide esforços para evitar o cometimento de falhas da espécie relatada no item 3.1.1 do Relatório 31156 da DFC/RJ, entendo inócua diante da dispensa do Sesef da responsabilidade de prestar contas a este Tribunal.

Ante o exposto, acolho, no essencial, os pareceres da Secex/RJ e do Ministério Público, VOTO por que seja aprovado o ACÓRDÃO que ora submeto a este Plenário.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas

Prestação de Contas do Serviço Social das Estradas de Ferro - SESEF - Gerência Regional GR 13 - Rio de Janeiro/RJ, relativa ao exercício de 1998.

A instrução (fls. 188 a 191), com a finalidade de demonstrar que o SESEF GR 13 não deveria prestar contas ao Tribunal, informa que 73,71% dos recursos financeiros geridos pela Entidade são oriundos do PLANSFER, um Plano que tem por finalidade prestar serviços de saúde aos ferroviários ativos, inativos, pensionistas e seus familiares.

O art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/92 estabelece que devem prestar contas ao E. Tribunal de Contas da União os responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal.

Ainda que os SESEF não recebam recursos financeiros da União, os seus administradores são responsáveis pela guarda e manutenção de bens públicos, motivo pelo qual propugnamos como correta a prestação de contas anual dessas Entidades.

O Relatório nº 31156, da Delegacia Federal de Controle (fls. 166 a 170), evidencia a ocorrência de falha que podemos reputar como de caráter formal, qual seja: a licitação e contratação de auditoria médica externa por preço módico, apesar de sua importância estratégica para a Entidade (item 3.1.1).

Assim, opinamos pela regularidade com ressalva das presentes contas, com quitação aos responsáveis e determinação para que evite falhas desse tipo.

Convém ressaltar que diversos SESEF, sediados em diferentes regiões do país, vêm sendo extintos, provavelmente, por falta de condições financeiras, sendo que, o patrimônio líquido dessas Entidades tende a ser pequeno.

Com supedâneo no art. 6º da Lei nº 8.443/92, o Tribunal de Contas da União pode liberar o SESEF GR 13 da responsabilidade de prestar contas anualmente.

No presente caso, considerando que o SESEF não mais recebe recursos públicos federais nem contribuições parafiscais, bem como o fato de que seu imobilizado não tem valor relevante, parece-nos que o Tribunal poderá dispensar a Entidade de prestar contas anuais.

Dessarte, manifestamo-nos por que sejam julgadas regulares com ressalva as presentes contas, com quitação aos responsáveis arrolados (fls. 2 a 5), sem prejuízo de que seja determinado à Entidade que envide esforços no sentido do não cometimento de falhas da espécie relatada no item 3.1.1 do Relatório nº 31156, elaborado por equipe da Delegacia Federal de Controle no Rio de Janeiro.

Outrossim opinamos por que, com fundamento no art. 6º da Lei nº 8.443/92, seja o SESEF - Gerência Regional GR 13, dispensado da prestação de contas anual a partir de exercício a ser estabelecido pelo E. Tribunal de Contas da União.

ACÓRDÃO Nº 121/2000 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC-008.244/1999-5
2. Classe de Assunto: IV - Prestação de Contas do exercício de 1998.
3. Responsáveis: Fernando da Graça Lemos - Diretor-Executivo; Carlos Alberto da Silva Ourique, Ana Cristina Ferreira de Carvalho e Neide Rodrigues - Encarregados do Setor Financeiro.
4. Entidade: Serviço Social das Estradas de Ferro - Seseff - Gerência Regional do Rio de Janeiro, GR 13/RJ.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas.
7. Unidade Técnica: Secex/RJ.
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à prestação de contas do Serviço Social das Estradas de Ferro - Seseff (Gerência Regional do Rio de Janeiro - GR 13/RJ), exercício de 1998,

Considerando que não detectadas irregularidades que comprometessem a gestão dos responsáveis;

Considerando que após a promulgação da Constituição de 1988, o Fundo Social Ferroviário não foi ratificado pelo Congresso Nacional, conforme exigência do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

Considerando que o Seseff, atualmente, não é mantido por contribuições parafiscais, portanto não está abrangido pela jurisdição do TCU (art. 5º, V, Lei 8.443/92);

Considerando que o Balanço Financeiro da entidade não indica a existência de recursos públicos;

Considerando que o Balanço Patrimonial do Seseff apresenta um valor inexpressivo;

Considerando que a receita orçamentária do Seseff é composta de cerca de 73,71% de recursos financeiros oriundos do Plansfer (Plano de Saúde dos Ferroviários) e de 26,29% provenientes de rendimentos de aplicações financeiras, reembolsos de serviços odontológicos e receitas eventuais;

Considerando, por fim, as informações contidas nos pareceres da Secex/RJ, harmonizadas com as contidas no parecer do Ministério Público;

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

8.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, julgar regulares com ressalvas as presentes contas, dando-se quitação aos responsáveis;

¹ Publicado no DOU de 17/07/2000.

8.2. com fulcro no art. 6º da Lei 8.443/92, dispensar o Serviço Social das Estradas de Ferro - Sesefer (Gerência Regional do Rio de Janeiro - GR 13/RJ) da obrigatoriedade de prestar contas a este Tribunal, a partir do exercício de 1999; e

8.3. dar conhecimento à entidade do inteiro teor deste Acórdão.

9. Ata nº 26/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 05/07/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Benjamin Zymler.

IRAM SARAIVA
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral