

**REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Responsabilidade Editorial

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação - CEDOC
SAFS Quadra 4 - Lote 1 - Edifício Sede - Sala 3
70042-900 Brasília-DF
Fone: (61) 316-7165
Correio Eletrônico: revista@tcu.gov.br

Fundador

Ministro Iberê Gilson

Supervisor

Exercício 2002 – Ministro Valmir Campelo
Exercício 2003 – Ministro Adylson Motta

Conselho Editorial

Lincoln Magalhães da Rocha, Lucas Rocha Furtado, Luciano Carlos Batista,
Eugenio Lisboa Vilar de Melo e Salvatore Palumbo

Centro de Documentação

Evelise Quadrado de Moraes

Diagramação

Ismael Soares Miguel, Fernanda Gonçalves Gesta, Humberto Sampaio Rey

Indexação

Andréa Christina Gusmão Tavares de Oliveira

Capa

Marcello Augusto

Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores

Revista do Tribunal de Contas da União -- v.1, n.1 (1970-). -- Brasília:
TCU, 1970-

Trimestral

De 1970 a 1972, periodicidade anual; de 1973 a 1975, quadrimestral; de
1976 a 1988, semestral.

ISSN 0103-1090

1. Controle Externo - Periódicos - Brasil. I Tribunal de Contas da União.

CDU 351.9 (81) (05)

CDD 657.835.045



Tribunal de Contas da União

Ministros

Humberto Guimarães Souto, Presidente

Valmir Campelo, Vice-Presidente

Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça

Iram Saraiva

Adylson Motta

Walton Alencar Rodrigues

Guilherme Palmeira

Ubiratan Aguiar

Benjamin Zymler

Ministros-Substitutos

Lincoln Magalhães da Rocha

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral

Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral

Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral

Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral

Maria Alzira Ferreira, Procuradora

Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

DOCTRINA**II**

O TCU E OS CONTROLES ESTATAL E SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Jair Lima Santos	13
O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS Vandré Augusto Búrigo	48
CONTROLE EXTERNO SOBRE A DEFESA NACIONAL Carlos Wellington Leite de Almeida	55

ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU**79**

TCU – PROCEDIMENTOS PARA FISCALIZAÇÃO, APRECIÇÃO E REGISTRO DOS ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL E DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES – Administrativo Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti	81
PETROBRAS – APURAÇÃO DE CAUSAS E RESPONSABILIDADES RELATIVAS AO ACIDENTE COM PLATAFORMA DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO P-36 – Representação Ministro-Relator Adylson Motta	106
GVT – ANÁLISE DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PELO PODER PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO MÓVEL CELULAR E DE SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO – Embargos de Declaração Ministro-Relator Iram Saraiva	125
SUBDIRETORIA DE PAGAMENTO DE PESSOAL DO COMANDO DA AERONÁUTICA – NECESSIDADE DE RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA NOVA APRECIÇÃO DE ATOS IRREGULARES RELATIVOS A PERÍODO DE GESTÃO JÁ JULGADO – Tomada de Contas Especial Ministro-Relator Ubiratan Aguiar	128
BANCO DO BRASIL S.A. – MANUTENÇÃO DE CONTRATOS POR PRAZO INDETERMINADO – Recursos de Reconsideração e de Revisão Ministro-Relator Valmir Campelo	147
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – FORMA DE REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR AGREGADO – Consulta Ministro-Relator Benjamin Zymler	166

FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL E CULTURAL DE BELO JARDIM – RECURSO DE REVISÃO CONTRA ACÓRDÃO QUE JULGOU CONTAS REGULARES COM RESSALVAS SEM PRONUNCIAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – Recurso de Revisão	
Ministro-Relator Valmir Campelo	174
Ministro-Revisor Lincoln Magalhães da Rocha	179
INSS – AVALIAÇÃO NA ÁREA DE CONTROLE DE GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DA AUTARQUIA – Relatório de Auditoria	
Ministro-Relator Guilherme Palmeira	185
ANTT E NOVADUTRA – CORREÇÃO DOS VALORES UTILIZADOS NOS FLUXOS DE CAIXA E FIXAÇÃO DAS ATUAIS TARIFAS DE PEDÁGIO – Relatório de Inspeção	
Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues	228
TCU – APROVAÇÃO DE PROJETO DE RESOLUÇÃO RELATIVO AO NOVO REGIMENTO INTERNO – Administrativo	
Ministro-Relator Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça	279
DPRF – LICITAÇÃO INTERNACIONAL PARA A AQUISIÇÃO DE AERONAVES – Representação	
Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa	286

ATOS NORMATIVOS

303

DECISÃO NORMATIVA Nº 47, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2002 Fixa limite para organização, de forma simplificada, de processos de tomada e prestação de contas relativos ao exercício de 2002	305
DECISÃO NORMATIVA Nº 48, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2002 Fixa, para o exercício de 2003, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deve ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas da União, para julgamento	306
DECISÃO NORMATIVA Nº 49, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2002 Dispõe sobre procedimentos a serem observados na organização e na apresentação de tomadas de contas de forma consolidada	307
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 44, DE 2 DE OUTUBRO DE 2002 Dispõe sobre envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão	310

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 45, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2002 Dá nova redação ao Capítulo VIII do Título III e ao art. 27 da Instrução Normativa nº 12, de 24 de abril de 1996, para possibilitar a apresentação de contas de forma consolidada	315
RESOLUÇÃO TCU Nº 152, DE 2 DE OUTUBRO DE 2002 Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União	316

DESTAQUE	323
-----------------	------------

POSSE DOS NOVOS PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DO TCU	
SAUDAÇÃO AOS NOVOS PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DO TCU Ministro Ubiratan Aguiar	325
DISCURSO DO PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU NA POSSE DOS NOVOS PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado	329
DISCURSO DE POSSE NO CARGO DE PRESIDENTE DO TCU Ministro Valmir Campelo	333
DISCURSO DO MINISTRO HUMBERTO SOUTO NA POSSE DOS NOVOS PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DO TCU	339

PALESTRAS, DISCURSOS E PRONUNCIAMENTOS

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto	342
O CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS A SERVIÇO DA SOCIEDADE Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto	357
AS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS UNIVERSIDADES NO CONTEXTO DO CONTROLE EXTERNO Ministro Valmir Campelo	363
APRESENTAÇÃO DO NOVO REGIMENTO INTERNO DO TCU Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça	371

ÍNDICE REMISSIVO	373
-------------------------	------------

ÍNDICE DE AUTOR	395
------------------------	------------

DOUTRINA

O TCU E OS CONTROLES ESTATAL E SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

Jair Lima Santos²

1.Introdução. 2.Controle e Estado Democrático de Direito. 2.1.Critérios de classificação do controle. 3.Tribunal de Contas da União. 3.1.Natureza jurídica. 3.2.Decisões do TCU: título executivo judicial ou extrajudicial? 3.3.Legitimidade e efetividade do controle exercido pelo TCU. 4.Controle social da Administração Pública. 4.1.Controle Social e participação popular. 4.2.Princípio participativo. 4.3.Formas de Participação Popular. 4.3.1.Participação na função administrativa. 4.4.Mecanismos de controle social na função administrativa. 4.4.1.Responsabilidade fiscal. 4.4.2.Terceiro setor. 4.4.3.Orçamento participativo. 4.4.4.Audiências públicas. 4.4.5.Denúncias e representações. 4.4.6.Conselhos gestores de políticas públicas. 4.5.Inovações e perspectivas nos controles estatal e social. 4.5.1.Novas atribuições do TCU em face da Lei de Responsabilidade Fiscal. 4.5.2.Integração sistêmica entre os agentes controladores. 4.5.3.Atuação das ONGs e dos conselhos gestores de políticas públicas. 5. Conclusão. 6. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

A efetividade da atuação do TCU, no que tange ao cumprimento do seu papel fiscalizador, converge para a ampliação do espectro de participação popular no exercício do controle. Com efeito, em razão das dimensões territoriais e da amplitude de suas atribuições de controle, que supera o mero exame de adequação dos atos de gestão ao princípio da legalidade, como se verá adiante, o Tribunal necessita apoiar-se tanto no controle interno quanto no controle exercido pelo próprio cidadão, direta ou indiretamente por meio de associações, conselhos de participação e outras organizações da sociedade civil.

É necessária a existência de controles sobre a Administração Pública? De que forma se exerce o controle estatal? Há efetividade no exercício do controle estatal? Quais os mecanismos de controle social? Há ponto de contato entre o controle social e o controle estatal? É possível aperfeiçoar os mecanismos de controle? Há necessidade de integrar os controles social e estatal? De que forma pode ocorrer tal integração? Qual a importância do TCU para o controle social? Todos esses questionamentos, por certo, são relevantes e pertinentes na análise que ora se empreende, entretanto não apresentam respostas óbvias, em razão de tratar-se de terreno árido no campo do Direito Administrativo. Não obstante, pretende-se efetuar

¹ Excertos da Dissertação de Mestrado em Direito defendida em 1º.04.2002 na Universidade Federal do Pará - UFPA.

² Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.

digressões a respeito, com vistas à sistematização do assunto e à obtenção de respostas adequadas para as questões suscitadas.

2. CONTROLE E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Controle da Administração Pública vincula-se intimamente ao Estado Democrático de Direito e pode ser concebido como a fiscalização exercida pelo Poder Público (controle estatal) ou pelo cidadão (controle social) quanto à atuação dos diversos órgãos que compõem a estrutura do Estado.³

Lúcia Valle Figueiredo salienta que a sujeição à lei é insuficiente para caracterizar adequadamente o Estado Democrático de Direito, uma vez que há necessidade de determinadas características essenciais, quais sejam a ‘separação efetiva dos poderes’ que assegure a existência de ‘freios e contrapesos’, ‘juiz natural’, ‘juiz imparcial’ e, ainda, que o poder emane do povo. Conceber o Estado como conjunto de normas estabelecidas pelo Legislativo, e não como ‘Estado de legitimidade’, significa reduzi-lo a mero ‘Estado da legalidade’ e aceitar como válidos quaisquer Estados, inclusive aqueles que praticam atrocidades e desprezam a liberdade e a cidadania.⁴

2.1. Critérios de classificação do controle

Não há uniformidade, na doutrina, no tocante à tipologia dos controles, no entanto, há pontos de convergência que possibilitarão a sistematização do assunto neste trabalho. Em regra, os doutrinadores classificam o controle enfatizando o binômio ‘controle interno’ e ‘controle externo’, situando-se nesse ponto a característica fundamental da estruturação do conceito. Neste trabalho, sistematizou-se o controle também conferindo a devida importância a essa bipartição, enquadrando-se o controle interno e externo como modalidades de classificação quanto ao órgão controlador. O **controle interno** é exercido por todos os órgãos sobre suas respectivas administrações, com o objetivo de assegurar a observância do direito e a satisfação das necessidades coletivas e dos interesses individuais. O **controle externo** é realizado por órgão diverso, não pertencente à estrutura do responsável pelo ato controlado.

Apresento a seguinte estruturação, abrangendo todos os agentes controladores, a qual permitirá uma visualização ampla do controle da Administração Pública:

- I – controle público estatal
 - a) interno;
 - b) externo:
 - b.1.) jurisdicional (exercido pelo Poder Judiciário);
 - b.2.) parlamentar ou político (exercido pelo Congresso Nacional);

³ Fernando Rodrigues Martins, *Controle do Patrimônio Público*, 2000, p.112.

⁴ *Controle jurisdicional da Administração Pública*, Revista Interesse Público, 2001, p. 47-58.

- b.2.1.) direto;
 - b.2.2.) indireto.
 - b.3.) controle exercido diretamente pelo Tribunal de Contas.
- II – controle público não-estatal
- a) controle social.

Conforme delineado, constituem-se modalidades de controle público: a estatal e a não-estatal, visto que o espaço público é mais amplo que o estatal.⁵ O controle estatal externo subdivide-se em controle jurisdicional, controle parlamentar e controle exercido pelas Cortes de Contas. Vale ressaltar que o controle social é modalidade de controle público não-estatal externo, pois o agente controlador está situado em posição de exterioridade em relação à Administração Pública.⁶

As notas características de cada uma das referidas modalidades são as seguintes:

I – controle público estatal

a) controle interno

Essa modalidade de controle, também denominada de controle administrativo, controle intra-orgânico ou controle intra-administrativo, decorre do princípio da autotutela e consubstancia-se na Súmula 473 do STF,⁷ consistindo na fiscalização exercida pela administração direta e indireta do Poder Executivo, pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas sobre seus próprios atos, com o objetivo de verificar a regularidade dos atos praticados e apoiar o controle externo, na forma do inciso IV do art. 74, da Constituição Federal. Como formas de manifestação do controle interno, elenca-se: o exercício da fiscalização hierárquica, os recursos administrativos na administração direta e a supervisão na administração indireta, conforme os arts. 19 a 26 do Decreto-Lei nº 200/67.

Convém ressaltar que a Constituição de 1988, em seu art. 74, dispõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento de metas previstas no

⁵ O espaço *público* pode ser *estatal* e *não-estatal*: *estatal* é aquele em que o Estado faz parte, ao passo que *não-estatal* é o espaço em que atuam organizações sem fins lucrativos, de direito privado, voltadas para o interesse público e não para o lucro ou consumo privado.

⁶ Ouso divergir do entendimento expendido por Lúcia Vale Figueiredo, *Controle da Administração Pública*, 1991, p. 25-9, que enquadra como modalidade de controle interno a participação do administrado, pois entendo que o cidadão estará sempre em posição externa em relação à Administração Pública.

⁷ Súmula STF nº 473: “A *Administração Pública* pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e do orçamento da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O parágrafo primeiro desse dispositivo estipula que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária. Entende-se como irregularidades as faltas cometidas pelo gestor que sejam caracterizadas tanto pela prática de atos ilegais, quanto pelo cometimento de atos ilegítimos ou antieconômicos, bem assim pela infração a normas regulamentares.

b) controle externo

b.1.) controle jurisdicional

Tem fundamento no art. 5º, XXXV, da Constituição da República, sendo exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos do Poder Executivo e da administração dos demais órgãos do Estado, bem como sobre os atos legislativos, em face da Constituição Federal.

b.2.) controle parlamentar

Efetiva-se de duas maneiras: diretamente, quando exercitado pelo Congresso Nacional, e indiretamente, quando efetivado pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

b.2.1.) controle parlamentar direto

Na Constituição de 1988, o **controle parlamentar direto ou controle político** tem previsão para se efetivar sobre os atos do Poder Executivo. De fato, o art. 49, X, outorga ao Congresso Nacional competência genérica para “*fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta*”.

Merece especial destaque as **Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)**, pois se trata de forma de controle legislativo amplamente utilizada nos países democráticos, seguindo uma tradição inglesa que remonta ao século XIV, sendo indubitável que, no século XVII, as Comissões Parlamentares adquiriram corpo e se cobriram de nova roupagem, havendo registro de que, em 1644, a Câmara dos Comuns criou uma comissão para ouvir pessoas com o objetivo de obter informações e lastrear

a elaboração de uma lei específica disciplinadora da navegação de cabotagem no Rio Wey.⁸

Ovídio Rocha Barros Sandoval afirma, entretanto, que a primeira CPI instituída com o objetivo de averiguar fatos e estudar determinado caso ocorreu em 1689, quando a Câmara dos Comuns nomeou comissão de tal natureza em que o indiciado foi julgado por crime de traição. Anteriormente, ocorria a transformação da referida Câmara para ouvir depoimentos e tomar informações diretas, não se conhecia, entretanto, a constituição de comissão específica para esse fim (*select commitees*).⁹

No Brasil, as Comissões Parlamentares de Inquérito surgiram com a Constituição de 1934, prevista expressamente no art. 36. No entanto, a Carta de 1937, haja vista seu cunho ditatorial, sob a vigência do Estado Novo, nada dispunha sobre as referidas Comissões Parlamentares, as quais retornaram somente em 1946 como parte do processo de redemocratização iniciado um ano antes, passando a assumir um papel importante na história política dos vinte anos seguintes.

A Constituição de 1988 trata das CPIs no artigo 58, § 3º, atribuindo-lhe poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, e autorizando sua criação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

b.2.2.) controle parlamentar indireto

Tal modalidade de controle tem previsão constitucional insculpida no art. 70, *caput*, da Carta Magna e se efetiva com o auxílio do Tribunal de Contas. Em razão da sua natureza de órgão político, o Parlamento necessita do auxílio técnico do Tribunal de Contas da União, que lhe dá suporte necessário para o exercício da atividade de controle externo.

A Carta Política prevê o controle indireto atribuído ao Parlamento para julgar as contas anuais dos Chefes do Executivo, após parecer prévio do Tribunal de Contas (art. 49, IX); solicitar ao Tribunal de Contas a realização de auditorias e inspeções (art. 71, IV); sustar, após comunicação do Tribunal de Contas, os contratos administrativos eivados de irregularidades (art. 71, §1º); sustar, por intermédio da Comissão Mista permanente de orçamento, prevista no art. 166, §1º, despesa não autorizada que possa causar dano irreparável à economia pública, depois de ouvido o Tribunal de Contas (art. 72). O Controle parlamentar indireto (bem assim aquele realizado com exclusividade pelo próprio Tribunal de Contas) extrapola a mera atividade financeira do Estado, englobando aspectos contábeis, financeiros,

⁸ Cf. Francisco Rodrigues da Silva, *CPIs Federais, Estaduais e Municipais*, p. 16.

⁹ *CPI ao pé da letra*, p. 21.

orçamentários, operacionais e patrimoniais de todos os órgãos da administração direta e entidades da administração indireta.

b.3.) controle exercido pelo Tribunal de Contas

O controle contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional da Administração Pública pode se realizar pelo Congresso Nacional, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ou diretamente pelo próprio Tribunal, que possui determinadas competências que lhe são próprias e exclusivas.

Com efeito, embora os artigos 70 e 71 da Constituição Federal confiem ao Legislativo a titularidade do controle externo, destacando que o exercício de tal função se realizaria com o auxílio da Corte de Contas, o dispositivo retrocitado (art. 71) elenca competências que são atribuídas exclusivamente ao Tribunal de Contas da União, de modo que diversos atos da Administração Pública submetem-se, diretamente, ao controle dessa Corte.¹⁰

Em razão do destaque constitucional atribuído ao Tribunal de Contas da União, e por ser o objeto principal do presente estudo, será efetuada abordagem específica, adiante, acerca do controle que a Corte de Contas exerce, enfatizando-se aspectos históricos, a análise da inserção da Corte de Contas no cenário jurídico, a natureza jurídica de suas decisões e, ainda, o exame da efetividade de sua atuação, bem como o entrelaçamento de suas atribuições com a participação popular.

II – controle público não-estatal

a) controle social

Este controle polariza-se em relação ao controle público estatal exercido das diversas formas explicitadas nos itens anteriores. É modalidade de controle externo cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, quando este age individualmente por meio de instrumentos jurídicos colocados à sua disposição, tais como as denúncias ou representações à Corte de Contas. O controle social, mecanismo de manifestação da cidadania ativa, é exercido por meio da participação popular soerguendo-se como forma de expressão da democracia direta, pois se trata da participação direta do cidadão. O controle exercido pela sociedade manifesta-se por iniciativas individuais dos cidadãos, pela participação em audiências públicas e por meio de órgãos colegiados, tais como os conselhos gestores de políticas públicas criados para a fiscalização e acompanhamento de transferências financeiras da União para os Estados e Municípios.

¹⁰ Cf. PARDINI, Frederico. *Tribunal de Contas: órgão de destaque constitucional*. Tese de doutoramento na UFMG, 1997. p. 99 apud Luciano de Araújo Ferraz, *op. cit.*, p. 107-8.

3. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

3.1. Natureza jurídica

Remonta às origens do TCU a controvérsia acerca da sua natureza, uma vez que na exposição de motivos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, Rui Barbosa definiu o Tribunal de Contas como ‘*corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura*’, o qual seria inserido na estrutura do Estado brasileiro em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, de modo que pudesse exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e difícil. Nessa concepção, a instituição guardaria certa semelhança com os demais tribunais do Poder Judiciário. Entretanto, na primeira Constituição Republicana, em 1891, a redação do artigo 89 enquadrava o Tribunal de Contas como órgão administrativo auxiliar, cuja atribuição era ‘*liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso*’.

José Cretella Júnior considera o Tribunal de Contas como preposto do Poder Legislativo, encarregado de fiscalização orçamentária. Argumenta o referido jurista que todas as atribuições de controle e fiscalização são estranhas à função jurisdicional que, no Brasil, é privativa do Poder Judiciário, e conclui que todas as funções desempenhadas pela Corte de Contas são de natureza administrativa.¹¹ Eduardo Lobo Botelho Gualazzi perfilha-se a esse entendimento, salientando que o Tribunal de Contas possui, entre outros atributos, o perfil de ‘*corporação administrativa autônoma*’, que verifica e julga, mas não exerce a jurisdição, privativa do Poder Judiciário, negando-lhe de forma categórica a essência de órgão judicante, cujas decisões produzam a coisa julgada com definitividade.¹²

De outro lado, há os que reconhecem ao Tribunal de Contas parcela de função judicante, já que a Constituição Federal no seu artigo 71, inciso II, atribuiu ao TCU a função de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

Entendo que o Tribunal de Contas exerce função judicante, pois, como ressalta Fausto Lustosa Neto,¹³ tal exercício não decorre do emprego da palavra ‘julgamento’ na Constituição, mas - sim - do sentido definitivo da manifestação da Corte, que sob

¹¹ *Natureza jurídica do Tribunal de Contas*, Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 24, n. 94, abr./jun., 1987, p.183.

¹² *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*, p.185-7

¹³ *A natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas*, Revista do TCU, Brasília, nº 15, p. 15-27.

esse aspecto restrito, decide conclusivamente. Se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação pelo Poder Judiciário, o pronunciamento do Tribunal de Contas resultaria em mero e inútil formalismo. Como averba Giuseppe Chiovenda, citado por Fausto Lustosa Neto, a jurisdição, que é inerente à soberania do Estado, é uma na sua essência e fracionada no seu exercício.¹⁴

3.2. Decisões do TCU: título executivo judicial ou extrajudicial ?

A Constituição Federal estabeleceu em seu §3º do art. 71 que as decisões do TCU que imputem débito ou multa têm eficácia de título executivo, remanesce entretanto a discussão acerca da natureza jurídica das suas decisões.

Oswaldo Rodrigues de Souza, ao perscrutar o âmago dessa questão, entende que as decisões emanadas da Corte de Contas constituem-se títulos executivos extrajudiciais, ante a taxatividade da enumeração dos títulos executivos judiciais, no art. 584 do Código de Processo Civil.¹⁵

Com efeito o legislador foi taxativo ao relacionar como títulos executivos judiciais: “*I - a sentença condenatória proferida no processo civil; II - a sentença penal condenatória transitada em julgado; III - a sentença homologatória de conciliação ou de transação, ainda que verse matéria não posta em juízo; IV - a sentença estrangeira, homologada pelo Supremo Tribunal Federal; V - o formal e a certidão de partilha, VI - a sentença arbitral*”,¹⁶ procedendo de modo diverso em relação aos títulos executivos extrajudiciais, ao possibilitar, no inciso VII do art. 585, que a lei confira força executiva aos demais títulos não relacionados no referido dispositivo.

Argumenta o retrocitado autor que o caráter das deliberações de um colegiado de foro constitucional, composto de Ministros que gozam de direitos, garantias e vencimentos de juizes do alto escalão da magistratura, poderia ser entendido como judicial. Entretanto, a Carta Política não lhe atribuiu tal qualificação, no parágrafo 3º do artigo 71, o que torna forçoso classificá-lo de extrajudicial, ante a falta de sinalização nesse sentido e tendo em vista a natureza jurídica do TCU.¹⁷

Desse modo, em tese, o devedor poderá reapresentar no âmbito judicial, quando da propositura da ação de execução pela Advocacia Geral da União,¹⁸ as mesmas alegações apresentadas no processo de contas apreciado pelo TCU, ocorrendo assim o total reexame da matéria, em contraposição ao fato de ter o Supremo Tribunal

¹⁴ Fausto Lustosa Neto, *op. cit.*, p. 16

¹⁵ Oswaldo Rodrigues de Souza, *A força das decisões do Tribunal de Contas*, 1998, p. 41-2.

¹⁶ Art. 584 com a redação determinada pela Lei nº 10.358/2001.

¹⁷ *Idem*, *ibidem*, p. 14: O autor define a natureza jurídica do Tribunal de Contas como “instância administrativa colegiada, autônoma, de foro constitucional, pertencente ao Legislativo”.

¹⁸ A AGU representa a União judicial e extrajudicialmente, conforme art. 131 da Constituição Federal e art. 1º, da Lei Complementar nº 73/93.

Federal já ter se manifestado que “*salvo nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade, é do Tribunal a competência exclusiva para julgamento de contas dos responsáveis por haveres públicos*”.¹⁹

Carlos Átila Álvares da Silva equipara a decisão condenatória exarada pelo TCU a ‘mera peça exordial’ do processo de execução, salientando que a ação judicial de cobrança executiva não recebe qualquer prioridade ou preferência em relação às outras.²⁰ Entretanto, tal visão simplista acerca da natureza do título executivo parece-me injustificada, considerando que as questões decididas pela Corte de Contas constituem matéria prejudicial em relação à cognição judiciária, podendo ser classificadas em coisa julgada administrativa, quando gerarem situação jurídica individual, à semelhança das decisões atingidas por prazo prescricional ou decadencial, tornando-se insuscetível de reapreciação em outras esferas do Poder.²¹

Lincoln Magalhães da Rocha,²² que perfilha o entendimento da corrente doutrinária que propugna pela implementação da mudança no texto constitucional, salienta que a simples atribuição de efeito executivo às decisões das Cortes de Contas oferece percalços pertinentes ao juízo executivo, em face da amplitude da defesa admitida, que pode inclusive ensejar discussões no aspecto meritório dos títulos. Nesse viés, em sessão extraordinária realizada em 12/07/95 (Processo nº 023.454/94-6), o Plenário do TCU acolheu a proposta do Ministro-Relator Fernando Gonçalves e autorizou o encaminhamento ao Congresso Nacional de sugestão no sentido de que seja modificada a redação do §3º do art. 71 da Constituição Federal, de modo a ser atribuída eficácia de título executivo judicial às decisões do TCU.²³

É inegável que as decisões prolatadas pelo TCU não possuem eficácia de título judicial, em razão da sua natureza jurídica, pois - embora a Corte de Contas ocupe posição peculiar na estrutura dos Poderes - não se inclui entre os órgãos do Poder Judiciário, dispostos taxativamente no artigo 92 da Constituição Federal; apenas exerce, no que couber, as atribuições elencadas no artigo 96. Tal circunstância não é suficiente para conferir natureza judicial às decisões proferidas pela Corte de Contas que imputem débito ou multa.

¹⁹ Recurso Extraordinário (RE-55821/PR) julgado em 18/09/1967, Ministro-Relator Víctor Nunes, publicado no Diário de Justiça de 24/11/67, p.3949.

²⁰ *Funções dos Tribunais de Contas, Fiscalização de gastos públicos no Brasil*, p. 45.

²¹ Perfilham-se a esse entendimento Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, *op. cit.*, p. 204/205 e Bento José Bugarin, *Revista do TCU*, v.25, nº 62, p. 65.

²² Lincoln Magalhães da Rocha, eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 1995, p. 214.

²³ A PEC nº 535/97, de autoria do Dep. Paulo Rocha (Partido dos Trabalhadores) estabelece que as decisões do TCU de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo judicial, ficando o respectivo responsável inelegível e inabilitado para praticar atos de natureza patrimonial, enquanto não comprovar perante aquele órgão o ressarcimento do débito e o pagamento da multa.

Por outro lado, sou favorável à adoção da proposta esposada por Lincoln Magalhães da Rocha, no sentido de conferir eficácia judicial às decisões do TCU, em que pese o fato de ensejar controvérsias a atribuição de eficácia judicial a decisões de uma entidade que não pertence ao Poder Judiciário.²⁴ Entendo que a medida de atribuir cunho judicial às decisões condenatórias do TCU reveste-se de extrema razoabilidade, em face da garantia de liquidez, certeza e definitividade a essas manifestações, esvaziando de vez os argumentos que defendem a inexistência do exercício de função judicante pela Corte de Contas. Óbices nesse sentido ressoam como misoneísmo, uma vez que a modificação sugerida conferirá maior eficácia às decisões proferidas, ensejando resultados profícuos para a sociedade, já que, sinergeticamente, a medida aperfeiçoa a prevenção, o controle e a repressão das condutas ilícitas provocadoras de lesão ao Erário.

A conversão das decisões do TCU em título judicial conduziria à redução do uso de recursos meramente procrastinadores no processo de execução, dando maior efetividade às decisões da Corte de Contas. De fato, na ação baseada em título executivo judicial o devedor somente poderá se livrar da execução forçada mediante a utilização de embargos, nas restritas hipóteses, atinentes à forma, especificadas no art. 741 do CPC, cuja enumeração é taxativa,²⁵ ao passo que, se o fundamento da execução for *título extrajudicial*, o artigo 745 do referido diploma legal permite, em embargos, a alegação de qualquer matéria de defesa que seja lícito deduzir no processo de conhecimento, além das hipóteses contempladas no citado art. 741.

3.3. Legitimidade e efetividade do controle exercido pelo TCU

O controle da legitimidade oferece novos contornos à atuação do TCU, pois lhe permitiu avaliar, inclusive, as políticas públicas governamentais, sem limitar-se apenas à verificação da conformidade legal. A legitimidade, em nova perspectiva, não se apóia estritamente na norma ou no fato social, mas deve ser vista a partir do equilíbrio entre os valores e os princípios jurídicos.

²⁴ Osvaldo Rodrigues de Souza, *op. cit.*, p. 42-3: a tese de conferir executoriedade plena às decisões dos Tribunais de Contas foi acolhida no 18º Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, porém o relator Carlos Pinna de Assis manifestou-se em contrário, alegando que a proposição levaria à “quebra da estrutura de competências em que se funda a organização do Estado”.

²⁵ Cf. art. 741, do CPC, na execução fundada em título judicial, os embargos só poderão versar sobre: I - falta ou nulidade de citação no processo de conhecimento, se a ação lhe correu à revelia; II - inexigibilidade do título; III - ilegitimidade das partes; IV - cumulação indevida de execuções; V - excesso da execução, ou nulidade desta até a penhora; VI - qualquer causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação com execução aparelhada, transação ou prescrição, desde que supervenientes à sentença; VII - incompetência do juízo da execução, bem como suspeição ou impedimento do juiz.

Ricardo Lobo Torres averba que a legitimação popular para deflagrar o processo de controle externo, por meio de denúncia ou representações, outorga legitimidade política ao Tribunal de Contas. Com efeito, a legitimidade do Estado democrático depende do controle da legitimidade da sua ordem financeira, conforme se depreende do art. 70 da Constituição Federal. A interpretação desse dispositivo deve ser efetuada em conjunto com os seguintes: art.74, §2º, da CF, que legitima qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a denunciar irregularidades ou ilegalidades ao TCU; e art.31, §3º, da CF, que coloca à disposição de qualquer contribuinte as contas dos Municípios, durante sessenta dias, para exame, apreciação e questionamentos quanto à legitimidade.²⁶ Tais dispositivos constituem garantias processuais que asseguram a abertura do controle de contas à sociedade civil.

O Tribunal de Contas é uma das garantias institucionais da liberdade, pois garante os direitos fundamentais, em razão de sua singularidade no quadro institucional do país. Ernst Rudolf Huber, citado pelo autor, atribuiu ao controle de contas a característica de garantia institucional da Constituição, por se basear em três princípios jurídicos: “a) a legalidade, que o vincula exclusivamente à lei; b) independência, que o separa do Executivo; c) ausência de lacuna, que proíbe os espaços livre de controle”.²⁷

Quanto à efetividade, o objetivo precípua do controle é assegurar a regularidade da gestão pública, por meio do combate à malversação e ao desperdício de dinheiro, bens e valores públicos. Não se evidencia razoável avaliar a eficácia da atuação do controle estatal apenas com base nas condenações aplicadas pelo Tribunal e no montante do ressarcimento efetuado em decorrência desses julgamentos. Entendo que a metodologia de avaliação mais adequada a esse propósito deve considerar os resultados globais obtidos, a produtividade do órgão controlador, bem como a integração com a sociedade, de modo a revelar a participação ativa dos cidadãos, sobretudo por meio da proposição de denúncias e de representações acerca de irregularidades de que tenham conhecimento.

Os processos de denúncia recebidos, em 2000, pelo TCU totalizaram 177, significando um acréscimo de 18 % (dezoito por cento), em relação a 1999, e um decréscimo de 2% (dois por cento), em face a 1998. Quanto às representações, foram autuados 869 processos dessa natureza, verificando-se uma tendência de crescimento na quantidade de processos julgados, que, em 2000, atingiu 560, significando uma elevação de 60% (sessenta por cento) em relação a 1998, ano em que o número de julgados totalizou 348 processos; e de 33%, se comparado ao ano de 1999, quando foram julgados 418 processos.²⁸ Tais quantitativos permitem inferir que a integração entre os controles estatal e social ainda é incipiente. O controle social efetuado por

²⁶ Ricardo Lobo Torres, *a legitimidade democrática e o Tribunal de Contas*, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, RT, ano1, n.4, jul./set., 1993, P. 194.

²⁷ “Die Institutionelle Verfassungsgarantie der rechnungsprüfung” *Festschrift für Arthur Nikisch*, 1958. p. 334 apud Ricardo Lobo Torres, *op. cit*, p. 195.

²⁸ Tribunal de Contas da União, *Relatório de atividades do TCU em 2000*, p. 17.

meio de denúncias e representações revela-se modesto, entretanto, em face da tendência de elevação dos quantitativos, conforme anteriormente verificado, pode-se afirmar que a integração entre o controle estatal e o controle social tende a se tornar mais efetiva.

4. CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle público pode ser estatal ou social. O controle estatal e o controle social não se antagonizam; ao contrário, complementam-se dentro do mesmo fenômeno: o controle da administração pública. O primeiro (controle estatal) refere-se à fiscalização a cargo do Poder Público, exercido interna e externamente à Administração Pública, por diversos agentes controladores estatais, no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. De outro lado, o controle social é exercido pelo cidadão diretamente ou pela sociedade civil organizada, e se enquadra como modalidade de controle externo, ao lado do controle judicial, controle parlamentar ou político e do controle exercido diretamente pelo Tribunal de Contas.

A noção de *controle social* decorre da ampliação da esfera pública²⁹ e do enfraquecimento dos limites entre Estado e Sociedade. A discussão em torno do controle social tem aumentado diante da certeza de que é preciso não só que o aparato do Estado (*res pública*) se torne efetivamente acessível à sociedade, mas também que o espaço público não se submeta única e exclusivamente ao controle do Estado, com a total aniquilação da esfera pública não-estatal, entendida esta como um setor de serviços não-exclusivos do Estado, em que este reduz sua participação direta e passa a atuar indiretamente, por meio de instrumentos de fiscalização, regulação e controle.³⁰ Nesse setor, a propriedade não é estatal, pois não envolve o Poder do Estado; nem tampouco é privada, pelo fato de haver concessão de subsídios governamentais.³¹

²⁹ Maria da Glória Gohn, *Conselhos gestores e participação sócio-política*, 2001, p.36: define a esfera pública não-estatal, com apoio em Habermas, como o espaço diferenciado da esfera estatal propriamente dita, cuja natureza é essencialmente política argumentativa, no qual se debatem problemas coletivos da sociedade, e que comporta interação entre grupos organizados.

³⁰ Fernando Facury Scaff, *Contratos de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado*, Revista Interesse Público, 2001, p.72, ao examinar a natureza dos entes paraestatais do denominado terceiro setor, cujo surgimento o autor associa ao processo de refluxo da intervenção estatal direta na economia, é trazido à baila a abordagem efetuada pelo MARE, em que se propugna pela submissão do espaço público não-estatal a um controle misto: estatal e social.

³¹ O público não-estatal, criado pela reforma do Estado brasileiro, em realidade, surgiu da imposição governamental lastreada no neoliberalismo negligenciando a participação dos cidadãos, dando margem a múltiplos questionamentos sobre a sua legalidade e legitimidade, uma vez que, sob as vestes da socialização do espaço público, o programa de publicização apresentado em muito se assemelha a um processo de privatização.

Os mecanismos de participação são diretamente afetados por condicionantes da cultura política, haja vista a tradição estatista, centralizadora e patrimonialista, que ensejaram o surgimento de relações clientelistas entre o Estado e o cidadão, entretanto, tais condicionantes não têm se constituído em fatores impeditivos ao surgimento de diversas formas de participação dos setores populares no controle da gestão pública. A participação pode assumir duas vertentes: a primeira é a que põe a sociedade em contato com o Estado, viabilizando o aparecimento de instrumentos de integração, sobretudo nos aspectos de gestão e controle; enquanto que a segunda busca o desenvolvimento autônomo da sociedade, sem envolvimento do aparelho estatal. Entretanto, convém salientar que para o enfoque ora adotado é relevante o alcance da democratização do aparelho estatal, no que se refere à sua publicização, logo a primeira forma de participação é a que interessa à discussão em tela.

Norberto Bobbio, ao perscrutar a distinção entre sociedade civil e Estado, afirma que a contraposição entre as duas dinâmicas persiste na realidade, mas observa que em face da ‘estatização da sociedade’ ocorreu um processo inverso de ‘socialização do Estado’³² desencadeado pelo desenvolvimento de diversas formas de participação dentro das opções políticas, bem como pelo crescimento das organizações de massa que exercem, direta ou indiretamente, algum poder político. Por fim, averba que a expressão ‘Estado Social’ pode ser entendida não só no sentido de ‘Estado que permeou a sociedade’, mas também no sentido de ‘Estado permeado pela sociedade’.³³

A dimensão da cidadania está ancorada na ‘participação na esfera pública’, sendo que a possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da Democracia. A noção de cidadania ativa, distinta da cidadania passiva outorgada pelo Estado com a idéia moral de ‘favor’ ou ‘tutela’, está fortalecida na Constituição de 1988 e implica o reconhecimento da complementaridade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida.

Afirma David Held que a democracia participativa é o principal contra-modelo da esquerda à democracia legal da direita, a qual emergiu como resultado das convulsões políticas dos anos 60, dos debates internos da esquerda e da insatisfação com a herança da teoria política liberal e marxista.³⁴ Os princípios da democracia participativa podem ser promovidos de forma mais realista pela participação e pelo controle diretos sobre elementos locais imediatos, complementados por competição entre partidos e grupos de interesses nos assuntos governamentais.³⁵

³² O autor ressalta que os dois processos – o Estado que se faz sociedade e a sociedade que se faz Estado – são contraditórios, pois o primeiro conduziria ao Estado totalitário (sem sociedade), e o segundo, à extinção do Estado.

³³ *Estado, Governo, Sociedade*: para uma teoria geral da política, p. 51-52.

³⁴ *Modelos de Democracia*, p.227-30.

³⁵ *Idem*, *ibidem*, p.234

As formas de participação cidadã baseiam-se principalmente na criação de novos canais e mecanismos de articulação entre a sociedade civil e a esfera pública. Essa nova esfera pública não-estatal que incide sobre o Estado resulta de uma construção democrática e participativa que abre o Estado a um conjunto de organizações sociais ao admitir a tensão como método decisório. É um espaço público não só para debates, mas também para gestão ou fiscalização da coisa pública pela sociedade civil.

4.1. Controle Social e participação popular

Conquanto tenha sido adotado neste trabalho critério de abordagem restringindo a amplitude do estudo da participação popular, visualizando-a sobretudo sob o aspecto do controle social exercido pela sociedade civil sobre o Estado, revela-se de grande interesse elucidar as diferenças terminológicas entre as expressões ‘controle social’ e ‘participação popular’.³⁶ A diferença entre tais institutos deve ser valorizada pela praticidade que possa proporcionar, pois o que interessa para fins metodológicos e de delimitação do tema é circundar os aspectos inerentes ao exercício do controle social.

Maria Inês Souza Bravo iguala os conceitos de participação popular e controle social, afirmando que o sentido da expressão ‘controle social’, empregado na Constituição Federal é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais.³⁷ Salienta entretanto que, historicamente, a categoria controle social foi entendida apenas como controle do Estado ou do Empresariado sobre as massas, sendo tal acepção corrente na Sociologia, significando o poder coercitivo exercido sobre a sociedade, que se assemelha ao conceito de ‘fato social’.

A distinção entre controle social e participação popular é amplamente analisada por Carlos Ayres Britto,³⁸ que inicia sua análise afirmando que a expressão controle popular ou controle social do Poder aplica-se à fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado, atribuindo a titularidade dessa fiscalização aos particulares e instituições da sociedade civil. Ao enfatizar que controle é direito e não poder, afirma que o controle social do poder é expressão de direito público subjetivo, não do poder político, existindo semelhança entre a liberdade de locomoção, o respeito à integridade física e moral do preso, a inviolabilidade domiciliar e o controle social.

³⁶ Jean-Jacques Rousseau, *Do contrato social*, 2000: a liberdade vincula-se à noção de participação, havendo para o autor estreita ligação entre participação e controle.

³⁷ *Gestão democrática na saúde*: potencial dos conselhos in: Política Social e Democracia, 2001, p.45.

³⁸ Revista de Direito Administrativo, *Distinção entre ‘controle social do poder’ e ‘participação popular’*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. 189: 114-22, jul. /set.

Fabiana de Menezes Soares, divergindo desse entendimento, afirma que o controle popular exercido pelos cidadãos é modo de expressão do poder político, pois, não pudesse o direito positivo oferecer garantias à efetivação da participação popular, seria esvaziado o sentido da participação popular, em face do dever do Estado de assegurar liberdade aos cidadãos. Conclui, por fim, que não existe antagonismo em conceber a participação popular como poder político que emana do povo e como direito fundamental positivado pela Constituição Federal.³⁹

Juarez Freitas em resposta à indagação auto-suscitada, particularizada no conceito jurídico de ‘controle social’, pontifica que esta expressão corresponde ao exercício do direito de fiscalização por intermédio da participação popular da atividade pública, quanto à eficiência e à observância dos limites estabelecidos na Carta Política.⁴⁰ O controle social, nesse prisma, é espécie do gênero participação popular, pois esta pode manifestar, dentre outras formas, por meio do controle da sociedade sobre a gestão pública.⁴¹

Ao perfilhar-me ao entendimento esposado por Juarez de Freitas, saliento que o conteúdo amplo e genérico característico da participação política abarca o aspecto fiscalizatório identificador do controle social. Nesse enfoque, a Constituição de 1988 prevê autênticas formas de expressão do controle social, ao legitimar qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a efetuar denúncias de irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União (art. 74, §2º, CF) e, por extensão, aos Tribunais e Conselhos de Contas (art. 75).

A participação política é forma de exercício do poder político, ao passo que o controle social refere-se ao exercício de um direito público subjetivo. Por meio do controle social o Estado é forçado a acatar a conduta indicada pelo cidadão diante de um fato potencialmente lesivo ao patrimônio público.

4.2. Princípio Participativo

Celso Antônio Bandeira de Melo⁴² define *princípio* como o “*mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico*”.

Os princípios possuem conteúdo normativo e constituem a própria realidade jurídica, sendo, na lição de Jesús Gonzáles Peres, citado por Fabiana Menezes Soares,

³⁹ *Direito Administrativo de Participação*, p. 77-8.

⁴⁰ *O controle social do orçamento público*, 2001, p. 14.

⁴¹ Fernando Herren Aguillar, *op. cit.*, p. 292-3, diverge desse entendimento ao conceber a participação popular como espécie do gênero controle social.

⁴² *Curso de Direito Administrativo*, p. 139.

“a base do ordenamento jurídico, a parte cambiante mutável, que determina a evolução jurídica, ou seja, são idéias fundamentais e informadoras da organização jurídica da nação”.⁴³

Princípio democrático é o que assegura o exercício do poder pelo povo e para o povo, sendo duas as categorias de direitos: a primeira, consiste no direito de elaboração legislativa; a segunda, constitui-se nos direitos participativos.⁴⁴ O conceito de democracia se assenta na soberania e na participação popular, ou seja, no exercício do poder de forma direta e indireta.⁴⁵

O princípio participativo caracteriza-se “*pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo*”,⁴⁶ e integra o conceito de democracia social, ligando-se à problemática de democratização da sociedade.

4.3. Formas de Participação Popular

A participação política classifica-se em participação administrativa, executiva e judicial, resultante da aplicação do critério *funcional*, que estrutura as funções do Estado na função de produzir a norma legal — *função legislativa*; na função de gerir o interesse público confiado ao Estado — *função administrativa*; e na função de dirimir conflitos de interesses pela aplicação da norma legal — *função judicial*.⁴⁷

Os mecanismos legais e constitucionais existentes, em conformidade com o critério funcional, subdividem-se em mecanismos de participação administrativa, legislativa e judicial. Entretanto, especialmente os aspectos pertinentes à atividade administrativa merecerão destaque, pois é na gestão pública que se patenteia a necessidade da ação fiscalizadora, possibilitando a convergência entre o controle estatal e o controle social.

4.3.1. Participação na função administrativa

A participação administrativa é a modalidade que apresenta as formas mais diversificadas, podendo ocorrer em quaisquer dos campos da atividade administrativa

⁴³ *Direito Administrativo de Participação*, p. 66.

⁴⁴ *Idem*, *ibidem*, p. 67.

⁴⁵ O conceito de democracia reveste-se de elementos históricos, pois revela o estágio de evolução jurídico-político de determinada sociedade. Sua caracterização inicia-se com a formação da burguesia, quando surge a democracia liberal, com a primazia do interesse privado. Esta, posteriormente, cedeu lugar à democracia social, associada aos movimentos trabalhistas e ao modelo marxista centralizador e ideologicamente dogmático. Após, assinalou rumo a nova direção, assimilando valores associados às camadas populares e ao pluralismo da sociedade.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 145.

⁴⁷ Diogo Figueiredo Moreira Neto, *op.cit.*, p. 73-6.

do Estado, o que tem aproximado o administrado da decisão executiva, tornando-a mais legítima.

Os graus de intensidade participativa do administrado podem ser esquematizados e estruturados nas seguintes modalidades: a) participação informativa; b) participação na execução; c) participação pela consulta e d) participação na decisão.⁴⁸

A participação informativa é o grau mais reduzido de participação, constituindo-se o mínimo que o Estado deve garantir, seja pela publicidade de seus atos, pela orientação franqueada ao administrado, ou pela publicidade dos debates e das razões de decidir. A publicidade deve se dar em qualquer das atividades do Estado, mas se reveste de especial relevância quando se refere à relação com os administrados.

A participação na execução ocorre no momento da implementação das decisões. No ordenamento econômico, no social e, principalmente, no fomento público, a adesão do administrado à execução dos planejamentos governamentais pode ser até o elemento decisivo para o êxito dos empreendimentos.

A participação pela consulta antecede o momento de decisão manifestando-se por meio de audiências públicas, debates públicos, coleta de opiniões e participação institucional de administrados em órgãos colegiados mistos. Essas modalidades podem ser teoricamente introduzidas em quaisquer atividades da Administração Pública — serviços públicos, ordenamento econômico, ordenamento social e fomento público.

A participação na decisão é a modalidade por meio do qual a lei defere uma parcela do poder decisório do Estado ao administrado, atribuindo-lhe também uma fração de responsabilidade nos resultados da decisão administrativa. Admite gradações no envolvimento do participante, podendo ocorrer desde a simples provocação da Administração para que adote uma postura até a co-decisão, pelo voto ou pelo veto, mediante a participação em audiências públicas, em colegiados deliberativos, dentre outras.

4.4. Mecanismos de controle social na função administrativa

Os mecanismos de controle social são amplos, merecendo, entretanto, tratamento pormenorizado as inovações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), especialmente no que se refere à atuação do TCU e ao controle direto pela sociedade, visto que traz consigo diversos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão fiscal. Convém examinar, também, alguns aspectos inerentes às entidades do terceiro setor, enfatizando-se o papel das organizações não-governamentais. De igual modo, como valioso instrumento de ampliação da efetividade do controle social, merece destaque o orçamento participativo, que ainda não é realidade no âmbito federal, mas já foi implantado por algumas administrações municipais, com sucesso.

⁴⁸ Idem, *ibidem*, p. 88.

As audiências públicas, bem como os instrumentos colocados à disposição da sociedade para provocar a atuação do Tribunal de Contas da União, quais sejam, as denúncias e representações, demandam enfoques específicos por se tratarem de mecanismos que possibilitam a integração entre o controle público estatal - na acepção de que sua iniciativa tem acolhimento por parte de órgãos do Estado - e o controle social, que se origina na sociedade civil organizada.

Diogo Figueiredo Moreira Neto arrola como institutos de participação administrativa a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública, o colegiado público, a co-gestão paraestatal, a assessoria externa, a delegação atípica, a provocação do inquérito civil, a denúncia aos Tribunais ou Conselhos de Contas e a reclamação relativa à prestação de serviços públicos.⁴⁹ Interessa, no entanto, ao objetivo deste trabalho o instituto da audiência pública; os colegiados públicos ou conselhos gestores de políticas públicas;⁵⁰ e a denúncia ao Tribunal de Contas. O instituto do inquérito civil está afeto às funções institucionais do Ministério Público, logo extrapola o escopo do presente estudo, que está adstrito aos vínculos entre os institutos de participação e a atuação da Corte de Contas.

4.4.1. Responsabilidade fiscal

A transparência na gestão pública constitui um dos principais alicerces da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e é fundamental para que a sociedade acompanhe de que forma os gastos estão sendo utilizados e se os eventuais desvios de recursos estão sendo recuperados. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições, no que tange à renúncia de receita; geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras; dívidas consolidada e mobiliária; operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (§1º do art. 1º da LRF).

A citada lei afirma que são *instrumentos de transparência* da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; bem como as versões simplificadas desses documentos (art. 48, *caput*, da LRF). A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, conforme disposto no parágrafo único do art. 48, do referido diploma legal.

⁴⁹ *Op. cit.*, p. 125.

⁵⁰ Terminologia adotada por Maria da Glória Gohn, na obra *Conselhos gestores e participação sócio-política*, 2001, p. 70-1.

Além dos mecanismos institucionais de informação, existem organizações não-governamentais que se prestam a efetuar esse controle da transparência da gestão. Destaca-se a '*Transparência Internacional*' que é uma organização não-governamental, com sede em Berlim, na Alemanha, cujo objetivo é aumentar a *accountability* governamental e combater a corrupção nacional e internacional. *Accountability*⁵¹ associa-se à existência de mecanismos institucionais efetivos que permitam o controle sobre os que descumprem responsabilidades básicas. A *accountability* plena exige transformações na sociedade e ampliação da cidadania, de modo que possibilite efetivo engajamento do administrado na gestão da coisa pública, fornecendo-lhe o discernimento necessário à compreensão do vínculo existente entre 'gestão regular de recursos públicos' e 'qualidade de vida'.

4.4.2. Terceiro setor

Ainda que careça de definição precisa, convencionou-se chamar de terceiro setor o segmento composto de organizações privadas, sem fins lucrativos, que possuem finalidades públicas, mas são independentes do Estado e das empresas privadas.⁵² Esse setor envolve, portanto, organizações sem fins lucrativos, atividades de filantropia e caridade, e Organizações Não-Governamentais (ONGs). Cecília Zioni averba que 'o Estado é o primeiro setor, reunindo organismos públicos; o mercado é o segundo, aglutinando as organizações empresariais e privadas, origem da oferta de serviços; e o terceiro setor, independente do Estado e do mercado, é o que dá origem aos bens públicos, como segurança, cidadania e ambiente'.⁵³ Saliente-se que a Constituição Federal reconhece nos artigos 194, 195 e 204 que o Estado não pode isoladamente se encarregar das ações sociais e inclui a participação das entidades filantrópicas na formulação das políticas públicas e na concretização de iniciativas na área de seguridade, abrangendo saúde, previdência e assistência social, isentando-as da contribuição previdenciária.⁵⁴

O terceiro setor significa o fortalecimento da sociedade civil em contraponto à iniciativa pública de controle social, que compromete a participação popular ao ditar as regras. É característico das organizações do terceiro setor o estabelecimento de nova relação de forças na sociedade, estimulando a cidadania e favorecendo o

⁵¹ Considera-se a responsabilidade pela prestação de contas como a acepção mais adequada para o termo em inglês.

⁵² Fernando Facury Scaff, *Contratos de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado*, Revista Interesse Público, 2001, p. 73, alinha entre as entidades do terceiro setor, ao lado das OS e das OSCIP, os Serviços Sociais Autônomos, os quais compõem o denominado sistema 'S' (SESI, SENAI, SENAC, SENAR e SENAT).

⁵³ *Problemas Brasileiros*, n. 337, p.4-5, jan./fev., 2000.

⁵⁴ Agitação, *Grande solução para grandes problemas*, São Paulo, v. 6, n. 39, p. 33-37, mai./jun., 2001.

surgimento e aperfeiçoamento de movimentos sociais de opinião e pressão social. O Poder Público, ao definir a composição dos colegiados públicos mistos, favorece a decisão governamental, gerando desequilíbrios em desfavor da manifestação espontânea da sociedade. As deficiências estruturais do controle social poderão ser gradativamente suprimidas em face da atuação crescente do terceiro setor no controle da gestão pública, pois há entidades desse segmento canalizando recursos para cursos de capacitação destinados à sociedade civil.⁵⁵ A eficácia dos conselhos de acompanhamento e controle social poderá ser ampliada com a participação das entidades do terceiro setor, especialmente no que se refere à qualificação dos conselheiros.

O controle dessas organizações é exercido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, o qual também concede registro e certificado às entidades consideradas de fins filantrópicos. O Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS pode transferir recursos financeiros para o desenvolvimento de ações continuadas de assistência social diretamente às entidades privadas de assistência social, independentemente da celebração de acordo, convênio, ajuste ou contrato, em caráter excepcional, quando o repasse não puder ser efetuado diretamente ao Estado, Distrito Federal ou Município, em decorrência de inadimplência desses entes com o sistema de seguridade social, na forma da Lei nº 9.604/98, art.2º-A.⁵⁶

4.4.3. Orçamento participativo

As experiências brasileiras, relativas à participação popular na elaboração do Orçamento Municipal, têm demonstrado ser esta uma forma mais democrática de decisão e que dá maior segurança ao Poder Público no tocante ao planejamento e distribuição dos recursos em benefício da maioria. O espectro da participação popular é amplo, iniciando-se com a elaboração orçamentária, onde a despesa pública recebe os contornos iniciais, até a efetiva execução das despesas aprovadas, de tal forma que o controle social prévio assegure a plena efetividade dos gastos a serem efetuados.

A política de Orçamento constitui-se incentivo direto e convincente para a democratização das associações de bairro, contribuindo para ampliar a discussão interna e mobilizar pessoas no sentido de buscarmos melhoria para a comunidade local. O efeito desta mobilização é a redução das desigualdades organizacionais entre os grupos participantes ao longo do tempo, resultado do exercício da democracia participativa. Decorre daí o fortalecimento do poder de pressão sobre os organismos municipais, conduzindo à abertura de informações sobre ações de governo, desmistificando as aparentemente inextricáveis decisões técnicas, transformando-as em informações simples e acessíveis à maioria, possibilitando suprimir argumentos falaciosos e desprovidos de razões técnicas, usados para fundamentar a rejeição ou a mudança das demandas votadas como prioritárias à comunidade.

⁵⁵ Cecília Zioni, *Problemas Brasileiros*, p. 6, autora registra iniciativa nesse sentido por parte da 'Associação Paulista de Magistrados'.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Transferências de recursos e a Lei de responsabilidade fiscal: orientações fundamentais.*, p. 46.

Em nível federal, o orçamento participativo sofre restrições por parte dos parlamentares, a exemplo da manifestação contida no voto do Senador Edison Lobão, Relator da Proposta de Emenda à Constituição nº 04, de 12 de fevereiro de 1996, de autoria do Senador Pedro Simon.⁵⁷ A PEC consistia na inclusão do inciso III, no §9º, do artigo 165, sugerindo que a regulamentação da *‘forma de participação da população e de suas entidades no processo orçamentário’* se daria em nível infraconstitucional, por meio de Lei Complementar. Além disso, através da inclusão do § 10 ao artigo 165, atribuía aos Poderes Executivo e Legislativo o dever de promover *“a participação direta de cidadãos brasileiros ou de entidades civis legalmente constituídas, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais”*.

Os argumentos utilizados para oferecer parecer contrário à proposição situam-se na estimada complexidade do processo decisório na área federal e no suposto conflito de interesses entre os participantes do processo, caso em que, conforme afirma o Senador-Relator, resultaria em reduzido grau de participação. Ora, a teor da proposta apresentada, a matéria seria detalhada quando da regulamentação em lei complementar, oportunidade em que se poderiam criar os instrumentos adequados a viabilizar a participação popular e o controle social do orçamento. Deste modo, conquanto apresente base lógica a alegação pertinente à complexidade do orçamento federal, o argumento que situa a pluralidade de opiniões como óbice à adoção do orçamento participativo não pode ser acolhido como razoável, pois a participação popular não pode ser limitada à gestão pública de baixa complexidade, em que estejam envolvidos apenas recursos de pouca relevância, nem tampouco deve sofrer restrições por motivo de diversidade de interesses entre os cidadãos.

Conclusivamente, pode ser afirmado que orçamento participativo é uma forma primorosa de inserir grandes idéias em um modelo de pequeno porte, barato e ágil, no qual pode ser identificado o efetivo exercício da democracia direta, propugnada por Jean-Jacques Rousseau. Nele, o povo atua no centro dos debates e participa até as últimas instâncias da elaboração e execução das leis orçamentárias e de planejamento.

4.4.4. Audiências públicas

A audiência pública é definida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto como o instituto de participação administrativa, na modalidade consultiva, facultada a indivíduos e a grupos sociais determinados, que legitimam a ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, por meio da qual se exerce o direito de expor preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão dotada de maior aceitação consensual.⁵⁸

⁵⁷ Pedro Simon, *PEC nº 4, de 96*, Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/senador/HPPadrao/homepadrao.cfm?codparl=68&ufparl=RS&partparl=PMD>>. Acesso em: 26 dez. 2001.

⁵⁸ *op. cit.*, p. 129.

Inserir-se no rol dos mecanismos ou instrumentos de participação dos cidadãos na esfera administrativa, ao lado da coleta de opinião, debates e consultas públicas, colegiado público e diversas formas de co-gestão. É marcante seu caráter pedagógico, uma vez que estabelece um importante canal de acesso à participação cidadã, emergindo ampla possibilidade de conscientização e educação do administrado acerca de políticas públicas elaboradas e das diretrizes que nortearão sua execução.

É mediante a realização dessas audiências que o cidadão é ouvido e pode opinar, de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade, permitindo que sejam institucionalizados os mais diversos tipos de processos administrativos envolvendo decisões concernentes a serviços públicos e ao ordenamento econômico e social. Sempre que houver envolvimento de interesses coletivos e difusos é possível a utilização de audiência pública, uma vez que tal instituto guarda estreita correlação com a participação popular, e mais restritamente com o controle social.

Os pleitos, opiniões e sugestões externados pelos cidadãos participantes, após a devida apreciação pública, devem ser considerados pelo órgão administrativo responsável pela implementação das decisões, tal postura legítima o mecanismo cooperativo, pois torna útil tudo aquilo que foi discutido em sede de audiência. O consenso dos cidadãos acerca dos provimentos emitidos pelos centros administrativos competentes acarretará uma maior eficácia das decisões administrativas, bem como uma maior legitimidade do poder estatal.

No processo administrativo a audiência pública reveste-se da maior importância como instrumento de participação e controle social, pois além de possibilitar aos cidadãos maiores e melhores informações acerca das diretrizes dos órgãos administrativos, assegura ampla publicidade e transparência no que se refere aos assuntos de interesse da coletividade, tornando a Administração Pública apta a adotar um provimento mais adequado ao interesse público.

Tal mecanismo propicia aos cidadãos atuarem tanto na fase instrutória dos processos administrativos quanto na fase decisória propriamente dita, evoluindo da participação informativa e consultiva para a decisória. A primeira etapa, em regra, não vincula os órgãos públicos ao que for proposto na audiência, já que se prioriza nessa fase o acesso da população às informações, acolhendo-se ou não as sugestões que enriquecerão a fase de tomada de decisão. Na fase decisória, entretanto, o resultado da audiência pública é vinculante.⁵⁹ Desde que obrigatória, na forma da lei, a realização de audiência será condição de validade do processo administrativo em que está inserida, ao passo que, sendo mera faculdade promovê-la, descabe a pena de invalidade da decisão administrativa.

Na legislação brasileira encontra-se diversas referências à realização de audiências públicas. No que se refere ao processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, o artigo 31 da Lei nº 9.784/99 faculta ao órgão competente abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes

⁵⁹ Gustavo Henrique Justino de Oliveira, *As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro*, p. 575.

da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada, quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral. O parágrafo 2º do mesmo dispositivo confere aos que comparecerem à audiência o direito de obter, da Administração, resposta fundamentada. O art. 32 possibilita, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, a realização de audiência pública para debates sobre a matéria do processo antes da tomada de decisão. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado, conforme o art. 34.

A Lei nº 8.666/93 estabelece no seu artigo 39 a obrigatoriedade de iniciar o processo licitatório com uma audiência pública, sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” do referido diploma legal. A não realização da referida audiência conduz à nulidade da licitação.

A Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determina ao Poder Executivo no § 4º do artigo 9º a realização de audiência pública até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

A realização de audiência pública precederá ao processo decisório que implicar efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, a teor do §3º do art. 4º da Lei 9.427/96, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel e do art. 21 do Decreto nº 2.335/97 que aprovou sua Estrutura regimental. Os objetivos da audiência consistirão em: I - recolher subsídios e informações para o processo decisório da Aneel; II - propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões; III - identificar, de forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; IV - dar publicidade à ação regulatória da Aneel.

Também prevê a realização de audiências públicas a Lei nº 9.478/97 que instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, dispondo no seu art.19 que *“as iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP”*.

Em nível infralegal, as audiências públicas estão referenciadas em vários normativos, a exemplo do artigo 9º do Decreto 1.651/95, que regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria no Âmbito do Sistema Único de Saúde; dos artigos 32 e 33 do Decreto nº 3.029/99, que aprova o regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; e do artigo 32 do Decreto 3.327/2000, que aprovou o regulamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Uma outra hipótese de realização de audiências públicas refere-se ao processo de licenciamento ambiental, envolvendo a publicidade do estudo de impacto ambiental.

Tem amparo constitucional no art. 225 que considera o patrimônio ambiental como bem de uso comum do povo, logo se torna necessário possibilitar o acesso popular aos instrumentos da política de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. O art. 10, inciso V, da Resolução CONAMA nº 237, de 19/12/97, prevê como uma das etapas do licenciamento ambiental a realização de audiência pública, quando couber.

A realização de audiência pública, nos termos do art. 2º, *caput*, da Resolução CONAMA nº 009/87, ocorrerá quando houver solicitação de entidade civil, do Ministério Público, dos cidadãos (em número mínimo de cinquenta), ou ainda a juízo do Órgão Ambiental, sempre que este julgar necessário. No caso de não realização de audiência pública solicitada, a licença concedida não terá validade (art. 2º, § 2º). Realizada a audiência, a ata e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), servirão de base para análise e parecer final do órgão licenciador acerca da aprovação ou não do projeto (art. 5º).

A realização de audiências públicas nos processos administrativos vem ao encontro do postulado de legitimidade do poder, inerente ao Estado de direito democrático, e está relacionada com a aplicação dos princípios previstos no art. 37, *caput*, da Constituição da República, possibilitando a real observância do direito de informação previsto no art. 5º, inciso XXXIII da CF, bem como dos princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurando assim a observância do devido processo.

4.4.5. Denúncias e representações

Na participação administrativa, na modalidade fiscalizadora, merecem destaque os mecanismos que provocam a atuação do Tribunal de Contas e estabelecem um liame entre o controle estatal e o controle social, quais sejam: as denúncias e representações.

O Tribunal de Contas, em sentido amplo, é órgão auxiliar não apenas do Congresso Nacional, mas de todas as esferas de Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário), bem como da sociedade civil organizada, pois presta auxílio ao Legislativo no controle externo, fornecendo-lhe informações, pareceres e relatórios; auxilia a Administração e o Judiciário na autotutela da legalidade e no controle interno, orientando a sua ação e controlando os responsáveis por bens e valores públicos, e está a disposição do cidadão que pode acioná-lo para apurar denúncias e representações, na forma da lei.

A Constituição Federal, no §2º do art. 74, assegura a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato o direito participativo de denunciar irregularidades e ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Tal parágrafo atribui especialíssima função ao TCU ao facultar aos legitimados, de modo amplíssimo, a provocação da ação fiscalizatória autônoma, ficando sobremodo patenteado que a ordem jurídica brasileira tem nos Tribunais de Contas um instrumento da cidadania ativa, o que os torna, também por isso, indispensáveis ao bom funcionamento do regime democrático

A denúncia deve referir-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do TCU, devendo ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada, podendo ser dirigida ao presidente do Tribunal ou a qualquer dos relatores. Sendo procedente a denúncia, devidamente autuada em processo, a ela serão aplicáveis os procedimentos de fiscalização adequados com vistas à apuração do fato. O processo instaurado somente pode ser arquivado mediante despacho fundamentado do relator e após a realização das diligências cabíveis. O quantitativo de denúncias recebidas anualmente evidencia que o cidadão tem se engajado de forma crescente no processo de fiscalização e controle da Administração Pública.⁶⁰

As Representações são exposições acerca de irregularidades, ilegalidades ou omissões verificadas em assuntos de competência do TCU. Os expedientes provenientes de senadores ou deputados federais, que comunicam a ocorrência de irregularidades, também são tratados como representação. De acordo com o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica pode representar ao TCU contra irregularidades na aplicação da referida lei. Em outra vertente, a Lei nº 9.452, de 20.3.97, faculta às câmaras municipais representarem ao Tribunal sobre irregularidades na liberação de recursos federais para os respectivos municípios. O número médio de representações recebidas anualmente pela Corte de Contas supera quatrocentos processos,⁶¹ o que demonstra intensa interação entre a sociedade civil e o controle estatal a cargo do TCU.

4.4.6. Conselhos gestores de políticas públicas

Os conselhos ou colegiados públicos são órgãos pluripessoais que desempenham funções deliberativas ou de aconselhamento e têm sua composição formada por agentes públicos e membros da sociedade civil ou determinados segmentos dela. Constituem-se instrumentos de expressão, representação e participação da população, de natureza interinstitucional, exercendo papel de mediadores na relação sociedade/Estado. A origem desses institutos está associada às lutas e demandas populares e a pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. A participação se institucionaliza junto à estrutura regular da Administração Pública, correspondendo a uma função permanente cometida a um representante não eleito da sociedade ou a segmentos interessados na atuação do órgão colegiado.

⁶⁰ O TCU recebeu 117, 169 e 177 denúncias em 1998, 1999 e 2000, respectivamente, tendo julgado ou apreciado 141, 116 e 138 processos, nos referidos períodos, conforme *Relatório Anual de Atividades do TCU em 2000*, p.17 e 22.

⁶¹ O TCU recebeu 421, 826 e 869 representações em 1998, 1999 e 2000, respectivamente, tendo julgado 348, 418 e 560 processos dessa natureza, nos anos mencionados, conforme *Relatório de Atividades do TCU em 2000*, p.17 e 22.

José Reinaldo Lopes associa a criação dos conselhos ao processo de redemocratização em que os movimentos sociais apresentaram-se como atores políticos relevantes e conseguiram inserir no texto constitucional a idéia de participação popular no Estado, fazendo com que fossem incluídos também, em determinados setores da Administração Pública a participação da sociedade civil organizada.⁶²

A atuação dos atuais conselhos gestores de políticas públicas vincula-se à reordenação das políticas públicas, diferenciando-se dos antigos conselhos comunitários, surgidos no final dos anos 70, criados pelo próprio Poder Público para mediar suas relações com os movimentos sociais e organizações populares. Não guardam relação com os conselhos populares surgidos na década de 80, cujo núcleo central de atuação era a reivindicação pela garantia de participação popular, pouco expressiva na época, nem tampouco com os fóruns civis não-governamentais, visto que estes se compõem exclusivamente de representantes da sociedade civil e se caracterizam pela força de mobilização e de pressão, além de que, usualmente não possuem assento institucionalizado junto ao Poder Público. Por fim, deve-se ressaltar que também não se assemelham com os conselhos de notáveis, que são essencialmente assessorias especializadas atuando em áreas específicas do governo.

A concepção dos modernos conselhos gestores de políticas públicas deliberativos, de composição paritária, entre representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil, advêm do exercício da cidadania, erigida constitucionalmente como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e constituem-se instrumentos concretos da democracia participativa. Possuem amplo potencial de transformação política, podendo – se efetivamente representativos – gerar nova formatação às políticas públicas e produzir transformações políticas, pois sua atuação é intrínseca ao processo de formação das políticas e das tomadas de decisões.

Travam-se, atualmente, debates acerca de qual seria o papel central dos conselhos. Questiona-se se eles estariam limitados a atuar apenas no plano da consulta ou se a atuação deles deve incidir efetivamente sobre a gestão descentralizada dos recursos públicos. A posição que outorga função deliberativa aos conselhos, à qual me filio, implica o surgimento de governos que tenham como diretrizes as questões da participação e da cidadania, aceitando os conflitos como parte da discussão das estratégias de gestão pública.⁶³

A interface entre a atuação dos conselhos e a fiscalização do TCU é de grande importância, não apenas no tocante ao recebimento de denúncias e representações acerca de irregularidades detectadas na gestão dos recursos repassados, mas também no que se refere ao próprio funcionamento desses institutos de participação. Nas fiscalizações realizadas pelo Corte de Contas são identificadas, freqüentemente,

⁶² José Reinaldo de Lima Lopes, *Os conselhos de participação popular – validade jurídica de suas decisões*, Revista AMB, ano 1, n. 3, nov./dez, 1997, p. 36.

⁶³ Maria da Glória Gohn, *Conselhos gestores e participação sociopolítica*, 2001, p. 90.

deficiências no desempenho dos conselhos, momento em que surge a oportunidade para adoção de medidas de correção com vistas ao aperfeiçoamento do controle social.

Entendo que reside nesse ponto um importante elo entre o controle social e o controle estatal, possibilitando a convergência dos controles, pois, constatadas as falhas operacionais na atuação dos conselhos, o TCU poderá exercer sua função pedagógica promovendo a orientação dos conselheiros, de modo a expurgar as incorreções consignadas no funcionamento do órgão colegiado, o que conduzirá, por via oblíqua, ao aperfeiçoamento do controle estatal exercido pela Corte de Contas, já que serão reduzidas as irregularidades na proporção do aumento da efetividade do controle desempenhado pelos conselhos.

Dentre as razões da ineficácia dos controles promovidos pelos conselhos, podem ser mencionados os seguintes fatores: falta de definição precisa das competências e atribuições dos conselhos; ausência de instrumentos jurídicos de apoio às suas decisões; falta de publicidade das informações necessárias para efetivar uma mobilização social para acompanhamento e participação nesses conselhos; reduzido nível de consciência política da grande massa da população; e carência técnico-educacional dos conselheiros para lidarem com informações de natureza jurídico-contábil.

Com efeito, a instituição dos conselhos tem revelado profunda interferência do Poder Público na sua estrutura e funcionamento, dando-lhe feições de controle público estatal, relegando a segundo plano a função primordial de proporcionar à sociedade civil mecanismos de exercício do controle sobre a Administração Pública. O problema é que a maioria da população não participa nem está representada nos conselhos, nem mesmo mantém vínculos associativos.

As questões da paridade e da representatividade constituem problemas cruciais no que tange à eficácia dos conselhos gestores de políticas públicas. A falta de critérios técnicos que garanta efetiva igualdade de condições entre os participantes tem levado alguns doutrinadores a sugerir que a renovação do mandato dos conselheiros seja parcial, para não coincidir com o mandato dos dirigentes e prefeitos municipais. O acoplamento dos referidos mandatos propicia a ingerência do Poder Público na atuação dos conselhos, que passam a ter papel meramente figurativo. Além disso, conquanto possuam caráter deliberativo, as decisões dos conselhos não são obrigatoriamente acatadas pelo Poder Executivo, sobretudo quando contrariam interesses dos gestores públicos, pois inexistem mecanismos legais nesse sentido.

Esse mecanismo de participação popular depende, de forma direta, da publicidade dos atos da Administração Pública, pois o acesso às informações é fundamental para que se processe efetivamente o controle social, tornando possível a adoção de medidas reparadoras ou repressoras contra quem seja responsável por danos causados ao Erário. Não basta a presença numérica das pessoas no conselho gestor, é necessário franquear a seus componentes o acesso a informações e dotá-los de conhecimentos específicos sobre o funcionamento da estrutura estatal, sem,

no entanto, integrá-lo ou incorporá-lo à teia burocrática. A decodificação das informações, que assegure a participação qualificada, exige o preparo técnico dos conselheiros. Tal qualificação – imprescindível ao aperfeiçoamento dos conselhos – pode ser obtida por meio de cursos, seminários, trocas de experiências, fóruns, espaços culturais e eventos.

A ausência de financiamento que permita a qualificação dos conselheiros e o aparelhamento dos conselhos, haja vista a necessidade de instalações físicas e equipamentos adequados ao seu funcionamento, é um dos fatores que dificultam o aprimoramento do controle social praticado por esses institutos. A não remuneração dos conselheiros advindos da sociedade civil, em contraposição àqueles que são oriundos do governo, também se constitui como bloqueio à apregoada paridade que deve existir na composição do organismo colegiado.

Os representantes do Estado são membros que trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal, com a remuneração do cargo que ocupa, têm acesso a dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo e estão, em geral, habituados à linguagem tecnocrática, ao passo que os representantes da sociedade civil não têm acesso a esses meios: não há remuneração, estrutura administrativa, capacitação adequada ou parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo.

4.5. Inovações e perspectivas nos controles estatal e social

A reforma do Estado iniciada em 1995 tem entre suas metas, além da redução do tamanho da estrutura estatal, o aparelhamento da burocracia para oferecer serviços de melhor qualidade à sociedade e viabilizar a “integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública”.⁶⁴

Contar então com o auxílio da sociedade na fiscalização desse novo universo que se forma — de maior alcance e com relações internas muito mais complexas — é, ao mesmo tempo, a garantia de um reforço significativo aos controles oficiais já existentes e a possibilidade de um novo marco no relacionamento Estado-cidadão, fundado desta vez na democratização das informações, na maior difusão do poder e em princípios como o da eficiência e da moralidade pública.

4.5.1. Novas atribuições do TCU em face da LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal inovou o ordenamento jurídico brasileiro e ampliou o leque de competências do TCU, ensejando a implementação de medidas no âmbito daquela Corte de Contas. Em razão disto, o TCU editou a Resolução nº 142, de 30/05/2001, na qual dispõe sobre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas

⁶⁴ BRASIL. Programa da qualidade e participação na administração pública. *Cadernos MARE*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (v. 4).

da União pela Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Dentre outras atribuições, o mencionado ato normativo dispõe no seu art. 1º que, nos termos do art. 59 da LRF, compete diretamente ao Tribunal de Contas da União: *verificar* o cálculo do limite da despesa total com pessoal na esfera federal (art.1º, inciso I); e *alertar* aos Poderes ou órgãos federais, quando constatar uma das seguintes situações: a) a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira, prevista pelo art. 9º da LRF; b) realização de gastos com pessoal superiores a noventa por cento do limite do montante da despesa total; c) que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia encontram-se acima de noventa por cento dos respectivos limites; d) que os gastos com inativos e pensionistas encontram-se acima do limite definido em lei; e) a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária (art 1º, inciso II).

O mencionado normativo destaca ainda, no seu art. 2º, que o TCU deve fiscalizar o cumprimento das normas da Lei de responsabilidade Fiscal, com ênfase no que se refere a: a) alcance de metas físicas e fiscais estabelecidas na LDO (inciso I); b) limites e condições para a realização das operações de crédito (inciso II) e c) condições para inscrição em restos a pagar (inciso III); e d) medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, a teor dos arts. 22 e 23 da LRF (inciso IV). Ademais, a citada Resolução salienta que os limites da despesa total com pessoal serão informados aos Poderes e órgãos federais e divulgados no Diário Oficial da União e na sua *homepage*.⁶⁵

4.5.2. Integração sistêmica entre os agentes controladores

A colaboração mais estreita entre os agentes controladores é um dos aspectos mais relevantes para que se assegure a gestão pública trilhada nos princípios da moralidade e da eficiência. Imprescindível, portanto, seja incrementado o intercâmbio entre os órgãos de fiscalização, tanto na área de treinamento de pessoal quanto em ações de cooperação nas fiscalizações, eliminando-se a atuação isolada e estanque das instâncias de controle.

A integração dos agentes controladores com a sociedade civil organizada permitiria a efetiva implementação do controle social, superando as barreiras oponíveis ao controle público estatal, que não podendo ser onipresente, fica impossibilitado de tomar conhecimento de todas as irregularidades que ocorrem no âmbito da Administração Pública.

Um importante mecanismo de integração dos controles estatal e social, criado por iniciativa pública, refere-se à Lei 9.452, de 30/3/97, que trata da fiscalização das transferências de recursos a prefeituras. O art. 1º desse diploma legal dispõe que os “*órgãos e entidades da administração federal direta e as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais notificarão*

⁶⁵ <<http://www.tcu.gov.br>>.

as respectivas Câmaras Municipais da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os Municípios, no prazo de dois dias úteis, contado da data da liberação”. Ao mesmo tempo obriga as prefeituras a notificarem “os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos”. O art. 3º da mencionada lei prevê a representação das câmaras de vereadores ao TCU, caso alguma das notificações deixe de ocorrer.

4.5.3. Atuação das ONGs e dos conselhos gestores de políticas públicas

A parceria das Organizações Não-Governamentais com a Administração Pública tornou-se realidade com a implantação do ‘Plano de Reforma do Estado’, iniciado em 1995. No seu bojo, a Lei 9.790, de 23/3/1999, criou a figura jurídica da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com o objetivo de integrar à esfera do Estado as entidades do *terceiro setor*. As entidades privadas podem ser qualificadas por um termo de parceria, a partir do qual poderão gerenciar recursos públicos, assumindo obrigações relativas ao cumprimento de metas, à publicidade das atividades desenvolvidas e à abertura de suas finanças ao controle de um conselho fiscal.

Essas formas de cooperação privada e parceria com o Poder Público, de importância crescente na sociedade complexa atual, estão diretamente vinculadas à idéia de participação popular, entretanto ainda é incipiente a integração das ONGs com os instrumentos de controle social criados por iniciativa pública. O estabelecimento de uma conexão entre as ONGs e os conselhos de participação popular, criados na área de políticas públicas da saúde e da educação, a meu ver, tende a evoluir no sentido do aperfeiçoamento do controle social das políticas públicas.

Os colegiados públicos gestores, deliberativos ou consultivos têm apresentado reduzida eficácia em suas ações de controle. Uma das razões da deficiência de desempenho desses mecanismos de controle social é a falta de capacitação dos conselheiros. Além disso, por se tratar de trabalho voluntário não remunerado, o exercício desse mister depende da conscientização do cidadão quanto à importância do controle que realiza. É necessário, portanto, assegurar a participação ativa e consciente dos cidadãos nesses entes, possibilitando, *de lege ferenda*, que as ONGs integrem efetivamente a sua composição, assegurando os meios que financiem seu aparelhamento e garanta a capacitação dos conselheiros.

5. CONCLUSÃO

O controle público estatal, entendido no âmbito deste trabalho como a fiscalização, a cargo do Poder Público, exercida sobre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, por agentes controladores estatais situados interna e externamente à Administração Pública, acompanhando o compasso da transformação do Estado,

que se mostrou ineficiente ante as modernas demandas da sociedade, não tem apresentado resultados que, por si só, excluam a necessidade de outros controles advindos da esfera pública não-estatal.

É forçoso convir que a efetividade do TCU é limitada, pois não possui estrutura suficiente para fiscalizar exaustivamente todas as entidades que estão submetidas à sua jurisdição, além disso as dimensões territoriais do Brasil e as extensas atribuições que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal de 1988, dão profundo respaldo à conclusão de que, isoladamente, o controle público estatal não tem o condão de combater a corrupção e produzir resultados na proporção desejada pela sociedade.

O controle social, cujo conceito neste trabalho recebeu a conformação de exercício do direito de fiscalização da atividade pública, por intermédio da participação popular, quanto à eficiência e à observância dos limites estabelecidos na Constituição Federal, também não possui o condão de combater, isoladamente, de modo eficaz, os desvios e desmandos na Administração Pública, pois a participação popular ainda é incipiente. O controle social apoiado na participação ativa e consciente ainda é uma utopia, como tem sido evidenciado em experiências ocorridas nos programas sociais na área de educação (FUNDEF e o PNAE), e de saúde (SUS), para os quais são destinados recursos financeiros transferidos pela União.

Os conselhos criados para assegurar a regularidade da gestão dos recursos federais destinados à implementação de políticas públicas, constituem-se em instrumentos de expressão, representação e participação da população, pois possuem caráter interinstitucional e exercem papel de mediadores na relação sociedade/Estado. Entretanto, tais colegiados nem sempre têm atingido sua finalidade, já que são passíveis de manipulação ou desprezo por parte de gestores descompromissados com a efetividade social desses programas.

Desta sorte, do lado do controle público estatal, a atribuição de natureza judicial às decisões condenatórias prolatadas pelas Cortes de Contas revela-se medida de forte impacto para o aperfeiçoamento das instituições oficiais de controle. Em outra vertente, o aperfeiçoamento do controle social deve ser buscado a partir da qualificação dos membros dos colegiados públicos e da adoção de critérios técnicos para a escolha dos conselheiros. Deve, também, ser propiciado o intercâmbio entre as Organizações Não-Governamentais e os referidos conselhos, de modo que se torne efetivamente possível oferecer treinamento aos seus membros e ampliar o controle por parte da sociedade, evitando que o controle social seja mero simulacro de fiscalização para legitimar manobras ilegítimas, com vistas à prática de atos ilícitos na gestão dos recursos públicos descentralizados.

O controle social e o controle estatal não possuem alicerces que os permitam funcionar satisfatoriamente de forma isolada, como historicamente tem sido demonstrado, logo a integração sistêmica entre os controles é fundamental para o seu aperfeiçoamento, exsurgindo o controle social como mecanismo proeminente que permite dar maior amplitude à fiscalização da gestão pública. Os problemas enfrentados, tais como o reduzido nível de participação da sociedade civil, a falta de qualificação dos conselheiros em órgãos de composição colegiada e a ausência de

mecanismos legais adequados que confirmam maior efetividade ao controle social são aspectos conjunturais que devem ser superados, à medida que se consolida a cidadania ativa.

Nesse caminho de convergência, que constitui o elo entre a esfera pública e a comunidade, o TCU deve ser inserido como um mecanismo à disposição da sociedade que deve desincumbir-se eficientemente do mister de apurar as denúncias e representações levadas ao seu conhecimento, realizando auditorias e inspeções com vistas à obtenção da verdade real, por meio de averiguações. Essa atuação do TCU deve ser aperfeiçoada continuamente, assim como os demais mecanismos de controle social, no entanto, devem ser escoimadas dos debates as propostas desprovidas de fundamentação técnica, coerência e base lógica que propugnam pela mera extinção da Corte de Contas, sob a argumentação falaciosa de que o culpado pelos desvios de recursos é a própria instituição controladora e não o gestor público ímprobo.

6. BIBLIOGRAFIA

Livros

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 173 p. Título original: stato, governo, società: per una teoria generale della política. ISBN 85-219-0110-0.
- BRAVO, Maria Inês Souza. *Gestão democrática na saúde: potencial dos conselhos*. In: Pereira, Potyara A.P.; Bravo, Maria I. S. (Orgs). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 25-85.
- CARVALHO, Antônio Ivo de. *Conselhos de Saúde no Brasil : participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.
- CITADINI, Antônio Roque. *O controle externo da Administração Pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito administrativo*. São Paulo: Forense, 1970.
- DI PIETRO, Maria S. Z. *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998. ISBN 85-224-1853-5.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. ISBN 85-87054-15-5.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2001. 120 p. (questões da nossa época, v. 84).
- GUALLAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. ISBN 85-203-0976-3.

- HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, s.d.
- JACINTHO, Jussara Maria Moreno. *A participação popular e o processo orçamentário*. São Paulo: Editora de Direito, 2000. ISBN 85-7435-123-7.
- MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público*. Editora São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. ISBN 85-203-1865-7.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política* : Legislativa, Administrativa, Judicial. (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992. 221 p.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2000. 128 p. ISBN 85-7232-411-9.
- SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. *CPI ao pé da letra*. Campinas: Millennium, 2001. 256 p.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1991. ISBN 85-7420-017-4.
- SILVA, Francisco Rodrigues. *CPIs federais, estaduais, municipais*: Poderes e Limitações. Recife: Edições Bagaço, 2001. 350 p. ISBN 85-7409-251-7
- SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito administrativo de participação* : Cidadania, Direito, Estado e Município. Belo Horizonte, Del Rey, 1997. 261 p.
- SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. *A força das decisões do Tribunal de Contas*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

Estudos, pareceres e artigos

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório Anual das Atividades do TCU: 2000*. Brasília: TCU, 2001.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Transferências de recursos e a Lei de responsabilidade fiscal*: orientações fundamentais. Brasília: TCU, 2000. 120 p.
- BRITO, Carlos Ayres. A distinção entre controle social e participação popular. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-22, jul./set., 1992.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das “agências autônomas”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 33, n. 2: 191-9, mar./abr. 1999.

- CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 24, n. 94, p. 183-198, abr./jun. 1987.
- CUSTÓDIO, A. J. Ferreira. Eficácia das decisões do Tribunal de Contas. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, a. 81, v. 685, p. 7-14, nov. 1992.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle jurisdicional da Administração Pública. *Revista Interesse Público*. Sapucaia do Sul, Notadez, ano 3, n. 11, p.47-58, jul./set. 2001.
- FREITAS, Juarez. O Controle social do orçamento público. *Revista Interesse Público*. Sapucaia do Sul, Notadez, ano 3, n. 11, p.13-26, jul./set. 2001.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Os conselhos de participação popular – validade jurídica de suas decisões. *Revista Associação dos Magistrados Brasileiros*. Belo Horizonte, a. 1, n. 3, p. 36-42, nov./dez., 1997.
- LUSTOSA NETO, Fausto. A natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília, v. 15, p. 15-26, 1987.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Funções do Tribunal de Contas. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 72, p. 133-50, out./dez. 1984.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro, *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 135: 271-281, jul./set. 1997.
- ROCHA, Lincoln Magalhães da. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 211-9, jan./mar. 1995.
- SANTOS, Jair Lima. *O Tribunal de Contas da União e os controles estatal e social da Administração Pública*. Dissertação de Mestrado em Direito defendida na Universidade Federal do Pará, 2002. 128 p.
- SCAFF, Fernando Facury. Controle público e Social da Atividade Econômica. In: XVII CONFERÊNCIA NACIONAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 1999, Rio de Janeiro. *Anais*. Brasília: OAB, 2000. p. 925-41.
- _____. Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado. *Revista Interesse Público*. Sapucaia do Sul, Notadez, ano 3, n. 12, p. 66-90. 2001.
- SILVA, Carlos Átila Álvares da. Funções dos Tribunais de Contas. In: *Ciclo especial de palestras sobre controle e fiscalização: fiscalização de gastos públicos no Brasil*. Brasília: TCU, 1999, p. 39-47.
- TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista dos Tribunais: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, a. 1, n. 4, p. 185-198. jul./set. 1993.
- ZIONI, Cecília. Um novo caminho. *Problemas brasileiros*. São Paulo, n. 337, p. 4-13, jan./fev. 2000.

Sítios e documentos acessados em meio eletrônico

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm>. Acesso em: 18 dez. 2001.

SIMON, Pedro. *Projeto de Emenda à Constituição*, n. 4, 1996. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/senador/HPPadrao/homepadrao.cfm?codparl=68&ufparl=RS&partparl=PMD>>. Acesso em: 26 dez. 2001.

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Vandré Augusto Búrigo¹

1. Introdução

Há certo tempo se discute acerca da possibilidade dos Tribunais de Contas manifestarem-se sobre a (in) constitucionalidade de atos normativos², inclinando-se tanto a doutrina quanto a jurisprudência no sentido de atribuir a essas Cortes Controladoras a faculdade de examinar a adequação dos textos legais ou atos da administração frente à Constituição. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, chegou a editar a Súmula 347:

“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”

A propósito, tal debate recebeu tratamento especial por ocasião do XVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, acontecido em setembro de 1993 na cidade de São Luiz do Maranhão, quando foram levadas à aprovação três teses: “O Controle de Constitucionalidade e os Tribunais de Contas”, de autoria da Procuradora do MP junto ao TC/DF, Dra. Cláudia Fº. Pereira; “As Leis Inconstitucionais e os Tribunais de Contas”, cujo autor foi o Dr. João dos Santos P. Braga, Procurador da MP junto ao TCE/AM e “A Inconstitucionalidade das Leis e Atos Normativos”, de autoria do Dr. Fernando Augusto Mello Guimarães, então Assessor Jurídico do TCE/PR. Exsurgiu claro das exposições tanto dos examinandos quanto dos Conselheiros debatedores, a competência da Corte de Contas pronunciar-se sobre a constitucionalidade dos atos do poder público, idéia fundada nas seguintes premissas:

- 1) A apreciação sobre a constitucionalidade das leis não pode ser entendida como um privilégio do Poder Judiciário; nesse sentido, podem os demais Poderes do Estado, assim como o Tribunal de Contas, de maneira adequadamente justificada, negar aplicabilidade aos atos normativos inconstitucionais, sendo-lhes lícito, pois, deixar de cumprir o mandamento inconstitucional sob o argumento de que este, por assim ser, representaria verdadeiro “câncer” no ordenamento jurídico, poderia/deveria por todos ser combatido, como asseverou o saudoso José Luiz de Anhaia Mello (ex-Conselheiro do TCE/SP e ex-Professor de Direito Constitucional da USP):

¹ Procurador da Fazenda Nacional, Ex-Analista de Controle Externo do TCE/SC (Consultor)

² Signo sob o qual pode-se entender, Conforme Daniele R. F. Coutinho (*in* Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política nº 24/141) “(...) todos aqueles [atos] que, embora não sejam lei em sentido formal, têm conteúdo de lei”.

“Ao Tribunal [*de Contas*] compete o poder-dever de negar cumprimento às leis inconstitucionais. De fato, se a lei inconstitucional é um abastema jurídico, como se não existe, não deve um Tribunal trata-la como elemento hábil sob pena de dar efeitos jurídicos a algo nulo e não simplesmente anulável” (grifou-se)^{3, 4}

- 2) São as Cortes de Contas órgãos verdadeiramente autônomos, e portanto desvinculados de todos os Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciários)⁵, aos quais cabem também, por imperativo funcional, a missão de dizer o direito ao aplicar a lei frente ao caso concreto (no entender de alguns, em certos casos, inclusive com ares de definitividade⁶), conforme anota Roberto Rosas de forma muito clara e sintética ao justificar o enunciado sumular:

³ In Revista do tribunal de Contas do Estado de São Paulo nº 73.

⁴ Para compreender melhor o entendimento segundo o qual podem os poderes do Estado negarem cumprimento às normas que entederem inconstitucionais vide: Josaphat Marinho *in*: “Leis Inconstitucionais e o Poder Executivo” *in* RDP nº 71/50; Themístocles B. Cavalcanti *in* “Do Controle da Constitucionalidade”. 1 ed. Forense: Rio de Janeiro, 1966. p. 177-180; RE nº 85.787-SC: Relator Min. Soarez Munhoz (STF): “A administração Pública pode negar-se a dar cumprimento à lei inconstitucional”

⁵ A propósito interessante trazer a seguinte lição do Min. Octávio Galloti (STF) sobre os Tribunais Controladores: **“Reconheço, a este último [o Tribunal de Contas], como não poderia deixar de fazê-lo, uma faixa própria de atuação que não pode ser concentrada no Poder Legislativo. O Tribunal de Contas da União, padrão obrigatório das Cortes estaduais correspondentes, composto de ministros investidos das mesmas garantias da magistratura dotado da prerrogativa conferida aos Tribunais do Poder judiciário, tem sua esfera própria de atuação direta estabelecida na Constituição. A despeito da ambigüidade da expressão “auxílio do Tribunal de Contas, utilizada pela Constituição ao estabelecer o modo de exercício do controle externo, pelo Poder Legislativo, é patente, no sistema, autonomia do Tribunal, que não guarda vínculo de subordinação para o Congresso, nem deve ser entendido como mera assessoria deste.”** ([...] incluiu-se) *Apud* Braga, João Santos. “As Leis Inconstitucionais e o Tribunal de Contas” *in* Anais do XVII Congresso de Tribunais de Contas do Brasil. 1993, São Luis. Maranhão.

⁶ Entendendo não ser absoluto o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV da CRFB/88) se posto em confronto com a atribuição de julgar concedida pela Constituição aos Tribunais de Contas (art. 71, II da CRFB/88), pela irrevisibilidade das decisões exaradas pelos Tribunais de Contas em julgamento de contas dos administradores e daqueles que deram causa a dano ao erário público, com consistência de argumentos advoga Jorge Ulisses Jacoby Fernandes *in* “Tomada de Contas Especial”. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1998, p. 25.

“O art. 71 da Constituição prevê o exercício pelo Tribunal de Contas da verificação da ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, etc.; e a legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões. Em face desses preceitos basilares, cabe à Corte de Contas o exame das exigências legais nos casos enunciados e em geral a ela submetidos, colocando o seu exame em confronto com a Constituição, não procedendo o argumento da privatividade da interpretação das leis pelo Poder Judiciário. Se os atos submetidos ao Tribunal de Contas não estão conforme a Constituição, logo são atos contra a lei, portanto inconstitucionais. Lúcio Bittencourt não foge deste ponto quando afirma caber essa declaração a todos os tribunais ordinários ou especiais, apesar de pertencer a última palavra ao STF (O Controle..., p. 34), encontrando a adesão de Carlos Maximiliano (Comentários à Constituição, v. III/263)”⁷.

Verificada a possibilidade de os Tribunais de Contas exercerem, de fato, o controle de constitucionalidade, cabe investigar então em quais circunstâncias tal exame poderia ser levado a cabo.

Nesse sentido, interessante primeiramente rever-se algumas questões pertinentes ao próprio controle de constitucionalidade em si.

2. Breves noções acerca do Controle de Constitucionalidade

Prevê a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88, duas formas de controle: o difuso e o concentrado.

Pelo controle concentrado, o exame da constitucionalidade é feito pela via direta, através de ação própria, declaratória de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade (art. 102, I, “a”) intentada com a finalidade específica de obter a declaração de (in) constitucionalidade⁸. Para tanto, é unicamente competente o Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, “a”) ⁹, que pode ser provocado neste sentido, mediante o requerimento de uma gama restrita de legitimados

⁷ *In* “Direito Sumular”. 9 ed. São Paulo: Malheiros. 1998. p. 137.

⁸ A propósito vale destacar que o pronunciamento acerca da (in)constitucionalidade de dado ato normativo tem dupla face. Se a Corte Suprema se pronuncia no sentido de julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade-ADIn que lhe foi dirigida é porque entendeu pela constitucionalidade do ato. Desse mesmo modo mas em reverso, se a Corte decidir pela improcedência da ação declaratória de constitucionalidade-ADC, é porque entendeu inconstitucional o dispositivo posto em discussão.

⁹ *“Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;”*

(art. 103 da CRFB/88)¹⁰, cuja decisão tem o condão de gerar efeitos retroativos à data da edição do ato julgado inconstitucional (*ex tunc*), a não ser que por razões de “segurança jurídica ou de excepcional interesse social” (art. 27 da Lei 9.868/99) assim não entenda o Tribunal.

Por ser meio de ataque direto – pois combate a norma em si ou pelo menos uma parte dela em sua “abstratidade” – o julgado atinge a todos indistintamente e não só aqueles que participarem do processo de declaração de inconstitucionalidade (*erga omnes*).

Uma vez declarada pelo Pretório Excelso a inconstitucionalidade, a norma inquinada é tida como automaticamente extirpada do ordenamento jurídico, não se revestindo de condição *sine qua non* a comunicação a qualquer órgão ou Poder.

Já no controle pela via difusa, também chamada de “via de exceção”, a declaração ocorre incidentalmente, no curso de um processo, de ofício¹¹ ou mediante a argüição de uma das partes envolvidas na demanda, na defesa de seu interesse. A competência para declarar a inconstitucionalidade neste caso é aberta, podendo qualquer juiz, temporário ou vitalício, fazê-lo¹².

Sendo o órgão julgador um Tribunal (e órgão pertencente ao Poder Judiciário), a declaração imprescindirá no entanto, dos votos da maioria absoluta dos membros ou dos membros do respectivo órgão especial (art. 97 da CRFB/88)¹³ e surtirá efeitos retroativos (*ex tunc*) apenas entre as partes dos participantes do processo (*inter partes*).

A norma declarada inconstitucional no entanto continuará a ser aplicada a todos. No caso do pronunciamento advir do Supremo Tribunal Federal (que naturalmente pode conhecer da argüição também pela via acidental julgando um recurso extraordinário, por exemplo), ato contínuo à declaração procederá este alto Tribunal a comunicação ao Senado Federal, a quem caberá, mediante apreciação discricionária, suspender a eficácia do ato normativo (art. 52, X)¹⁴ em relação a quem do processo não foi parte, suspensão esta cujos efeitos não retroagirão no tempo (*ex*

¹⁰ “Podem propor a ação de inconstitucionalidade: I – o Presidente da República; II – a Mesa do Senado Federal; III – a Mesa da Câmara dos Deputados; IV – a Mesa de Assembléia Legislativa; V – o Governador do Estado; IV – o Procurador-Geral da República; VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – partido político com representação no Congresso Nacional; IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

¹¹ Neste sentido vide Gilmar Ferreira Mendes *in* “Controle de Constitucionalidade: São Paulo: Saraiva, 1990, p.202.

¹² Neste sentido vide Nelson Oscar de Souza: “A Inconstitucionalidade” *in* Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política nº 25/50: Gilmar Ferreira Mendes *in* ob. cit. p. 347.

¹³ “Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.”

¹⁴ “Compete privativamente ao Senado Federal: (...) X – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.”.

nunc), tendo então por válidos todos os atos até então praticados com supedâneo no ato normativo suspenso.

Assim, pode-se bem concluir com as palavras de Daniele R. F. Coutinho, sobre as diferentes finalidades de ambas as formas de controle:

“Foi em razão destas considerações que Meirelles Teixeira afirmou, com base no observado por Crisafulli, que o controle da constitucionalidade tinha dupla finalidade: “primeira, a defesa da própria Constituição, isto é, no interesse objetivo da legalidade, da consonância com as normas inferiores com as normas hierárquicas superiores; segunda, a defesa ou proteção de direitos subjetivos dos particulares, porventura lesados ou ameaçados de violação, direta ou indiretamente, pela norma ordinária inconstitucional, podendo-se talvez, admitir, como faz aquele autor, que esta proteção das situações subjetivas se conceba como meio técnico da legitimidade das leis frente à Constituição, isto é, “legalidade constitucional”, objetivamente considerada”¹⁵ (grifou-se)

Reforce-se apenas que a declaração de (in) constitucionalidade por excelência, pela via direta, atacando a lei ou o ato normativo *in abstracto*, compete somente o Supremo Tribunal Federal fazê-lo, pois assim expressamente a Constituição determinou (art. 102, I, “a”)¹⁶. Quando se diz porém, que podem os tribunais e os juízes declararem a (in) constitucionalidade pela via incidental (controle difuso), como se depreende do que foi exposto acima, corresponde esta afirmativa na verdade não a uma conduta de declaração, mas sim a mero afastamento (da aplicabilidade frente a caso concreto) da norma acoimada de inconstitucional, equivalendo, portanto, a uma negativa de cumprimento: isto sob o argumento de que o ato, afrontando a Constituição deve ser tido como inexistente, aplicando-se então as demais normas do ordenamento jurídico, simplesmente como se o ato inquinado sequer viesse a existir.

3. Exame da (in) constitucionalidade pelo Tribunal de Contas

Se consideradas em sentido estrito algumas das digressões anteriores, poder-se-ia apressadamente concluir outrossim, que em razão do fato da Constituição dar a entender que apenas os tribunais pertencentes ao Poder Judiciário poderiam dizer incidentalmente da constitucionalidade dos atos normativos, não poderiam fazê-lo os Tribunais de Contas.

Tal assertiva, no entanto, não pode ser encarada como correta justamente em razão do que já exposto no item nº 1 deste estudo: ora, como às Cortes Controladoras cabe a função constitucional de dizer o direito (ainda que sem ares de definitividade) sobre dado caso concreto (CRFB/88 – art. 71, II, III, IV, VIII, IX e X, preponderantemente) por bons motivos que a elas também seja dado operar o controle da adequação, formal ou material, das leis em relação à Constituição.

¹⁵ “Controle Incidental da constitucionalidade das leis no Direito brasileiro”. In *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* nº 24/137.

¹⁶ Cujos termos estão reproduzidos na nota de rodapé nº 08. retro.

Infere-se de todo modo, que se de um lado podem ditas Cortes pronunciar-se sobre a (in)constitucionalidade dos atos normativos, à vista da competência exclusiva da Suprema Corte (art. 102, I “a” da CRFB/88), assim podem fazê-lo somente pela via incidental e com efeitos restritos às partes envolvidas no processo objeto do julgamento ou apreciação (inter partes)¹⁷ e desde que, em prol da harmonia dos procedimentos, seja a decisão também acolhida por dois terços das Cortes. Em consonância com algumas dessas idéias, pelo menos, é a lição de Themístocles Brandão Cavalcanti, ainda muito atual em nossos dias:

“A declaração de inconstitucionalidade é, entretanto, prerrogativa do Poder Judiciário, de que não pode se utilizar o Tribunal de Contas sem invadir a esfera daquele Poder, mas ao apurar a sua própria competência em face da Constituição e das Leis e ao apreciar os atos submetidos ao seu julgamento nada impede que o Tribunal de Contas examine a validade e a eficácia das leis e dos seus atos administrativos perante a Constituição, deixe de aplicá-los e reconheça o seu vigor quando manifesta a inconstitucionalidade”.¹⁸ (grifou-se)

Nesse sentido, sendo-lhes lícito levar a cabo apenas o controle difuso, podem os Tribunais de Contas meramente afastar a incidência de norma inconstitucional no caso concreto sob seu exame, tomando, pois, como vigente, aquela(s) existentes ao tempo anterior à edição da norma açoitada. A respeito, merece atenção a ponderação feita por Daniele R.F. Coutinho apoiada na distinção de Celso Ribeiro Bastos:

“Na verdade, aquele que obteve o pronunciamento da inconstitucionalidade, consegue-se eximir do cumprimento da norma. Isto não significa que a norma considerada inconstitucional será retirada do ordenamento jurídico e que todas as pessoas estarão autorizadas a cumpri-la. A norma incidentalmente declarada inconstitucional continua incidindo e sendo aplicada nos demais casos, ressalvada a hipótese de ser julgado o litígio, em grau de recurso pelo STF, com a conseqüente suspensão da eficácia da norma pelo Senado Federal. É que fora desta hipótese a declaração de inconstitucionalidade só produz efeitos para as partes do processo onde foi argüida e decidida”.¹⁹

À vista dessas formulações conclui-se que no cumprimento de suas atribuições constitucionais os Tribunais Controladores podem, por exemplo:

- no cumprimento do art. 71, III da CRFB/88, negar registro de ato de aposentadoria ou admissão de servidor com fundamento na inconstitucionalidade de lei em que se apoiou o ato; ou em reverso...

¹⁷ Nada obstante que transformem em súmula o resultado da apreciação, de forma a uniformizar suas jurisprudências e, a partir daí, que assim decidam de forma reiterada.

¹⁸ *In*: “Pareceres da Consultoria-Geral da República” *apud* ob. cit. p. 179.

¹⁹ Ob. cit. p. 136

- registrar ato de aposentadoria praticado a partir do não atendimento a dispositivo de lei entendida inconstitucional;
- no cumprimento do art. 71, II da CRFB/88, julgar regular as contas do administrador mesmo a despeito do descumprimento de norma, uma vez verificada a inconstitucionalidade desta;²⁰
- no cumprimento do art. 71, IX e/ou X da CRFB/88 declarar a invalidade de contrato celebrado com supedâneo em lei inconstitucional, solicitando a anulação ou sustação;
- no cumprimento do art. 71, II c/c VIII da CRFB/88, determinar o ressarcimento de valores percebidos por agentes públicos com base em ato normativo declarado inconstitucional;²¹ ou em reverso...
- deixar de aplicar multa por descumprimento de norma legal ou regulamentar em razão de entendê-la inconstitucional.

4. Conclusão

Ante o exposto, conclui-se que aos Tribunais de Contas, no cumprimento às atribuições elencadas pela Constituição da República, é lícito pronunciarem-se sobre a constitucionalidade dos atos normativos, negando, se for o caso, cumprimento àqueles que entender incompatíveis formal ou materialmente com a Lei Maior.

²⁰ Importante advertir neste particular que o inverso, ou seja, julgar irregular por **observância** de norma inconstitucional dificilmente poderia ocorrer justamente porque ao **administrador** cabe precipuamente o cumprimento da lei e não questionamento amplo acerca de sua legitimidade/validade formal ou material. Além disso, justamente em razão da presunção de constitucionalidade de que gozam os atos normativos, somente nos casos em que a inconstitucionalidade fosse absolutamente flagrante e houvesse comprovado o dolo ou culpa grave por parte do administrador em cumpri-la, poder-se-ia atribuir responsabilidade (caso haja dano ou erário).

²¹ Como, a propósito, decidiram: o TCU no Processo nº TC 600.086/93-3, cujo Relator foi o Min. Iram Saraiva em decisão publicada no DOU de 20/11/96; e o STJ no Recurso em Mandado de Segurança nº 5.990. Relator Min. Assis Toledo, em decisão publicada no DJU de 11/03/1996, cuja emenda é a seguinte: *“Mandado de Segurança. Ato do Tribunal de Contas do Estado. Reajuste de Remuneração de Vice-Prefeito e Vereadores, concedido para vigorar na mesma legislatura. Inconstitucionalidade, ante o que dispõe o art. 29, V, da Constituição Federal. Decisão do Tribunal de Contas determinando a responsabilidade dos beneficiados, bem como a restituição das importâncias recebidas aos cofres municipais. Legalidade desta decisão, que não ultrapassa os limites de competência do Tribunal de Contas (Súmula 347 – STF). Decisão do Tribunal de Justiça considerando correta a orientação do Tribunal de Contas do Estado, negando a segurança em favor do vice-prefeito e dos vereadores. Recurso em mandado de segurança a que se nega provimento”*.

CONTROLE EXTERNO SOBRE A DEFESA NACIONAL¹

Carlos Wellington Leite de Almeida²

Introdução

O Controle Externo exercido sobre a Defesa Nacional tem por fim garantir a boa gestão dos recursos públicos disponibilizados a essa fundamental função governamental. Opera-se a partir da aplicação dos princípios e conceitos relativos à eficácia, à eficiência, à economicidade, à legitimidade e à legalidade, de forma a que se mantenha a necessária aderência à manifestação legítima dos interesses nacionais. A Defesa, muitas vezes um tema de pouca proximidade em relação ao cidadão comum, exige que as entidades de fiscalização assumam quase todo o papel controlador, o que aumenta sua responsabilidade perante a sociedade civil.

O aperfeiçoamento de sua atuação e a concentração em ações mais substantivas do que meramente formais representam uma importante iniciativa no sentido de garantir a melhor Defesa para o país. Noções de eficácia e eficiência ganham força e passam a requerer do Controle Externo uma ação mais decisiva na defesa dos interesses da sociedade. Ao lado da tradicional legalidade, essas noções deverão conformar o ambiente em que se desenvolve o controle externo sobre as armas nacionais.

Ao longo deste texto, são tratados diferentes aspectos que afetam a ação do Controle Externo sobre a Defesa do país. Primeiramente, discute-se a multidisciplinariedade da guerra moderna e sua relação com o exercício de um efetivo controle civil sobre as forças armadas. A seguir, deslocando-se o enfoque para o caso brasileiro, são tratados os aspectos normativos, com ênfase para a identificação de diplomas aplicáveis ao exercício do controle sobre a Defesa Nacional. Seguem análises relativas ao propósito do Controle Externo sobre a Defesa e ao caráter fundamental do controle orçamentário. Analisadas as questões de ordem orçamentária, são discutidos os temas relativos à transparência e ao sigilo em assuntos de Defesa, com destaque para a necessidade de se equilibrar as duas exigências. Eficácia, eficiência e legalidade são debatidas em seguida, de maneira a conformar o ambiente no qual serão desenvolvidas as ações do Controle Externo sobre a Defesa Nacional. Por fim, a conclusão procura resumir as discussões contidas no texto e apresentar, de maneira clara e consistente, as exigências que deverão nortear a supervisão a ser exercida.

¹ Texto produzido a partir dos conhecimentos adquiridos no Curso *Defense Planning and Resource Management*, realizado em 2002 na *National Defense University*, Washington, D.C., EUA.

² Analista de Controle Externo do TCU, oficial da reserva da Marinha do Brasil. Possui mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília e pós-graduação em Hidrografia pela Diretoria de Hidrografia e Navegação. Concluiu os cursos *Financial Analysis and Programming* pelo *International Monetary Fund Institute*, *Defense Planning and Resource Management* e *Defense Economics and Budgeting* pela *National Defense University*. Bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval.

Defesa sob enfoque multidisciplinar e controle civil

A evolução recente das sociedades traz como uma de suas mais evidentes características a superação dos campos de conhecimentos isolados. Esse fenômeno, conhecido como multidisciplinariedade, deu início a mudanças radicais de postura nas diferentes áreas de atuação governamental, dentre as quais inclui-se a Defesa. Esta deixou de ser um conhecimento restrito ao soldado e passou a migrar, cada vez mais rumo ao cidadão comum. Hoje, as discussões relativas à Defesa de um país superam temas restritos ao adestramento militar e deságuam em temas muito mais exigentes, como a capacidade nacional de manter a linha de produção e o ciclo de fornecimento das peças sobressalentes necessárias ao funcionamento dos sistemas de armas. A Defesa moderna tornou-se um tema complexo, que envolve discussões relativas à Estratégia, à Economia, ao Direito, à Sociologia, à Psicologia e a muitos outros campos do conhecimento.

As características da guerra moderna não mais permitem que o planejamento e as ações militares se façam dissociadas do restante do contexto nacional. O campo de batalha da atualidade extrapola o local restrito do choque entre as unidades militares e abrange o todo dos países envolvidos. As armas modernas, como o avião, o submarino e o míssil balístico e, em especial, as armas nucleares, bacteriológicas e químicas, trouxeram ao mundo a expectativa da autodestruição, pelo que passaram a merecer a atenção generalizada das sociedades. Georges Clemenceau, ministro francês do início do século XX, haveria dito, por ocasião das negociações de Versalhes, que a guerra é um assunto sério demais para ficar nas mãos dos militares. Com isso, não quis o ministro apenas criticar os comandantes e soldados de país, o que seria pouco razoável diante do fato de que estes acabavam de vencer a Grande Guerra de 1914-1918. A intenção de Clemenceau parece ser, com maior empenho, criticar a sociedade civil pela falta de engajamento em assunto vital para a sua própria existência. Começava a surgir a noção contemporânea do controle civil sobre as armas nacionais, uma idéia que, na verdade, tem suas raízes históricas na Inglaterra da segunda metade do século XVII, época em que o Parlamento Britânico, por meio do *Bill of Rights* (1689), passou a dispor sobre a composição e a mobilização do exército nacional em tempo de paz.

Mais recentemente, a globalização e a generalização da informação a ela relacionada acentuaram dramaticamente a questão da multidisciplinariedade da guerra. Os benefícios esperados não foram objeto de uma distribuição igualitária, nem mesmo razoavelmente equilibrada, o que gera ressentimentos entre os povos e produz desentendimentos políticos com possíveis reflexos armados³. Novos tipos de conflitos armados desafiam a capacidade de adaptação, planejamento e formulação

³ Thomas L. Friedman realça a necessidade de harmonização e contemporização dos efeitos diversos da globalização. Para o autor, o verdadeiro desafio do atual processo, tanto para os países quanto para as pessoas, é encontrar um equilíbrio saudável entre a preservação dos valores tradicionais e as mudanças necessárias para que se possa sobreviver no mundo globalizado (Friedman, 1999).

doutrinária dos países, impondo novas demandas às instituições internacionais e nacionais. Alguns exemplos importantes são os seguintes:

a) a crise financeira asiática de 1997-1998 intensificou as tensões e instabilidades étnicas na Indonésia, catalisando os movimentos de independência do Timor Leste e ameaçando a integridade territorial de todo o resto do país;

b) durante a luta no Kosovo e após o seu término, kosovares de origem albanesa lançaram mão da *internet* para levantar substancial financiamento destinado ao Exército de Libertação do Kosovo, enquanto, na Sérvia, reformistas usaram o mesmo recurso para escapar à censura governamental e levantar oposição ao regime do líder Slobodan Milosevic;

c) em Serra Leoa, grupos criminosos tiveram seus atos insurrecionais financiados por meio da venda de diamantes no mercado internacional.

Os conflitos mais recentes por que passou a humanidade e as discussões acerca dos comandos unificados também emprestaram sua contribuição à idéia do controle civil. Partindo-se das mesmas observações relativas à multidisciplinariedade da guerra moderna, gradualmente surgiu o consenso de que as forças singulares não mais poderiam planejar-se e operar independentemente umas das outras. Com isso, a questão da integração dos esforços ganhou relevância até então inexistente a noção de que um órgão central de coordenação, neutro em relação aos choques de interesses entre as forças, deveria existir.

Antes mesmo do fenômeno globalizante, outro fator que impulsionou o controle civil sobre os militares, de ordem essencialmente política, foi a ocorrência dos regimes totalitaristas da primeira metade do século XX, juntamente com a sucessão de golpes militares na América Latina. O Nazi-Fascismo, de Adolf Hitler e Benito Mussolini, o Totalitarismo comunista de Josef Stalin, o Totalitarismo ibérico, de Franco e Salazar, e o desenvolvimentismo forçado dos regimes militares latino-americanos, devidamente ponderadas as particularidades de cada um, tiveram características comuns: a ilegitimidade da mudança de poder e o apoio das armas nacionais. Ainda que os totalitarismos se hajam legitimado ao longo do exercício do poder, a análise histórica os condena inexoravelmente. As armas nacionais, ainda que hajam, em alguns casos, resistido ao assédio, acabaram por conferir suporte à ditaduras que se instalavam. E foram essenciais à conquista e manutenção do poder. É realidade inegável que as Forças Armadas constituem um grupo de pressão eficaz sobre os órgãos governamentais. Por isso é necessário estabelecer mecanismos que assegurem sua subordinação à autoridade política legitimamente constituída (Santa María, 2002). Generalizou-se o temor de que as armas nacionais, associadas a um líder carismático, pudessem, endemicamente, subverter a ordem constitucional.

Hoje, praticamente, não há contestação à necessidade de um controle civil sobre as Forças Armadas. Seja pela compreensão efetiva do caráter multidisciplinar da guerra moderna, seja pelo temor das ditaduras militares, seja pela necessidade de integração dos esforços das forças singulares, tanto civis quanto militares tendem a concordar com a real necessidade de se manter o aparelho militar atrelado ao interesse

nacional por meio do controle civil sobre as armas. Não obstante, discussões intensas são travadas a respeito da operacionalização desse controle⁴.

O alicerce que primeiro buscam erigir os países na conformação do controle civil sobre as armas é o estabelecimento de um Ministério da Defesa. Órgão de concepção recente, destinado a garantir a ligação entre o interesse militar e o interesse nacional, o Ministério da Defesa impõe-se como um ícone do pensamento político-organizacional contemporâneo. A ele compete a integração dos esforços das forças singulares, na busca da sintonia das atividades desempenhadas. Algumas das idéias aplicáveis a esse posicionamento são: integração do planejamento, economicidade, coordenação de esforços, gradualidade evolutiva, objetividade, unidade de comando, modernidade, racionalidade e minimização de custos.

As Forças Armadas Brasileiras, organizadas em Ministérios independentes desde sua criação, já tiveram essa estrutura dividida contestada antes mesmo do surgimento do Ministério da Defesa. Alguma autoridades, como o Presidente Castelo Branco, já pugnavam por estabelecer um órgão desse tipo. A criação do Estado-Maior das Forças Armadas, em 1946, antes mesmo do governo desse Marechal, já representava uma resposta à necessidade de integração operacional das três Forças Armadas, mantendo-se as peculiaridades de cada Força singular (Potengy, 1998).

Depois da Constituinte de 1988, o tema da criação de um Ministério da Defesa ganhou vigor. O Presidente Fernando Henrique Cardoso, em várias oportunidades, declarou ser sua intenção criar o órgão. Alguns argumentos para a criação do novo órgão eram de ordem operacional, como a necessidade de coordenação superior dos esforços das três Forças e a imperiosidade de se estabelecer uma adequada coordenação orçamentária. Outros argumentos diziam respeito à inserção política do Brasil no cenário internacional: no que dizia respeito à Política de Defesa, o Brasil constituía-se no único país do Continente Americano e em um dos poucos do mundo a não ter um Ministério semelhante. Sob o enfoque estrutural, a missão das Forças Armadas, preconizada na Constituição Federal, conduz a um mesmo conjunto de funções, pelo que é razoável supor que a responsabilidade deva ser concentrada em um único Ministério, com o intuito de evitar a dispersão de meios. De fato, a organização triministerial antecedente já registrava algumas superposições de esforços, geradoras de desperdício (Potengy, 1998).

Com a efetiva implantação do Ministério da Defesa, o que se deu por meio da Emenda Constitucional nº 23, de 02 de setembro de 1999, a noção do controle civil sobre as Forças Armadas vê-se, definitivamente, introduzida no Brasil. A Lei Complementar nº 97/99 define que as Forças Armadas estão sob a autoridade suprema do Presidente da República, mas são objeto da direção superior do Ministro da Defesa. Com isso, estabelece-se uma instância política intermediária entre os comandantes militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e o Presidente da República. O que se espera dessa nova estrutura, basicamente, é a efetiva aderência

⁴ Para Samuel Huntington (Huntington, 1995) o imperativo funcional das instituições militares deverá estar inserto na Constituição. Cabe à Lei Maior a definição das atribuições militares.

das armas nacionais aos princípios do Estado democrático e um ganho em eficiência e eficácia, vislumbrado a partir da possibilidade de maior coordenação dos esforços das Forças singulares, no cumprimento das suas atribuições.

A Lei Complementar nº 97/99, ao tempo em que outorga ao Presidente da República a posição de Comandante Supremo das Forças Armadas, estabelece órgãos de assessoramento presidencial. Nos termos da Lei Complementar, o Comandante Supremo é assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, quanto ao emprego dos meios militares e pelo Ministro de Estado da Defesa no que se refere aos demais assuntos da área militar. O Conselho Militar de Defesa é formado pelos três Comandantes de Forças e pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa, sob a presidência do próprio Ministro.

O Ministro da Defesa, por sua vez, exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, pelo Estado-Maior de Defesa, pelas Secretarias e demais unidades. Ao Estado-Maior de Defesa compete elaborar o planejamento do emprego combinado das Forças, assessorar o Ministro na condução dos exercícios combinados e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições. Às Secretarias e demais órgãos competem o assessoramento diuturno nos assuntos relativos à Defesa Nacional, na forma internamente definida pelo Ministério.

Resta evidente que há um redirecionamento das funções decisórias da Defesa da instância puramente militar para a instância política civil. Isso demanda alterações, também, na postura do Controle Externo exercido sobre a Defesa, pois deverá orientar-se, cada vez mais, para o exercício de sua jurisdição sobre as autoridades civis e militares que compõem o quadro do Ministério e não sobre os Comandos de Forças. Isso não quer dizer, entretanto, que o Controle Externo ficará afastado das avaliações relativas à Marinha, ao Exército e à Aeronáutica. Muito pelo contrário, o Controle Externo agora tem instâncias claras de atuação e poderá concentrar sua ação sobre as Forças Armadas, propriamente ditas, no que toca ao preparo e ao emprego dos meios militares.

Aspectos normativos do Controle Externo sobre a Defesa no Brasil

Fundamental para qualquer órgão de Controle Externo é a definição clara da sua competência para agir, erigida a partir de bases normativas. No que respeita à Defesa, a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União (TCU) deriva, em primeiro lugar, da Constituição Federal. Esta define, em seu artigo 21, inciso III, a competência da União para assegurar a Defesa Nacional, logo, compete o Controle Externo respectivo ao Congresso Nacional e à Corte de Contas Federal, nos termos da mesma Lei Maior e da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU).

A Carta Magna do Brasil, em seus artigos 70 e 71 define que o Controle Externo, a ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, consistirá na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todas as entidades da administração direta e indireta da União, o que inclui a Defesa Nacional.

A Lei Complementar nº 97/99 atribui ao Ministério da Defesa a responsabilidade pela consolidação das propostas orçamentárias das Forças singulares. Esse orçamento consolidado deverá contemplar, obrigatoriamente, as prioridades da Política de Defesa Nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O Orçamento de Defesa consignará dotações próprias para a Marinha, para o Exército e para a Aeronáutica, cabendo a responsabilidade pela gestão dos recursos aos respectivos Comandos Militares, de forma individualizada.

A partir das definições legais acima descritas, percebe-se uma segmentação no ciclo orçamentário da Defesa. Enquanto que, nos demais Ministérios, os processos de elaboração orçamentária e sua execução competem ao mesmo órgão, no caso da Defesa, a elaboração compete aos Comandos singulares, a consolidação compete ao Ministério da Defesa e a execução retorna à esfera de competência dos Comandos. A definição de prioridades deve competir, portanto, ao Ministério da Defesa, o qual deverá atuar sobre as propostas consolidadas das Forças, pelo que poderá dispor de visão ampla das necessidades militares e exercer o seu papel central de mediador e articulador. Já a execução do orçamento compete a cada uma das Forças Armadas, individualmente. O Controle Externo deverá estar atento a essa segmentação do ciclo orçamentário da Defesa porque, dependendo do tipo de análise a ser realizada, os questionamentos quanto à legalidade, à economicidade, à eficiência, à eficácia e à legitimidade dos atos de gestão poderão recair sobre diferentes atores institucionais.

A Política de Defesa Nacional, ainda que não constitua, verdadeiramente, um normativo, deverá servir de base às avaliações do Controle Externo. Isso porque o conhecimento de seu conteúdo é essencial para o estabelecimento de indicadores de performance globais e para a correção das avaliações que serão realizadas sob o ponto de vista da eficiência e da eficácia. Um corolário lógico da idéia de que não adianta seguir adiante se não se sabe qual caminho deve ser seguido.

Além desses normativos, especificamente relacionados à gestão dos recursos de Defesa, os normativos gerais da gestão orçamentária são igualmente aplicáveis. Destacam-se a Lei nº 4.320/64, instituidora das normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços do Poder Público, o Decreto-Lei nº 200/67, que estabelece a organização básica da Administração Federal e a Lei nº 8.666/93, que regula as licitações e contratos administrativos. Todos esses normativos, em suas especificidades, contribuem para definir a esfera de atuação e as competências do Controle Externo sobre a Defesa Nacional.

Propósitos do Controle Externo sobre a Defesa

O propósito do Controle Externo, não somente em relação à Defesa, mas em relação a qualquer área de atuação da Política Nacional, é o de garantir a boa gestão dos recursos públicos, a partir da aplicação dos princípios e conceitos relativos à eficácia, à eficiência, à economicidade, à legitimidade e à legalidade, de forma a que se

mantenha a necessária aderência à manifestação legítima dos interesses nacionais. Em suma, cabe-lhe a garantia da transparência, da *accountability*⁵. O Controle Externo, devidamente apoiado pelo Controle Interno, deve agir como guardião do interesse público em relação às ações executadas com recursos governamentais.

No que se refere, particularmente, à Defesa, na maioria das vezes um tema de pouca proximidade em relação ao cidadão comum, as entidades de fiscalização praticamente assumem a totalidade do papel controlador, o que redobra sua responsabilidade perante a sociedade civil. Para tanto, a existência nos órgãos de controle de setores especializados no assunto, bem como de técnicos qualificados, representa uma importante iniciativa no sentido de garantir a melhor defesa possível para o país.

Deve o Controle Externo agir como meio integrador dos interesses e dos diversos órgãos envolvidos, com vistas ao desenvolvimento, no seio da Defesa Nacional, de uma efetiva mentalidade de controle: eficaz, eficiente, desprovida de preconceitos e visando, exclusivamente, ao bem do país. Os órgãos de controle estão em posição privilegiada para promover tal integração, tendo em vista a sua condição de neutralidade em relação aos diferentes setores da Administração Pública. Os interesses nacionais, quase sempre difusos, são muitos e de variadas espécies. O atendimento a todos igualmente é virtualmente impossível, pelo que a integração dos esforços dos diferentes setores e a definição clara de metas e objetivos que não se sobreponham deve constituir-se em preocupação permanente⁶.

Embora não se possa descuidar da questão da legalidade, especialmente em temas de Defesa⁷, o Controle Externo deve priorizar a análise dos pontos de vista da eficácia, da eficiência, da economicidade e da efetividade na alocação dos recursos, medidas de muito mais difícil verificação do que a relativa à aderência às normas vigentes. Deve ser elemento capaz de mostrar ao cidadão o que se faz, efetivamente, com os recursos públicos. No que se refere ao setor Defesa, em regime verdadeiramente democrático, o cidadão comum tem o direito de saber se as lideranças

⁵ O *General Accounting Office*, órgão de Controle Externo dos Estados Unidos da América, em suas normas de auditoria, define como “inerente ao processo de governo”, a obrigação de prestar contas (GAO, 1994). Por *accountability*, o órgão entende a transparência, por meio do Poder Legislativo e voltado para a sociedade estadunidense, quanto aos programas, políticas e atividades desenvolvidas no meio governamental (GAO, 2002).

⁶ Douglas Band, da Universidade de Kingston, Canadá, ressalta a importância da cooperação entre as universidades e os órgãos da Defesa Nacional naquele país desde a Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1960. Da mesma forma, realça os resultados negativos decorrentes de um posterior afastamento entre os setores acadêmico e militar e os esforços atuais pela reaproximação (Band, 2001).

⁷ As instituições componentes da Defesa representam a instância máxima de defesa da integridade e das instituições nacionais, na forma da lei. Admitir que elas possam fugir à legalidade representaria um contra-senso à sua própria razão de existência.

políticas decidiram corretamente a alocação de recursos na Defesa Nacional, especialmente em termos comparativos com as demais alocações: saúde, educação, transportes, etc (Hayes *apud* Quintana). Da mesma forma, tem o direito à informação clara e correta quanto a haverem sido os recursos da Defesa alocados da maneira mais eficaz e eficiente possível.

De um ponto de vista mais político, impende ressaltar a importância do Controle Externo em tempos de transição democrática ou de redefinição institucional, como o do surgimento de um Ministério de Defesa. Nesses momentos o Controle Externo sobre a Defesa assume o papel fundamental de mediador e de realizador da desejada transparência para a sociedade. A importância de sua atuação decorre de seu caráter exterior ao planejamento e à execução, o que favorece a respeitabilidade e a imparcialidade de suas avaliações, e de sua atitude predominantemente técnica, capaz de conferir suporte à decisão política, sem assumir a política para si. Nesse papel de mediador político-social, o Controle Externo não somente garante a aderência do comportamento militar ao interesse nacional, mas, em sentido inverso, leva à sociedade as expectativas do setor de Defesa. Da mesma forma que a sociedade civil necessita do serviço especializado de um órgão capaz de informar-lhe, em linguagem clara, o que se passa no âmbito da Defesa Nacional, os integrantes desta necessitam locutores institucionais confiáveis, capazes de interpretar suas necessidades e suas inquietudes profissionais e levá-las às lideranças políticas constituídas.

Orçamento da Defesa: instrumento fundamental do Controle Externo

A principal ferramenta de exercício do Controle Externo, não somente sobre a Defesa Nacional, mas também sobre os demais setores governamentais é o orçamento. O orçamento é o instrumento por excelência de concretização da atividade governamental. Na prática, toda proposta política consiste apenas em discurso até o momento em que esteja incluída na pauta orçamentária, o que abrange as propostas voltadas para a Defesa Nacional (Petrei, 2001). Muito da adequada definição do perfil da Defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional.

A supervisão orçamentária exercida pelo Controle Externo é capaz de produzir, como nenhuma outra forma de ação fiscalizatória, a transparência para a sociedade. O controle do orçamento, juntamente com as análises econômico-financeiras que o acompanham, permite o estabelecimento de indicadores operacionais seguros e imparciais, o levantamento das necessidades do setor Defesa, seus núcleos de eficiência e ineficiência e a avaliação contínua das atividades efetivamente desempenhadas⁸. Constitui fundamento para o exercício da atividade de controle a avaliação quanto à observância dos princípios que regem o orçamento.

⁸ John Keegan ressalta que, quando dos esforços britânicos pelo estabelecimento e pela afirmação de seu Poder Naval, ao longo do século XIX, época de verdadeira revolução dos meios navais, somente quando as esquadras começaram a representar um peso considerável para o orçamento nacional é que as discussões sobre a composição da Marinha Real assumiram caráter público (Keegan, 1993).

A garantia da observância dos princípios orçamentários está na base da atuação do Controle Externo. Ressalvadas algumas distinções específicas, naturais a qualquer área de atuação governamental, as quais podem exigir alguma adaptação conceitual, o orçamento da Defesa é passível de avaliação a partir dos princípios e conceitos orçamentários gerais. Todos os princípios orçamentários, *da Unidade, da Universalidade, da Anualidade ou Periodicidade, da Discriminação ou Especialização, da Exclusividade, do Equilíbrio*, emprestam seu valor à análise da Defesa.

Outros princípios consagrados na doutrina também devem ser aplicados à questão do orçamento da Defesa: clareza, publicidade, exatidão, programação, etc. Um princípio orçamentário, entretanto, vem ganhando especial força na literatura corrente: o da legitimidade. O *Princípio da Legitimidade* diz respeito à relação que deve existir entre o orçamento aprovado e executado e a sua geração de forma legítima, ou seja, em consonância com os interesses nacionais e com a idéia socialmente consagrada do que seja “correto”. A principal virtude da aplicação do *Princípio da Legitimidade* ao tema da Defesa reside em sua tendência a impulsionar o controle social sobre um tema normalmente alheio ao conhecimento do cidadão comum. O controle social dos resultados obtidos pela ação governamental tem sido repetidamente enfatizado pelas instituições superiores de fiscalização e por estudos acadêmicos como instrumento de consolidação da democracia e da eficiência no uso dos recursos públicos (Petrei, 1997).

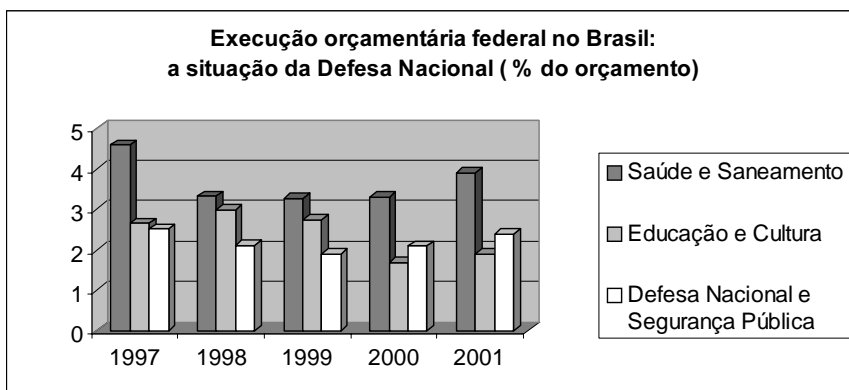
Sobressai o tema da *plurianualidade* do orçamento da Defesa. Cada investimento realizado traz em si a projeção dos custos com atualização, manutenção, soldos, treinamento e outros itens por sucessivos períodos orçamentários. No que se refere à crítica questão dos sobressalentes e da munição, por exemplo, há que ser sempre questionado se um armamento novo incorporado ao arsenal do país não corre o risco de ter seu emprego inviabilizado por uma falta de partes essenciais ao seu funcionamento. Ainda, por mais que um equipamento haja sido adquirido a custo favorável, faz-se sempre pertinente o questionamento quanto aos custos envolvidos com sua posterior utilização e manutenção, os quais, muitas vezes, poderão inverter desfavoravelmente um fiel de balança que antes apontava para um investimento promissor.

A análise das questões de Defesa segundo a ótica orçamentária tende a aproximar o assunto dos demais interesses nacionais. Em especial no que se refere às questões da legitimidade e do controle, a integração da ótica essencialmente militar à ótica orçamentária, ao impulsionar o controle cidadão sobre a Defesa, acena para um importante passo na redefinição bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados.

A redemocratização dos países da América Latina suscita importantes discussões a respeito dos controles sobre os gastos públicos. Na região, em geral, a discussão orçamentária ocorre no âmbito do Poder Executivo e a harmonização de políticas parece menos estruturada do que o desejável. A realidade político-institucional instável e as pressões de curto prazo têm impedido o surgimento de um

consenso nas discussões acerca do orçamento. Em muitos casos, prevalece a discussão bilateral entre o chefe do Poder Executivo e o respectivo ministro da área de atuação governamental, com participação apenas secundária do Poder Legislativo ou, ainda, a discussão pouco transparente entre o chefe do Poder Executivo e forças políticas de diferentes naturezas. Os gastos com a defesa não constituem exceção à regra (Petrei 2002).

O gasto militar é concorrente em relação aos demais gastos do governo. No entanto, é indispensável para criação de um ambiente de segurança para o País. Se faltarem condições mínimas de garantia da paz e da convivência cidadã, pode haver uma tendência ao não-desenvolvimento nacional. De acordo com cálculos do *Executive Intelligence Review*, em 1990, os recursos financeiros da guerrilha do *Sendero Luminoso* montavam a US\$ 720 milhões, quase todos provenientes do narcotráfico, ao passo que o governo do Peru destinava às suas Forças Armadas cerca de US\$ 423 milhões. O quadro abaixo apresenta, em termos de percentual do orçamento fiscal e da seguridade social, no âmbito do governo federal brasileiro, a evolução dos gastos registrados na rubrica orçamentária *defesa nacional e segurança pública*, comparativamente aos das rubricas *educação e cultura* e *saúde e saneamento*. Pode-se perceber que, em 2000 e 2001, o governo federal despendeu mais recursos em defesa e segurança pública do que em educação e cultura.



Fonte: Tribunal de Contas da União, *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República, Exercícios 1997 a 2001*.

O orçamento de Defesa deve estar correlacionado às diversas ameaças que se apresentem, sejam reais ou potenciais e deve buscar uma relação de equilíbrio e harmonia entre a quantidade de recursos destinados à Defesa e a capacidade econômica do País (Colômbia, 2000). Admite-se, geralmente, que os gastos militares sejam limitados por fatores econômicos, estratégicos e políticos.

Entre os *fatores econômicos* capazes de afetar o gasto militar de um País estão o nível de desenvolvimento econômico, a dívida pública, a ajuda financeira e a inércia orçamentária. Em relação ao *nível de desenvolvimento econômico*, estudos recentes demonstram que os gastos em Defesa tendem a aumentar

proporcionalmente ao Produto Interno Bruto (PIB). A *dívida pública* exige, para seu serviço, que recursos sejam retirados dos demais setores da ação governamental, o que inclui a Defesa. A *ajuda financeira* estabelece uma delicada discussão pois, ainda que a quase totalidade dos recursos de ajuda destinados aos países em desenvolvimento voltem-se para atividades produtivas, existe a possibilidade de que haja destinações a motivos militares ou que haja desvios indevidos de finalidade no uso das verbas. Finalmente, registra-se a *inércia orçamentária*, segundo a qual, em muitos países, o orçamento de Defesa limita-se a repetir as prioridades definidas em períodos anteriores, sem estudos de redefinição.

Entre os *fatores estratégicos* que afetam os investimentos em Defesa incluem-se as ameaças internas e externas e o desenvolvimento tecnológico. As *ameaças internas*, como o narcotráfico e o terrorismo e as *ameaças externas*, consubstanciadas pela ameaça de conflito com outro País, implicam em uma situação de instabilidade, capaz de forçar a elevação do gasto militar. No que toca ao *desenvolvimento tecnológico*, registra-se que cerca de um terço do gasto militar dos Países destina-se às aquisições de equipamentos e que estes, à medida que incorporam novas tecnologias, tornam-se mais caros, demandando maior esforço do orçamento nacional.

Por fim, entre os *fatores políticos* que afetam o orçamento de Defesa, estão o regime político e as pressões burocráticas. Esses dois fatores podem influenciar o gasto militar tanto para maiores quanto para menores números, conforme a inclinação da vontade da nação comporte ou não a expectativa de um comportamento mais atuante de seus soldados. Muitos países fazem de suas Forças Armadas efetivos instrumentos de projeção política. De um ponto de vista político-corporativo, deve-se registrar que o setor militar, como os demais setores da vida nacional, também não está disposto a ver seus recursos orçamentários reduzidos e tende, quase que naturalmente, a pugnar por seu incremento. A capacidade de pressão política das armas nacionais varia, dependendo de sua autonomia, dos recursos disponíveis e do apoio militar que requeira o governo constituído.

Limitações de ordem orçamentária afetam o planejamento da Defesa mesmo nos países desenvolvidos. Ainda que se tratem de orçamentos nacionais grandiosos, a premissa básica da economia, segundo a qual as demandas são infinitas e os recursos são escassos, continua válida, o que pode forçar o País a um contingenciamento ou a uma redefinição do orçamento de Defesa. Desde a década de 1990, nos Estados Unidos, as forças anfíbias, destinadas a projetar sobre terra o Poder Naval estadunidense em qualquer ponto costeiro do globo, passaram a constituir-se em elementos orçamentários privilegiados, justamente porque a escassez de dinheiro público levou ao fechamento de muitas bases norte-americanas além-mar. A limitação de recursos forçou aquele País a redefinir seu conceito estratégico e a reestruturar o orçamento militar (Mundy Jr., 2001).

Transparência e sigilo em questões de Defesa

A obtenção da transparência na definição das prioridades é uma das chaves para a superação do círculo vicioso de ineficácia e ineficiência na utilização de recursos públicos. A Defesa Nacional não constitui exceção. É essencial que se aumente a participação cidadã nas discussões orçamentárias, de forma a possibilitar a inserção de fundamental elemento de controle e garantir a existência de uma retroalimentação das preferências sociais, a serem expressadas, sobretudo, pelas próprias eleições. De início, ressalta-se a importância da participação do Poder Legislativo na discussão orçamentária, o que permite aperfeiçoar a exposição das linhas gerais do orçamento à opinião pública. Um outro aspecto relevante diz respeito ao esforço para disponibilizar informações em linguagem compatível com o entendimento médio do cidadão sobre o orçamento público. Pode-se considerar uma tendência moderna relativamente aos órgãos de Controle Externo a elaboração de relatórios mais sucintos, menos detalhados em relação às cifras envolvidas e muito mais explícitos com respeito ao impacto que se espera sobre a economia e os demais setores nacionais, em especial com a utilização de indicadores de desempenho.

Os indicadores de desempenho contribuem, sobremaneira, para a transparência da gestão. Deve ser registrado que uma diferença notável entre os países centrais e os países periféricos, em termos da avaliação dos orçamentos, consiste no desenvolvimento e no uso dos indicadores de desempenho. Tudo com o propósito de garantir transparência relativamente ao orçamento. Os países centrais despenderam um considerável esforço para desenvolver esses indicadores e os usam para a discussão do orçamento e para os exercícios de avaliação. Há diferenças em relação à ênfase adotada: na Nova Zelândia enfatiza-se os indicadores de produção, no Canadá e na Austrália, por sua vez, há uma preocupação em captar o impacto dos programas governamentais (Petrei, 2002). Em qualquer caso, os indicadores passam a constituir ferramenta valiosa para a avaliação de gestão.

Em termos da Defesa Nacional, a questão da transparência esbarra, muitas vezes, na exigência do sigilo e, nesse sentido, o problema coloca-se como uma questão de grau. Salvador Raza, professor de estratégia da *National Defense University*, compara a questão a um pêndulo que oscila entre a necessidade de preservar informações sensíveis do domínio público e as exigências do ambiente democrático, que demanda transparência nas decisões relativas à Defesa. O pêndulo mostra-se viciado em relação ao sigilo, o que traz, como consequência, a falta de critérios claramente definidos e de procedimentos orientados para a integração multidisciplinar. O corolário, de acordo com o Professor Raza, é o descompasso entre a definição dos projetos que interessam à Defesa e a sua efetiva contemplação pelo orçamento nacional, levando as forças de Defesa à busca de mais recursos orçamentários, destinados ao atendimento de seus interesses, quando, na verdade, vive-se um ambiente orientado para a redução desses recursos.

A transparência também se presta à obtenção de confiança entre parceiros internacionais, com isso reduzindo as possibilidades de conflito. Recentemente, com

a interveniência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2001), Argentina e Chile estabeleceram uma metodologia padronizada para a medição de seus gastos com Defesa. A metodologia comum visa a contribuir para o estabelecimento da confiança mútua e para o fortalecimento da paz. Destacam, ambos os países, o nível elevado de cooperação entre os governos e as forças armadas respectivas. Os estudos realizados determinaram por estabelecer, tão-somente, medidas de confiança mútua, sem estabelecer limites para os gastos militares, pelo que se pode concluir que o incremento em transparência não chegou a representar uma interferência indevida nas decisões soberanas de cada um dos países envolvidos, nem uma redução no nível de segurança. Muito ao contrário, contribuiu decisivamente para a consolidação de relações amistosas entre eles, o que significa, em última análise, um reforço à paz na região (Delgado, 2002).

Eficácia em situação de crise, singularidade do produto e projeto de força

De acordo com as *Técnicas de Auditoria*, do TCU, a análise em dimensão de eficácia diz respeito ao grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (TCU, 2000). *Eficácia* é, portanto, a medida de consecução do propósito almejado, podendo este ser atingido com um custo maior ou menor. *Eficácia* é a primeira *pedra de toque* para a análise concreta da boa ou má utilização dos recursos públicos.

No campo da Defesa Nacional, a eficácia assume contornos de especial relevo. Essa importância decorre de uma característica particular dos investimentos realizados na Defesa: o imperativo de atingimento dos propósitos pretendidos em situações críticas. Como não é esperado que os recursos típicos da Defesa Nacional sejam mobilizados em situações rotineiras, a ineficácia tende a resultar em prejuízos irreparáveis para o país, para a força armada e, em especial, para o soldado engajado na ação. É dito corrente entre militares que “não existe segundo lugar”, pois o resultado do confronto armado, quase sempre, é que apenas o “primeiro colocado” reste vivo. No meio naval, é comum os marinheiros dizerem que “o prêmio do segundo colocado é o fundo do mar”. Frases simples como estas, formuladas por homens simples, chamam a atenção para o caráter essencial da eficácia em Defesa Nacional.

Por regra, as forças armadas são chamadas a agir quanto estão em jogo os interesses e os valores mais importantes da Nação, como a sua própria existência ou a de suas instituições. Nessas circunstâncias, será inaceitável um resultado ineficaz, pois a mobilização do aparato militar já significa, *a priori*, que o país procura defender um valor ou interesse do qual não pretende abrir mão. Mesmo que os militares não estejam sendo chamados ao cumprimento do seu dever típico de defesa do território nacional contra agressões externas, ainda assim, as missões para os quais são comumente mobilizados, tais como as operações de paz das Nações Unidas ou o auxílio a populações atingidas por catástrofes, não comportam a possibilidade de uma eficácia limitada, haja vista o iminente risco de vidas humanas e o caráter quase sempre emergencial da atuação.

O grande obstáculo para a análise de eficácia (e de eficiência, como veremos a seguir) dos investimentos realizados reside na dificuldade em se estabelecer um indicador capaz de “medir” o resultado obtido. O produto ofertado pelos órgãos encarregados da Defesa é extremamente singular e de difícil mensuração. Os *inputs* de Defesa são, basicamente, o pessoal envolvido e os custos a ele referentes (soldos, instrução, treinamento), o equipamento militar e sua manutenção e os demais custos para funcionamento da máquina administrativa, além daqueles relacionados com a geração e aquisição de tecnologia. São elementos que podem ser, com relativa facilidade, identificados e medidos em termos financeiros. Já o *output*, o resultado da Defesa, não acena ao analista com a mesma facilidade de entendimento (Hartley e Sandler, 1995). Nessa noção reside a singularidade do “produto” oferecido pela Defesa. A resposta dependerá da capacidade de integração de informações provenientes de diversas áreas do conhecimento e da percepção apurada dos interesses, das potencialidades e das limitações nacionais, mas sobretudo, do real conhecimento dos resultados pretendidos e dos meios disponíveis para atingi-los, o que faz surgir a discussão relativa ao *projeto de força*.

A sistemática de projeto de força conforma um sistema de conceitos que permitem identificar e relacionar as variáveis requeridas para a concepção do conjunto de capacidades antecipadas para o provimento da Defesa e uma metodologia associada sobre a utilização desses conceitos. Essa definição antecipada de capacidades e requisitos para as forças combatentes constitui tarefa necessariamente difícil, haja vista a própria natureza complexa da estratégia. Toda estratégia é de difícil implementação porque diz respeito a um cenário futuro, de incerta concretização e porque sua execução estará sempre sujeita a múltiplas e diferentes fontes de fricção (Gray, 1999). No entanto, os custos de não se proceder a esse exercício de previsão de cenários são imensuráveis, o que, por si só, justifica o empenho na definição precisa do projeto.

O projeto de força interessa com especial relevância ao Controle Externo. Uma de suas funções típicas é, justamente, assegurar o controle civil sobre a Defesa no processo de concepção, desenvolvimento, implantação e avaliação das alternativas, compatibilizando os determinantes da prática profissional militar com os requisitos políticos que regulam o uso da força. O projeto de força permite que se realize a inserção da questão militar no bojo do orçamento nacional a partir de uma perspectiva realmente voltada para os resultados que se deseja obter. As abordagens atuais do planejamento militar têm falhado em articular adequadamente as demandas de capacidades militares com as possibilidades orçamentárias, visando ao atendimento de objetivos politicamente determinados (Raza, 2002).

A medida de eficácia depende, fundamentalmente, da definição e do conhecimento das capacidades militares. Capacidades militares, em um projeto de força, são definidas como a habilidade potencial dos arranjos combinados de meios materiais, humanos, de informação e de organização executarem tarefas de Defesa, segundo condições previamente especificadas, com uma determinada expectativa de

sucesso. Garantir que essas capacidades sejam efetivamente obtidas com os recursos disponíveis significa garantir a eficácia.

Eficiência no uso dos recursos públicos em Defesa

De acordo com as já citadas *Técnicas de Auditoria* do TCU, a *eficiência* pode ser definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tanto em um determinado período de tempo. É a medida do esforço do processo de transformação de insumos em produtos.

Conceitos intimamente relacionados são os de *economicidade* e *efetividade*. O primeiro diz respeito à minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. O segundo remete à relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade.

As oportunidades e os desafios relacionados com a redução de custos de defesa, com vistas à liberação de recursos para aplicação em outras áreas, encontra lugar de destaque entre as preocupações econômicas de muitos países. Isto porque os setores militares podem demandar *inputs* financeiros, de capital humano, de equipamentos, terras e infraestrutura cuja ausência em outros setores da vida econômica da nação se mostre crítica. Entretanto, o impulso para se reduzir custos com Defesa deve ser sempre contrabalançado pelas necessidades mínimas de defesa, não permitindo contingenciar os investimentos militares a um nível em que não mais seja possível garantir a paz e a estabilidade necessárias ao desenvolvimento continuado da nação. Muito da resposta adequada a essa questão pode depender da preferência, sempre que possível, a investimentos que sirvam tanto aos propósitos militares quanto civis⁹.

O *Internationales Konversionszentrum Bonn*, na Alemanha, tem-se dedicado a estabelecer uma tipologia dos chamados ativos militares (*military assets*) de forma a enquadrar os equipamentos, os terrenos, as instalações, o pessoal envolvido em atividades militares e o próprio orçamento militar segundo uma matriz lógica e coerente de análise. O principal critério de classificação utilizado é o da *fungibilidade*, definida como o grau de mobilidade de um ativo qualquer do âmbito militar para o setor civil. Segundo este ponto de vista, os ativos militares podem ser analisados segundo uma ótica de aproveitamento e suas potencialidades para usos civis. A idéia é de que se possa extrair o máximo possível de benefícios gerais dos gastos militares, de forma a estabelecer uma relação positiva entre o investimento militar e a indução ao crescimento econômico do país.

⁹ De acordo com a Lei Complementar nº 97/99, cabe às Forças Armadas Brasileiras, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil. Há atribuições subsidiárias particulares para a Marinha (Comandante da Marinha = Autoridade Marítima) e para a Aeronáutica (Comandante da Aeronáutica = Autoridade Aeronáutica). Podem as Forças, ainda, atuar subsidiariamente na garantia da lei e da ordem, após esgotados os recursos para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio relacionados no art. 144 da Constituição.

Intimamente ligado aos conceitos de eficiência e eficácia da ação militar está o conceito de interoperabilidade. As forças armadas, na guerra moderna, operam quase sempre em conjunto, dificilmente agindo em teatros de operação puramente marítimos ou terrestres. Há que se garantir que elas possam operar em conjunto, garantia essa que diz respeito aos armamentos empregados, aos equipamentos de comunicação e à doutrina. No que se refere aos equipamentos de comunicação, por exemplo, informações da *National Defense University* permitem avaliar que quando as forças militares americanas invadiram granadas, as características dos equipamentos de comunicação dificultaram o caráter conjunto do assalto anfíbio. As forças de Fuzileiros Navais (*Marines*) não conseguiram estabelecer contato com as unidades do Exército, que por sua vez não se comunicavam eficazmente com os navios da Marinha e assim por diante. A preocupação com a interoperabilidade não necessariamente deve conduzir à *estandarização* ou *padronização* dos equipamentos, mas é fundamental que eles possam contribuir positivamente para a ação conjunta das forças.

Legalidade

É notório que, cada vez mais, ganham ênfase as questões da eficácia e da eficiência, ou seja, do atingimento efetivo dos propósitos almejados, ao menor custo possível. Em termos da Defesa, tais questões ganham especial realce, haja vista a sua absoluta imprescindibilidade. A paz e a estabilidade obtidas por uma defesa eficaz e eficiente constituem condição *sine qua non* para o progresso e, portanto, diretamente ligadas à missão constitucionalmente atribuída ao Controle Externo. Entretanto, não se pode esquecer que a garantia da lei e da ordem constitucional incluem-se entre os princípios da ação da armas nacionais e, de certo modo, constituem sua razão de ser.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, adotado no Brasil desde meados da década de 1990, estabelece que as funções típicas de Estado, o que inclui a Defesa Nacional, constituem o chamado Núcleo Estratégico do Estado. Nesse, fica definido que o elemento de garantia de consecução dos propósitos e de avaliação de resultados é a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas. Há, portanto, um especial destaque para a questão da legalidade, juntamente com as questões de eficácia e de eficiência.

A análise da legalidade dos atos continua a ser de fundamental importância para a garantia de regularidade na utilização de recursos. Não se mostra procedente a comum alegação de que os órgãos de controle dos países centrais relegam a análise de legalidade a um segundo plano. As normas de auditoria do *General Accounting Office*, em seu item 1.11, definem claramente a importância da análise do ponto de vista das leis e dos regulamentos aplicáveis.

Conclusão

A multidisciplinariedade característica das sociedades contemporâneas desafia a formulação e o entendimento dos conceitos e fenômenos sociais. As mudanças na

forma de entendimento e na forma de ver os fatos atingiram a todos os setores da atividade humana, entre eles, o setor da Defesa Nacional. Diante da globalização, marca definitiva dos últimos tempos, até mesmo o entendimento do que seja efetivamente “nacional” desafia os formuladores de idéias. As discussões relativas à Defesa superam aspectos puramente militares e exigem a integração de diversas formas de conhecimento.

Por constituir-se em setor típico de Estado, com sua finalidade indissociável dos fins próprios do ordenamento estatal, a Defesa Nacional aproxima-se, mais ainda, dos limites da alçada dos órgãos de controle. Os órgãos de controle são responsáveis por garantir a boa e regular utilização dos recursos públicos e, mediante isso, a aderência dos propósitos que norteiam a Defesa Nacional aos propósitos maiores do Estado. Terminam por constituir-se, dessa forma, em vigilantes a serviço da sociedade.

Os órgãos integrantes do Controle Externo, em particular, ocupam posição privilegiada. Por encontrarem-se fora do âmbito estritamente administrativo, podem estabelecer padrões de ordem predominantemente técnica, capazes de conferir suporte ou servir de crítica às ações políticas, sem necessariamente atrair a política para si. No uso dessa prerrogativa e dessa vantagem institucional, podem gozar de bom nível de imparcialidade e contribuir, decisivamente, para a integração das políticas públicas conduzidas pelos órgãos singulares, com isso servindo de verdadeiro instrumento de harmonização.

No que se refere à Defesa Nacional, o Controle Externo deve servir como instrumento de garantia de sua aderência aos propósitos nacionais e zelar para que os recursos que lhe são destinados sejam utilizados da maneira mais transparente, eficaz e eficiente possível. Inaceitável é permitir que recursos, sabidamente escassos, sejam mal empregados ou utilizados em níveis inferiores àqueles que podem atingir. Quando de sua atuação na área da Defesa Nacional, o Controle Externo deve estar atento a algumas exigências, conforme discutimos a seguir.

Contribuir para o efetivo controle civil: a contribuição dos órgãos de Controle Externo para o exercício do controle civil sobre as armas nacionais pode e deve ser decisiva. E isso não significa, em hipótese alguma, a redução de importância do cidadão-soldado diante do cidadão civil. Muito ao contrário, significa o envolvimento definitivo da sociedade em um domínio da qual mantinha-se afastada sem compreender, muitas vezes, que esse domínio de conhecimentos, idéias e ações está na base de sua própria existência. Dada sua posição de imparcialidade e sua atuação predominantemente técnica, pode o Controle Externo contribuir para o exercício, na melhor medida, do que Samuel Huntington define como *controle objetivo*¹⁰ sobre as armas nacionais, um controle que garante a manutenção da iniciativa do soldado no cumprimento de seu dever ao mesmo tempo em que aproxima o cidadão dos assuntos da Defesa. Sua ação

¹⁰ Ainda que Samuel Huntington não esclareça como operacionalizar o controle objetivo sobre as forças armadas, é explícito em sua caracterização de que este deve ser um controle que permita à sociedade saber o que se passa no âmbito das questões militares, sem interferir com as tradições, usos, costumes e características técnico-operativas das forças armadas.

coordenada com os órgãos integrantes do Sistema de Defesa, em particular com o recém-criado Ministério da Defesa é fundamental para que se garanta o trilhar de um caminho de sucesso na redefinição das relações entre o cidadão e o soldado.

Contribuir para o desenvolvimento de adequada mentalidade de controle: o exercício eficiente do controle pressupõe a colaboração entre as diferentes instâncias de supervisão e destas com as de planejamento e execução. O que se costuma chamar de *mentalidade de controle* corresponde a uma atitude psicológica, individual e coletiva, predisposta a receber a ação do controle não como imposição indevida, mas como instrumento a serviço da transparência que deseja, merece e tem direito o contribuinte, financiador e destinatário dos investimentos públicos. Destaca-se, nesse íterim, a necessidade de cooperação entre os Controles Externo e Interno, sem a qual a supervisão vê-se francamente debilitada. O exercício do controle não decorre de outro fato senão do dever de prestar contas que atine a todo e qualquer administrador público, na vigência do Estado democrático de Direito.

Contribuir para o bom desempenho das atividades essenciais da Defesa: o estabelecimento do controle civil sobre as forças armadas, corporificado no Ministério da Defesa, não reduz a importância dos Comandos Militares nem da fiscalização que sobre eles deve ser exercida. Muito ao contrário, definida claramente a instância política da atuação da Defesa, o Controle Externo poderá concentrar-se, em relação às Forças Armadas, no preparo e no emprego dos meios militares em sua atividade fim.

Garantir a transparência no uso dos recursos públicos: o Controle Externo, devidamente apoiado pelo Controle Interno, deve agir como guardião do interesse público e, com esse propósito, pugnar pela transparência no uso dos recursos entregues à Defesa. Existe uma natural tensão entre a obrigatoriedade de transparência, resultante do dever que tem todo administrador público de prestar contas de seus atos, e a necessidade de sigilo, característica dos assuntos militares, que, algumas vezes, não podem ou não devem ser de domínio público. Ao Controle Externo cabe harmonizar esse conflito.

Harmonização das políticas públicas conduzidas por órgãos singulares: o Controle Externo deve agir como instrumento de integração entre as ações desenvolvidas nos órgãos componentes do Sistema de Defesa e as políticas conduzidas nas demais instâncias governamentais. Os órgãos de controle estão em posição privilegiada para promover tal integração, tendo em vista a sua condição de neutralidade em relação aos diferentes setores da Administração Pública. Os interesses nacionais são muitos e o atendimento a todos igualmente constitui tarefa inexequível. A integração dos esforços dos diferentes setores e a definição clara de metas e objetivos é essencial para que se garanta o bem-estar da sociedade, única beneficiária legítima dos resultados obtidos com o uso do dinheiro público.

Garantir a observância dos princípios orçamentários: a supervisão orçamentária exercida pelo Controle Externo é capaz de produzir, como nenhuma outra forma de ação fiscalizatória, a transparência para a sociedade. O controle do orçamento liga-se à exigência de sejam efetivamente observados princípios orçamentários. Deve ficar claro que, ressalvadas algumas distinções específicas,

naturais a qualquer área de atuação governamental, o orçamento da Defesa é passível de avaliação a partir dos princípios e conceitos orçamentários gerais.

Garantir a observância da legalidade no uso dos recursos: ainda que ganhem ênfase as questões da eficácia e da eficiência, sobretudo em termos da Defesa não se pode esquecer que a garantia da lei e da ordem constitucional incluem-se entre os princípios da ação da armas nacionais e, de certo modo, constituem sua razão de ser. As instituições componentes da Defesa representam a instância máxima de defesa da integridade e das instituições nacionais, na forma da lei. Admitir que elas possam fugir à legalidade representaria um contra-senso à sua própria razão de existência.

Contribuir para a eficácia no uso dos recursos disponíveis: no que se refere à Defesa Nacional, a eficácia assume especial importância em razão do imperativo de atingimento de propósitos em situações críticas. Normalmente, as forças armadas são chamadas a agir quanto estão em jogo interesses e valores dos quais o país não pretende abrir mão. Por isso, as ações de Defesa não comportam a possibilidade de uma eficácia limitada. Para medir a eficácia, deve o Controle Externo debruçar-se nos esforços voltados para estabelecer indicadores de resultados. A resposta dependerá da capacidade de integração de informações provenientes de diversas áreas do conhecimento e da percepção apurada dos interesses, das potencialidades e das limitações nacionais, mas sobretudo, do real conhecimento dos resultados pretendidos e dos meios disponíveis para atingi-los. Nesse sentido, ganha relevo a discussão quanto ao *projeto de força*, sistemática que permite identificar e relacionar as variáveis requeridas para a concepção do conjunto de capacidades para o provimento da Defesa.

Contribuir para a eficiência no uso dos recursos disponíveis: a eficiência diz respeito à relação como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tanto em um determinado período de tempo. É a medida do esforço do processo de transformação de insumos em produtos. A Defesa Nacional deve ser provida de forma eficiente, ao menor custo possível. Um corolário razoavelmente óbvio diante da natural tensão econômica resultante da oposição entre demandas infinitas e recursos limitados. A questão assume excepcional importância diante da realidade da redução relativa dos recursos públicos disponíveis, diante do crescimento vertiginoso das demandas da sociedade.

Contribuir para a interoperabilidade das forças armadas: na guerra moderna, as forças armadas operam quase sempre em conjunto, pelo que há que se garantir essa possibilidade. A interoperabilidade, conceito que reúne as características relativas à possibilidade de operar conjuntamente, diz respeito aos armamentos empregados, aos equipamentos de comunicação e à doutrina. O Controle Externo, como órgão de fiscalização do uso dos recursos públicos, deve contribuir para que as forças possam operar de maneira conjunta e coordenada, de forma a garantir ao país a Defesa mais eficaz e eficiente possível.

O propósito do Controle Externo, em relação a qualquer área de atuação da Política Nacional, é o de garantir a boa gestão dos recursos públicos, a partir da aplicação dos princípios e conceitos relativos à eficácia, à eficiência, à economicidade,

à legitimidade e à legalidade, de forma a que se mantenha a necessária aderência à manifestação legítima dos interesses nacionais. Cabe-lhe a garantia da transparência, da *accountability*, para o que deve agir como guardião do interesse público em relação às ações executadas com recursos governamentais. No que se refere à Defesa, na maioria das vezes um tema de pouca proximidade em relação ao cidadão comum, as entidades de fiscalização praticamente assumem a totalidade do papel controlador, o que redobra sua responsabilidade perante a sociedade civil. O aperfeiçoamento de sua atuação e a concentração em ações mais substantivas do que meramente formais representam uma importante iniciativa no sentido de garantir a melhor Defesa para o país.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Economia e orçamento para a Defesa. Texto apresentado no REDES 2002 – Research and Education in Defense and Security Studies. Brasília, Brasil, 2002.
- BANCO MUNDIAL. Public Expenditure Management Handbook. Washington, DC, USA.
- BAND, Douglas. Canada's Security and Defence Forum. Texto apresentado no REDES 2001 – Research and Education in Defense and Security Studies. Washington, DC, EUA, 2001.
- BENOIT, Emile. Defense and economic growth in developing countries. Lexington, EUA: Lexington Books, 1973.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988, com alterações posteriores.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências.
- BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.
- BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.
- BRASIL. Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República, Exercício 1997. Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto. Brasília: TCU, 1998.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República, Exercício 1998. Ministro-Relator Bento José Bugarin. Brasília: TCU, 1999.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República, Exercício 1999. Ministro-Relator Valmir Campello. Brasília: TCU, 2000.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República, Exercício 2000. Ministro-Relator Adylson Motta. Brasília: TCU, 2001.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República, Exercício 2001. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnicas de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: TCU, 2000.
- BRZOSKA, Michael; FRANKO, Patrice & HUSBANDS, Jo. Typology of Military Assets. Bonn, Alemanha: BICC – Bonn International Center for Conversion, 2000.
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Metodologia estandarizada para la medición de los gastos de defensa. Santiago, Chile, 2001.
- COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. El gasto militar: desarrollo teórico y comparativo internacional. Bogotá, Colômbia: Imprenta Nacional, 2000.
- DELGADO, Pedro Villagra (Ministério das Relações Exteriores e Cultura da Argentina). A experiência argentina e chilena na homologação de orçamentos de defesa. Palestra proferida no REDES 2002 – Research and Education in Defense and Security Studies. Brasília, Brasil, 2002.
- DIAMINT, Rut. Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina, Universidad Torcuato di Tella, 1999.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. General Accounting Office (GAO). Normas de auditoría gubernamental. (Tradução para o espanhol da Contraloría General de la República del Perú). Washington, DC, junho/1994.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. General Accounting Office (GAO). The role of GAO and other government auditors in the 21st century. (David M. Walker, Comptroller General). Rhode Island, maio/2002.
- FERREIRA FILHO, Altair dos Santos e outros. “Informatizando a mobilização dos transportes hidroviários”. Revista Militar de Ciência e Tecnologia. Vol. XVII, 1º quadrimestre de 2000.
- FLANAGAN, Stephen J., FROST, Ellen L. & KUGLER, Richard, L. Challenges of the global century: report of the project on globalization and national security. Washington, DC, EUA: National Defense University, 2001.

- FLOURNOY, Michele A. “Report of the National Defense University”. Quadrennial Defense Review: Working Group. Washington, DC, USA: National Defense University, 2001.
- FRANKO, Patrice. The Economics of Defense: An Introduction. Waterville, EUA: Colby College, 2000.
- FRIEDMAN, Thomas L. The Lexus and Olive Tree. (Traduzido para o espanhol por Rolando Costa Picazo). Buenos Aires: Editorial Atlântida, 1999.
- GRAY, Colin S. “Why strategy is difficult”. Joint Forces Quarterly. Washington, DC, EUA: National Defense University, summer edition, 1999.
- HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd. The Economics of Defense. Cambridge, USA: Cambridge University Press, 1995.
- HAYES, Margaret Daly. Latin America and the U.S. National Interest: a basis for U.S. foreign policy. Boulder, Westview Press, 1984.
- HITCH, Charles J. e McKEAN, Roland N. The Economics of Defense in the Nuclear Age. New York, USA: Harvard University Press, 1986.
- HUNTINGTON, Samuel. “Poder, ideología y profesionalidad: las relaciones cívico-militares em teoría”. In: BAÑON, Rafael & OLMEDA, Jose Antonio. La institución militar em el Estado contemporáneo. Espanha: Alianza, 1985.
- HUNTINGTON, Samuel. El soldado y el Estado: teoría y política de las relaciones cívico militares. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
- KEEGAN, John. A History of Warfare. Nova Iorque, EUA: Knopf, 1993.
- KUGLER, Richard L. “The Defense Budget: Meeting Growing Requirements with Constrained Resources”. Quadrennial Defense Review: Strategy-Driven Choices for America’s Security. Washington, DC, USA: National Defense University, 2001.
- LLOYD, RichMOND m. “Strategy and force planning framework”. Security and force planning, 2nd edition, Newport, Rhode Island, USA: Naval War College, 1997.
- MANKIW, Gregory. Principles of Economics. Fort Worth, USA: The Dryden Press.
- MUNDY Jr., Carl E. “Thunder and lightning: joint littoral warfare”. Joint Forces Quarterly. Washington, DC, EUA: National Defense University, spring edition, 1994
- OLVEY, Lee D.; GOLDEN, James R. & KELLY, Robert C. The Economics of National Security. Wayne, USA: Avery Publishing Group Inc.
- PETREI, Humberto. Cuestiones de eficiencia en los presupuestos latinoamericanos: situación actual y perspectivas. Washington, DC, USA: Banco Mundial, 2002.
- PETREI, Humberto. Presupuesto base cero. Washington, DC, USA: Banco Mundial, 2001.
- PETREI, Humberto. Presupuesto y Control: pautas de reforma para America Latina. Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997.

- POTENGY, Silvio. “A implantação do Ministério da Defesa”. Revista da Escola Superior de Guerra. N° 36, 1998.
- PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugenio & RAZA, Salvador Ghelfi. Guia de Estudos de Estratégia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- QUINTANA, Juan Ramon (org.). La defensa nacional un bien publico. La Paz, Bolivia: Ministerio de Defensa Nacional, 1999.
- RAZA, Salvador Ghelfi. Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa. Texto apresentado no REDES 2002 – Research and Education in Defense and Security Studies. Brasília, Brasil, 2002.
- SANTA MARÍA, Jacinto. Precisando el verdadero sentido y alcance del control civil sobre las Fuerzas Armadas. Texto apresentado no REDES 2002 – Research and Education in Defense and Security Studies. Brasília, Brasil, 2002.

ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU

TCU – PROCEDIMENTOS PARA FISCALIZAÇÃO, APRECIÇÃO E REGISTRO DOS ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL E DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES Administrativo

Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti

Grupo II - Classe VII - Plenário

TC-011.559/1999-3

Natureza: Administrativo (Projetos de Instrução Normativa e de Resolução)

Órgão: Tribunal de Contas da União

Unidade: Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex

Ementa: Resolução que estabelece procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões pelo Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa que dispõe sobre o envio de informações relativas aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões ao Tribunal de Contas da União para fins de apreciação e registro. Aprovação com alterações. Considerações sobre o fundamento legal do ato concessório de aposentadoria, reforma ou pensão.

RELATÓRIO

O presente processo originou-se de requerimento formulado pelo Eminentíssimo Ministro Walton Alencar Rodrigues na Sessão Plenária de 01/09/1999, versando sobre a necessidade de se alterar a sistemática de fiscalização dos atos de admissão e concessão atualmente adotada por esta Corte.

2. Conforme preocupação externada pelo Sr. Ministro, o disciplinamento da matéria hoje vigente, consubstanciado na IN nº 16/97, permite que um ato considerado ilegal pelo controle interno subsista por um período de dez a quinze anos, com seus efeitos financeiros, antes de ser apreciado pelo Tribunal.

3. Essa situação decorre do fato de estar estabelecido na referida norma que os processos de admissão e concessão devem ser enviados ao TCU por meio magnético e ficar arquivados até que a unidade técnica competente realize auditoria nos órgãos e entidades públicas, a fim de verificar a legalidade dos atos praticados. Somente após essa auditoria, na qual são examinados todos os atos de admissão e concessão relativos a um determinado órgão, é que os respectivos processos são submetidos ao julgamento do Tribunal, que ordena ou nega o registro.

4. Em vista dessas razões, o Plenário aprovou a adoção das seguintes medidas:

1) determinação à antiga Seinf no sentido de que:
a) fosse desenvolvido aplicativo no Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões - Sisac capaz de efetuar a identificação automática dos atos de admissão e concessão com parecer pela ilegalidade emitido pelo controle interno, bem como a indicação de acumulação ilegal de cargos ou empregos, e que, após essa etapa, fosse providenciada a imediata autuação e disponibilização para a unidade técnica competente;

b) envidasse esforços para integrar o Sisac com bancos de dados da administração federal, estadual e municipal, a fim de aprimorar o controle sobre a acumulação ilegal de cargos e empregos;

2) determinação à então 2ª Secex e às demais unidades técnicas que instruem processos de admissão e concessões no sentido de que seja dada prioridade à instrução dos processos com proposta de ilegalidade;

3) fixação de prazo de 60 (sessenta) dias para que a 2ª Secex apresentasse proposta de alteração da IN nº 16/97, contemplando os aspectos então tratados e outros voltados para o aperfeiçoamento da sistemática.

5. Como resultado dos trabalhos desenvolvidos em conjunto pelas unidades técnicas, a antiga 2ª Secex elaborou minucioso relatório tratando dos principais pontos objeto das determinações acima referidas, a saber, a autuação automática de atos com parecer do controle interno pela ilegalidade, a detecção de atos com acumulação ilícita de vantagens ou cargos e a alteração da IN nº 16/97.

6. Quanto ao primeiro aspecto, isto é, a pronta autuação de atos com parecer pela ilegalidade, informou a unidade técnica que o respectivo aplicativo foi concluído, ficando o Serviço de Protocolo e Expedição responsável pelo capeamento e tramitação dos processos à 2ª Secex. De sua vez, ficou o Serviço de Administração da 2ª Secex encarregado do controle da remessa dos processos às unidades técnicas conforme a clientela.

7. Já no tocante à verificação de acumulação ilegal, entendeu a unidade técnica que o aplicativo voltado para a tarefa deveria ser implementado em fase posterior à aprovação da norma proposta, visto que este envolveria não só a efetivação de melhorias no Sisac, mas também o desenvolvimento de outras ferramentas de fiscalização. Não obstante esse particular, foi ressaltado que a 2ª Secex já vinha utilizando um sistema de análise prévia dos atos de admissão, apelidado de “sisaquinho”, o qual deverá ser também incorporado ao novo Sisac.

8. Finalmente, com respeito à alteração da IN nº 16/97, a unidade técnica entendeu cabível formular projeto de instrução normativa, incluindo, entre outros aspectos, modificações na terminologia técnico-jurídica atualmente adotada, definição formal do objeto das fiscalizações e implantação da análise informatizada de atos.

9. Nesse contexto, a principal inovação introduzida pelo projeto foi o estabelecimento da distinção entre os atos de alteração do fundamento legal da concessão e as alterações referentes a vantagens, a fim de que os primeiros fiquem sujeitos a registro e os demais submetidos à fiscalização a partir do acesso ao Siape ou a sistemas de folha de pagamento.

10. A distinção acima referida estaria baseada na definição do que viria a ser o fundamento legal do ato concessório, conforme manifestação da Sra. Assessora da então 2ª Secex, vazada nos seguintes termos (grifo no original):

“22. (...) prossigo com o raciocínio de que tais atos são formados a partir do preenchimento prévio de requisitos objetivos e subjetivos, para ao final, pretender o convencimento de que pode o Tribunal delimitar, na norma em questão, quais atos devam ser enviados para fins de registro e quais atos serão submetidos à fiscalização.

23. Para que o servidor ou pensionista possam usufruir do direito à aposentadoria ou pensão, respectivamente, deverão comprovar que preenchem os requisitos exigidos em lei. Estes requisitos são os constantes do regime institucional vigente à época da concessão.

24. A faculdade de exercer ou não este direito está prevista na própria lei. À exceção da aposentadoria por invalidez e a compulsória, as quais independem da vontade do beneficiário, os “regimes institucionais” sob os quais se fundam o direito à aposentadoria e pensão apontam, numerus clausus quais as “opções” de direito.

25. Podemos considerar, sem prejuízo da legislação especial, que vigoraram no país os seguintes regimes institucionais regulando o direito de aposentadoria do servidor público federal:

O **regime institucional** do Decreto-Lei nº 1.713/39;

O **regime institucional** da Lei 1.711/52;

O **regime institucional** da Lei nº 8.112/90;

26. A partir de 16.12.1998, o **regime institucional** da Emenda Constitucional nº 20/98 altera substancialmente os fundamentos legais para aposentadoria, mantendo-se a Lei nº 8.112/90 intacta no que não seja conflitante com o texto da Emenda.

27. Nos quatro regimes institucionais citados para usufruir o direito de aposentadoria o servidor deveria preencher requisitos pré-definidos, NEM MAIS, NEM MENOS. A lei é taxativa, pois que se rege, também, pelo regime de direito estrito.

28. Relativamente ao fato de possuir o servidor, ou não, outros direitos, paralelos, acessórios, em nada afetaria o seu direito principal de aposentadoria.

29. Chamo aqui de direitos paralelos e acessórios os direitos a vantagens estatutárias, pecuniárias, de caráter individual, dos quais o servidor viria a usufruir se passasse para a inatividade, v.g.: art. 184, da Lei nº 1711/52 ou 192, da Lei nº 8.112/90.

30. Estes direitos acessórios são inscritos nos atos de aposentadoria para fins de caracterizar os parâmetros de cálculo dos proventos. Não podem ser confundidos com o direito principal e, por isso mesmo, não são direitos que impedem ou acionam o direito a aposentadoria.

31. A proposta de que o Tribunal reveja seu entendimento acerca do conceito de “fundamento legal das concessões” passa longe da dispensa do

exame das respectivas alterações, relativas às modificações de vantagens estatutárias de caráter individual. A meu ver, a ótica com que são tratados os atos de alteração é que precisa ser modificada, no sentido de que sejam tratados como **atos geradores de despesa** a serem examinados através de procedimento específico de fiscalização.

32. Temos, então, que **dizer**, em caráter normativo, que o objeto da fiscalização continua o mesmo: **legalidade das despesas com concessões**. Mas dizer, também, que o **trato das informações** encaminhadas ao Tribunal será diferenciado.”

11. Outras modificações foram também sugeridas, como se segue:

- a) indicação da Tabela de Códigos de Fundamentos Legais do Sisac como referencial dos atos sujeitos a registro;
- b) regulamentação dos meios de coleta de dados do Sisac para se admitir a utilização de transmissão eletrônica e meio magnético;
- c) autorização ao controle interno para que delegue competência a servidores das unidades de pessoal dos órgãos e entidades jurisdicionados para executar tarefas de sua alçada relativas aos atos de desligamento de servidores;
- d) inclusão de dispositivo tratando da responsabilidade pelo uso indevido do sistema;
- e) definição dos parâmetros financeiros que deverão constar do relatório semestral a ser encaminhado pelo controle interno e pelas unidade de pessoal;
- f) alteração na forma de contagem dos prazos para cadastramento de admissões, fazendo-se essa contagem a partir da data de efetivo exercício, ao invés da data da posse do interessado;
- g) definição da competência das unidades do Tribunal envolvidas na área;
- h) autuação automática e exame individualizado dos atos que contenham indícios de irregularidades;
- i) implantação de mecanismos de fiscalização informatizada;
- j) análise simplificada dos processos constituídos antes da vigência da IN TCU nº 16/97;
- k) destaque dos atos integrantes de processo consolidado a partir de proposta do Ministério Público ou determinação do Relator;
- l) oitiva do Ministério Público nos casos de diligência e audiência;
- m) registro no Sisac dos resultados das fiscalizações de atos não sujeitos a registro e de inspeções, bem como dos casos de imputação de multa aos responsáveis;
- n) possibilidade de se encaminhar processo convencional para complementar a análise dos atos autuados automaticamente.

12. Ao finalizar a proposta, a unidade técnica deixou registrado que a aprovação da nova norma implicará o aperfeiçoamento do Sisac, prevendo-se os seguintes ganhos, entre outros, quanto à eficácia técnico-operacional e do controle:

- a) acesso rápido e eficiente ao Sisac pelos usuários externos;

b) acesso a mais informações do Sisac pelos usuários internos mediante extratores, incluindo aqueles voltados para detectar falhas ou irregularidades nos atos inseridos no sistema;

c) integração com outros órgãos da administração por meio do acesso ao SIAPE e aos sistemas de folha de pagamento;

d) aumento no número de fiscalizações a partir dos dados obtidos com extratores do Sisac para detectar falhas ou irregularidades em atos sujeitos a registro;

e) rapidez na detecção de irregularidades via análise informatizada de atos;

f) priorização da análise dos atos com falhas ou irregularidades por intermédio do exame de *per si*.

13. Após a análise da matéria no âmbito da 2ª Secex, o estudo resultante foi enviado para a Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex. Entretanto, em vista da edição da Resolução nº 140/2000, que modificou a estrutura e as competências das unidades técnicas do Tribunal, o titular daquela Secretaria-Geral considerou necessário remeter o trabalho para a Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip, unidade sucessora da antiga 2ª Secex em suas atribuições, com a finalidade de se efetuar as adaptações pertinentes.

14. Em despacho datado de março de 2001, o Sr. Secretário da Sefip registrou ter efetuado alterações no texto original, entre as quais :

a) separação do texto em três normativos, de acordo com a matéria:

instrução normativa, abrangendo a matéria de interesse externo, em especial a normatização da atuação do controle interno e das unidades de pessoal;

resolução, disciplinando a apreciação, fiscalização e registro dos atos de admissão e concessão no âmbito do Tribunal;

portaria, contendo o disciplinamento referente à distribuição das atividades resultantes da apreciação, fiscalização e registro dos atos de admissão e concessão pelas secretarias do Tribunal;

b) inserção de dispositivos:

- na instrução normativa, artigo que:

- trata das matérias que não serão apreciadas pelo Tribunal, aproveitando-se o texto da Resolução nº 187/77 (revogada);

- revoga expressamente a IN nº 16/97;

- na resolução, artigo que:

- revoga as Resoluções nºs 221, de 13/06/85 e 243, de 23/05/90;

- dispõe quando o Tribunal denegará o registro dos atos de admissão e concessão;

- estabelece as matérias que serão fiscalizadas pelo Tribunal;

c) alteração da ementa da instrução normativa.

15. No âmbito da Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis, a nova proposta elaborada pela Sefip foi cotejada com a anterior, tendo sido objeto de instrução, que recebeu o endosso do Sr. Secretário Adjunto.

16. Transcrevo, a seguir, parte do exame realizado pela Adfis, por abranger os principais aspectos normativos tratados nos projetos de resolução e de instrução normativa:

“8. Redefinição do conceito de alteração do fundamento legal da concessão – Minuta de Resolução, art. 8º, § 2º

8.1 Uma das principais alterações apresentadas por esta proposta consiste na redefinição do conceito de alteração do fundamento legal da concessão, questão crucial para a validade das demais disposições constantes dos normativos.

8.2. O inciso III do art. 71 da Constituição Federal estabelece como competência do Controle Externo, exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União:

“III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.”

8.3 A IN 16/97, diante da dificuldade interpretativa permitida pelo genérico texto constitucional, traduziu a norma de forma ampliativa e tratou da mesma maneira as alterações do direito em que se funda a concessão e as alterações pecuniárias. Ou seja, todas as alterações do ato concessório têm condão de modificar o fundamento legal da concessão. Assim, só foram considerados como não alteração do fundamento legal do ato concessório os reajustes gerais de vencimentos, senão veja:

“Art. 3º - Parágrafo único. O acréscimo aos proventos de novas parcelas, gratificações ou outras vantagens de qualquer natureza, ou a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, não previstos no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal, ou por este já apreciado e registrado, constituem alteração de seu fundamento legal, quando se caracterizarem como vantagem pessoal e individual, do servidor público civil ou militar de que resulte, necessariamente, alteração do ato concessório.”

8.4 Essa conceituação, apresentada quando da redação do texto da IN 16/97, traduziu o receio dos Ministros à época, quanto à possibilidade de não se sujeitarem ao controle do Tribunal as alterações de natureza pecuniária que constituíssem vantagem individual. As justificativas dos Ministros foram transcritas às fls. 35 a 38.

8.5 A presente proposta pretende devolver à disposição constitucional seu real sentido, eximindo do registro, mas não do controle, as alterações de vantagens individuais, conforme ficou estabelecido no § 2º do art. 8º do Projeto de Resolução:

“Não são autuados os atos que tratem de acréscimo de novas parcelas, gratificações ou outras vantagens de qualquer natureza, da introdução de novos critérios ou base de cálculo dos componentes do benefício, não previstos no ato concessório inicial, que se caracterizarem como vantagem pessoal e individual, do servidor público civil ou militar, que já se encontrem na base de dados do Sisac e submetidos à fiscalização informatizada.”

8.6 Ora, ainda que as alterações pecuniárias não se sujeitem a novo registro, não se eximem do controle, uma vez que o TCU tem a competência constitucional de fiscalizar quaisquer recursos federais (art. 70. parágrafo único da Constituição Federal).

8.7 Com a sistemática apresentada nesta proposta de que a fiscalização da área de pessoal, aí incluídos os atos sujeitos a registro e quaisquer despesas com pessoal, será realizada principalmente de forma informatizada (ver item 9), não há como temer que tais alterações fiquem isentas de controle. Ao contrário, este poderá ser ainda mais eficaz, na medida em que qualquer aumento de gastos com pessoal pode ser detectado no SISAC, SIAPE ou banco de dados de folha de pagamento (que deve ser enviada ao Tribunal em meio magnético, nos termos do art. 14 do Projeto de IN). Veja, então, em suma, a explicação da assessoria da antiga 2ª Secex (fls. 39):

“A delimitação clara e concisa dos fundamentos legais de atos iniciais e de alteração sujeitos a registro pelo Tribunal significará segurança e confiabilidade do sistema e da própria fiscalização a cargo do Tribunal. Além disso, (...) as informações referentes aos atos de alteração que digam respeito a inclusão/exclusão de vantagens estão disponíveis no Banco de Dados do SIAPE e nas Folhas de Pagamento que, acessadas pelo Tribunal, poderão ser fiscalizadas com muito mais eficiência e eficácia.”

8.8 Além disso, há previsão no Projeto de Resolução (art. 12) para que as despesas decorrentes de vantagens que não alteraram o fundamento legal dos atos concessórios, segundo o conceito aqui proposto, previsto no § 2º do art.8º, possam constituir, também, objeto de auditoria in loco quando as fiscalizações informatizadas não forem suficientes.

9. Fiscalização informatizada

9.1 A nova sistemática adota como principal forma de fiscalização o aproveitamento dos recursos de informática que permitam tratar os dados inseridos nos sistemas. Assim justifica a assessoria da antiga 2ª Secex (fls. 45):

“A redação original da IN 16/97 elege as auditorias como o ‘procedimento mestre’ da fiscalização do Tribunal da área de admissões e concessões. Na prática tal procedimento não demonstrou ser suficientemente apto a cobrir todo o universo de atos sujeitos a fiscalização. A partir de tal constatação e, ainda, verificando-se a necessidade de serem instituídos mecanismos mais ágeis de fiscalização, é que na presente proposta destacamos como principal procedimento de fiscalização o meio informatizado, ficando as

auditorias e inpeções como procedimentos complementares do controle a cargo do Tribunal”

9.2 Todas as informações necessárias à fiscalização dos atos de admissão e concessão estão inseridas nos sistemas do Tribunal; basta que desenvolvamos as ferramentas adequadas para extraí-las e para comparar os dados remetidos via SISAC com os dados do SIAPE e das Folhas de Pagamento, atuando de forma muito mais eficaz na fiscalização da área de pessoal.

(...)

10. Críticas automáticas do SISAC – Minuta de Instrução Normativa, art. 8º e Minuta de Resolução, art. 7º

10.1 Assim determina o § 3º do art. 8º do Projeto de IN, in verbis:

“As informações transmitidas ao Tribunal de Contas da União por meio eletrônico ou magnético devem ser criticadas pelo Sisac quanto à conformidade com o manual de instrução.”

10.2 Essas críticas de conformidade irão identificar incompatibilidades entre códigos e campos preenchidos inadequadamente, e os atos correspondentes serão encaminhados aos órgãos de controle interno para o saneamento das falhas.

10.3 Além disso, haverá críticas de legalidade com base em parâmetros previamente definidos para o sistema, que separarão os atos por tipo e por órgão, agrupando-os em grupos, conforme previsto no art. 7º do Projeto de Resolução:

“(…) I – grupo I: atos sem indícios de irregularidade;

II – grupo II: atos com parecer do controle interno pela ilegalidade;

III – grupo III: atos com indícios de acumulação indevida de cargos ou de vantagens;

IV – grupo IV: atos de admissão com inconsistência de dados;

V – grupo V: atos de concessão com inconsistência de dados (...).”

10.4 Essa distinção em grupos determina se o ato será submetido a procedimentos minuciosos de fiscalização e atuação imediata para análise preferencial por parte da unidade técnica (ver item 11), ou se será examinado de forma simplificada, uma vez que não apresenta indícios de irregularidade.

(...)

11. Trato dos atos com parecer do controle interno pela ilegalidade ou que apontem para acumulação ilícita – Minuta de Resolução, art. 7º e art. 8º, § 2º

11.1 Em cumprimento ao item 3 da determinação plenária que deferiu a requisição do Exmo. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES (Ata nº 39 de 01/09/1999, fls. 1/3), estão contemplados no projeto de Resolução (art. 7º e art. 8º, § 2º) dispositivos que prevêm a identificação automática dos atos com parecer do controle interno pela ilegalidade e dos atos com indícios de acumulação indevidas de cargos ou de vantagens. Esses atos serão autuados

automaticamente e disponibilizados para exame imediato por parte da SEFIP, de forma que a atuação do Tribunal estará dando prioridade à análise dos atos com indícios de irregularidades e prevenindo que tais atos perdurem durante anos causando prejuízo ao erário, como vem acontecendo na sistemática atual.

12. Do exame individualizado de atos – Minuta de Resolução, art. 9º e art. 10

12.1 A presente proposta vem ampliar os casos em que os atos podem ou devem ser analisados de *per si*. À hipótese singular prevista na IN 16/97 (caput do art. 32), “processos constituídos nos moldes convencionais ou de acordo com a Res. TCU nº 255/91”, em que o relator poderia requisitar o exame individualizado, foram acrescentadas outras cinco hipóteses de atos que podem ser analisados de *per si*, a critério do relator ou por proposta da unidade técnica (Resolução, art. 9º):

- “(…) I – com parecer do controle interno pela ilegalidade;
 - II – nos quais o sistema aponte indícios de acumulação indevida de cargos ou vantagens;
 - III – que sejam objeto de denúncia ou representação;
 - IV – concedidos com grave violação a dispositivo legal;
 - V – cuja demora na instrução possa acarretar grave prejuízo ao erário.
- (...)”

12.2 Além disso, o Ministério Público pode requerer, também, o destaque para exame individualizado de quaisquer atos sujeitos a registro (art. 10), quando não concordar com a proposta da unidade técnica. Ou seja, a presente proposta permite que Ministro-Relator, Ministério Público ou a própria unidade técnica façam o destaque de ato do processo já constituído para análise minuciosa ou para saneamento de falhas, enquanto os demais atos ficam liberados para julgamento.”

17. Em adição aos pontos abordados acima, o parecer da Adfis trouxe a lume outros ajustes propostos pela Sefip na sistemática de fiscalização, conforme idealizado pelos projetos:

- a) exame mais célere dos atos constituídos nos moldes convencionais e da Resolução nº 255/91 por meio de análise de *per si* e submetidos a procedimento de fiscalização simplificada, preferencialmente informatizada (minuta de resolução, arts. 19 a 22);
- b) realização de diligências quando forem constatadas falhas ou irregularidades de menor gravidade (minuta de resolução, arts. 26 e 28);
- c) alteração da forma de contagem do prazo para inclusão dos atos de admissão, passando a unidade de pessoal a ter sessenta dias para fazer o cadastramento do ato a partir do efetivo exercício (minuta da instrução normativa, art. 9º, inciso II);
- d) autorização para que o controle interno prorogue o prazo de resposta de suas diligências dirigidas às unidades de pessoal (minuta de instrução normativa art. 12, §4º);

e) autorização para que a unidade de pessoal envie diretamente ao Tribunal os atos de desligamento, desde que autorizada pelo respectivo controle interno (minuta de instrução normativa, art. 9º c/c art. 7º);

f) eliminação do relatório semestral de despesas de pessoal referido na alínea “e” do item 11 retro, tendo em vista que os respectivos dados passam a ser disponibilizados via acesso direto do Tribunal aos sistemas de pessoal e de folha de pagamento das unidades jurisdicionadas;

g) desnecessidade de oitiva obrigatória do Ministério Público nos casos de diligência e audiência.

18. O presente processo foi, em seguida, encaminhado ao Secretário-Geral de Controle Externo, que o enviou à Presidência do Tribunal para sorteio de relator.

19. Efetuado o sorteio, a relatoria coube ao Ministro Benjamin Zymler, o qual agora sucedo.

20. Finalmente, ressalto que, submetidos os projetos aos Senhores Ministros, não foram apresentadas emendas ou sugestões.

É o relatório.

PARECER

Conforme destacado nos pareceres acostados aos autos, atualmente tramitam no Tribunal processos de exame de admissões e concessões formalizados sob três sistemáticas distintas.

2. Em primeiro lugar, há os processos ditos convencionais, ou seja, aqueles processos constituídos até 1991, contendo os autos originais do processo administrativo e cuja análise vem sendo realizada da forma tradicional.

3. Com a edição da Resolução nº 255/91 e da IN nº 02/93, foi implantada a primeira versão do Sistema Sisac, que instituiu formulários padronizando as informações referentes a concessões e admissões, enviadas a esta Corte pelos órgãos e entidades jurisdicionados. Em que pese a simplificação na documentação integrante do processo, nenhuma modificação foi introduzida na maneira de se examinar os referidos atos.

4. A partir de 1997, editou-se a IN nº 16/97, que passou a condicionar a análise dos atos de admissão e concessão à realização prévia de auditoria nas respectivas unidades jurisdicionadas. Assim, à análise dos processos já autuados vieram se somar as tarefas que deveriam ser executadas sob a égide desse novo enfoque, agora auxiliadas por uma segunda versão do Sisac.

5. Os efeitos da coexistência dessa multiplicidade de sistemáticas foram bem destacados nas manifestações trazidas aos presentes autos: o acúmulo de estoque de processos e a demora na apreciação dos atos de concessão e admissão, acarretando a continuidade de situações ilegais e o retardamento na adoção das medidas necessárias para se fazer estancar a realização de gastos indevidos pela Administração Pública.

6. Início, pois, discutindo o primeiro aspecto levantado pela proposta ora apresentada, isto é, a definição dos atos que devem estar sujeitos a registro.

7. Como se sabe, o art. 71, inciso III, da Constituição Federal determina que sejam registrados os atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, bem como as eventuais alterações procedidas no fundamento legal do ato inicial. Temos, portanto, que a definição de quais atos devem estar sujeitos a registro depende da delimitação precisa do que vem a ser “fundamento legal do ato concessório”.

8. Conforme a proposta da Sefip, o fundamento legal do ato concessório vincula-se a um único direito, ou seja, o direito de passar à inatividade ou de receber a pensão. Desse modo, quaisquer parcelas ou vantagens de caráter individual constituir-se-iam em direitos acessórios balizadores do cálculo dos proventos ou das pensões.

9. Nessa perspectiva, a competência do Tribunal seria exercida em duas frentes: o registro do direito principal e a fiscalização dos direitos acessórios como atos geradores de despesa.

10. Esse tratamento dispensado à matéria teria o objetivo de agilizar o exame da legalidade dos atos de concessão para fins de registro e estaria expresso no texto original dos projetos de instrução normativa e de resolução, nos termos dos artigos 3º e 8º, § 2º, respectivamente:

“Art. 3º Os atos de alteração que tratem de acréscimo de novas parcelas, gratificações ou outras vantagens de qualquer natureza, da introdução de novos critérios ou base de cálculo dos componentes do benefício, não previstos no ato concessório inicial, quando se caracterizarem como vantagem pessoal e individual, do servidor público civil ou militar, devem ser disponibilizados ao Tribunal, para fins de fiscalização, pelos órgãos jurisdicionados por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape ou folha de pagamento.

Art. 8º.....

§ 1º.....

§ 2º Não são autuados os atos que tratem de acréscimo de novas parcelas, gratificações ou outras vantagens de qualquer natureza, da introdução de novos critérios ou base de cálculo dos componentes do benefício, não previstos no ato concessório inicial, que se caracterizarem como vantagem pessoal e individual, do servidor público civil ou militar, que já se encontrem na base de dados do Sisac e submetidos à fiscalização informatizada.”

11. Devo, entretanto, discordar da Sefip.

12. De Plácido e Silva conceitua fundamento legal como a razão de ser das coisas ou o motivo justificativo das ações, quando estes encontram apoio ou decorrem de princípio instituído em lei¹. Estendendo essa definição para os atos concessórios

¹ *In* Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro: ed. Forense, 20ª ed., 2000

de aposentadoria, reforma e pensão, observo que, para o beneficiário, o fundamento legal da concessão é o dispositivo da lei no qual se funda seu direito, enquanto que, para a Administração, é a regra jurídica que autoriza a prática do ato administrativo de concessão.

13. Assim, entendo que, no caso das aposentadorias e reformas, o fundamento legal do ato concessório reflete mais do que o simples direito de o servidor passar à inatividade, quando preenchidos determinados requisitos estabelecidos em lei; na verdade, o fundamento legal espelha o direito do servidor de **receber proventos sem que haja a respectiva contraprestação laboral contemporânea**, desde que cumpridas as exigências legais para tanto.

14. Tenho, então, como indissociáveis o **direito à inatividade** e o **direito aos proventos**, posto que esses dois direitos são **simultaneamente** incorporados ao patrimônio jurídico do servidor inativo. Tal noção é bem expressa nas palavras de Marcello Caetano, que conceitua a aposentadoria, conforme se segue:

“Chama-se aposentação (ou reforma, para os militares) ao ato pelo qual **o funcionário é dispensado definitivamente do exercício de funções públicas mediante a atribuição de uma pensão vitalícia** cuja importância é proporcional ao número de anos de serviço prestado ou correspondente a sacrifícios extraordinários feitos pelo interesse geral.”² (Grifei.)

15. A percepção acima se torna mais clara ao colacionarmos os dizeres de Francisco Campos, que analisa o tema da seguinte maneira:

“O direito à aposentadoria e, por conseguinte, **o direito aos proventos da inatividade**, se adquire no momento em que se integram os elementos exigidos por lei para que o funcionário faça jus à sua concessão. Decorrido o lapso de tempo de exercício no cargo, verificada a invalidez do funcionário ou outra qualquer condição a que esteja sujeito o benefício da aposentadoria, **o funcionário adquire o direito à sua concessão nos termos e com as vantagens constantes da lei então em vigor. O direito à aposentadoria e, em consequência, o direito às vantagens ou aos proventos dela decorrentes, transita do estado eventual, ou de expectativa de direito, a direito atual ou adquirido.**

No momento em que o funcionário reúne os requisitos exigidos pela lei para que ele possa desfrutar do benefício da inatividade remunerada, estabelece-se entre ele e o Estado uma relação jurídica, de conteúdo concreto e definido, ou se origina em seu favor um direito de crédito contra o Estado, ou o de haver deste, sem o correspondente da prestação do serviço, a continuação do pagamento das vantagens da atividade, se a lei em vigor naquele momento não estipula à inatividade vantagens inferiores à da atividade.

(...)O direito à aposentadoria nasce, portanto, no momento em que se verificam todos os elementos de que a lei faz depender a sua concessão. **Nesse momento, o funcionário adquire um direito contra o Estado, ou o direito**

² *Apud* OLIVEIRA, J. E. Abreu de. Aposentadoria no Serviço Público. Rio de Janeiro: Ed. Livraria Freitas Bastos, 1970, p. 5.

de ser colocado na inatividade com as vantagens asseguradas na legislação em vigor ao tempo em que o direito foi adquirido.³ (Grifei.)

16. Deflui do exposto que o direito à inatividade e o direito aos proventos são interdependentes: um não sobrevive sem o outro. Assim, não há aposentação sem proventos, nem proventos sem aposentação. Logo, não há lógica alguma em se dissociar a inativação do servidor dos efeitos financeiros dela advindos, uma vez que a ampliação da esfera jurídica do beneficiário pretendida pelo ato concessivo de aposentadoria ou reforma é exatamente essa: o recebimento de proventos sem a concomitante prestação laboral.

17. No que toca à Administração, deve ser ressaltado que a prática do ato administrativo de concessão de aposentadoria ou reforma realiza no mundo dos fatos tanto o direito à inatividade, como o direito à percepção dos proventos. Conseqüentemente, os dois elementos - inativação e proventos- fazem parte da essência do ato. Preleciona nesse sentido J. E. de Abreu Oliveira, para quem:

“Na aposentação, o objeto lícito e possível, **o conteúdo do ato administrativo é duplo: o afastamento do serviço e a pensão vitalícia.** A obrigação, que o Estado assume, de continuar a prover a subsistência do funcionário, desligando-o do serviço, corresponde ao resultado prático perseguido, a causa, a conseqüência, o efeito jurídico, o conteúdo mesmo, do ato.

Com efeito, poderá o legislador atribuir a competência do ato a autoridades outras que não as atualmente designadas; nada obsta a que se prescreva uma forma diferente; os motivos ou pressupostos da concessão são modificáveis. E até aí, só elementos naturais, não a essência mesma do ato, estariam atingidos. **Todavia, já não será ‘aposentadoria se não há provento ou pensão, isto é, ‘a remuneração por serviços prestados’, a par da cessação do exercício do cargo.**”⁴ (Grifei.)

18. No caso das pensões, a correlação dos direitos é mais evidente do que no tocante às aposentadorias, visto que a incorporação simultânea do direito de ser beneficiário e do direito aos valores da pensão faz parte da própria substância do instituto. Ocorrendo a morte do servidor, não basta a seus dependentes verem reconhecida a sua qualidade de beneficiários; tal reconhecimento há de vir acompanhado da garantia de recebimento de uma quantia correspondente à remuneração ou ao provento recebido pelo instituidor nos termos do art. 215 da Lei nº 8.112/90 e do art. 71 da Lei nº 6.880/80. Em conseqüência, negar o entrelaçamento dos direitos envolvidos é ignorar o fim último ao qual se dirige essa modalidade de concessão, ou seja, amparar os dependentes do servidor falecido.

19. Portanto, a viabilização dos direitos envolvidos e da prática do respectivo ato pela Administração exige que o fundamento legal do ato concessório seja abrangente, devendo necessariamente incluir os dispositivos que autorizam o servidor

³ *Apud op. cit.* p. 302.

⁴ *Op. cit.* p. 09.

a se afastar do serviço, ou o beneficiário a receber a pensão, e aqueles que estruturam os respectivos estímulos ou benefícios pensionais.

20. Nesse contexto, observo que a tese supra se coaduna com diversos julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, consoante exponho a seguir.

21. Em se tratando de aposentadorias, é indicativo dessa diretriz o entendimento manifestado pelo STF de que não cabe ao TCU incluir ou retirar parcelas das concessões submetidas ao exame de legalidade para fins de registro, uma vez que tal procedimento equivale a alterar o ato concessório. A esse respeito, faço referência ao conteúdo de alguns dos inúmeros julgados daquela Corte (MS-21.466, RMS-14.424, CJ-6983, MS-11180, entre outros), sintetizados nas ementas que reproduzo abaixo:

-RMS-14615

“Aposentadoria. A decisão do Tribunal de Contas concedeu a vantagem, que não constava do ato administrativo levado a efeito pelo registro. Inovação do ato administrativo. Recurso desprovido.”

-CC-6987

“Conflito de jurisdição ou de atribuição inexistente: dissídio entre TRT e TCU acerca da composição dos proventos de Juiz classista: não conhecimento. **A divergência sobre a legalidade da inclusão de determinada verba nos proventos de juiz classista - negada pelo ato do TRT, que o aposentou, mas considerada devida pelo Tribunal de Contas da União -**, não substantiva conflito de jurisdição, dado que nem o TRT, único órgão judiciário envolvido, pretende exercer jurisdição no procedimento administrativo de aposentadoria “de quo”; nem conflito de atribuições, como demonstrou o parecer, eis que **diversas e inconfundíveis as áreas de atuação nele** do TRT, que age como órgão de administração ativa, **e do TCU, como órgão de controle de legalidade, sem poder, contudo, para alterar o ato controlado.** A inexistência do conflito de atribuições dispensa o exame da questão suscitada da competência implícita do STF para julgá-lo, quando, existente, nele se envolva o TCU, órgão sujeito diretamente a sua jurisdição.”

-RCL-382

“Reclamação. Decisão do STF, em mandado de segurança, que afirmou a competência do Tribunal de Contas da União para dizer da legalidade ou não da aposentadoria, sem que lhe seja possível promover alterações, no ato respectivo, à conta de aplicar o acervo normativo superveniente. Ressalvada ficou a Administração, entretanto, a possibilidade de reexaminar a matéria, se assim entendesse. Não despreza ao acórdão do STF a decisão do TCU que determina a restituição do processo a repartição de origem, em diligência, para que a Administração se manifeste sobre a aplicabilidade, no caso, de orientação firmada pela Seplan. Reclamação improcedente.”

22. A partir do exposto, é de se deduzir que, como a inclusão ou a retirada de parcelas dos proventos altera o ato de concessão, então a outorga dessas frações pecuniárias também integra o ato. Por via reflexa, o suporte legal relativo às parcelas faz parte do fundamento legal do ato concessivo.

23. Ademais, o raciocínio de que o fundamento legal do ato de aposentadoria refere-se não só à inativação em si, mas também ao cálculo dos proventos, é matéria já pacificada no âmbito do Pretório Excelso, conforme se depreende de excertos de vários votos proferidos naquela Casa, como se segue (grifo nosso):

- Voto do Ministro Eloy da Rocha no RE-69.835:

“(…) os atos julgados ilegais não configuravam simples melhorias posteriores, senão importavam novações, retificações ou reformulações, **refazimentos dos atos de aposentadoria, com a inclusão de novas parcelas nos proventos dos aposentados, participando da natureza das concessões iniciais.**”

- Voto do Ministro Octavio Gallotti, no MS-21.625:

“Ao Tribunal de Contas da União, compete apreciar a legalidade das concessões de aposentadoria (art. 71, III, da Constituição). Estava, portanto, livre para determinar-lhe o registro (como efetivamente resolveu, no caso dos autos) ou recusá-lo pelo suposto fundamento de que os proventos, segundo a lei aplicável, não se deveriam limitar ao padrão ‘DAS-5’, mas sim elevar-se ao ‘DAS-6’, como pretende o impetrante.

(…)

Objetiva, pois, o impetrante, impugnar esse título de proventos, que integra a concessão de aposentadoria e serve precisamente de objeto ao registro ordenado pelo Tribunal de Contas. E assim age, o Impetrante, no claro e declarado propósito de alcançar a elevação da base de cálculo dos proventos, do padrão ‘DAS-5’, para o ‘DAS-6’.”

- Voto do Ministro Moreira Alves, exarado no MS-21.462, impetrado por Procurador da República contra decisão do TCU, que negou ao servidor, no processo de concessão de sua aposentadoria, o direito de receber proventos correspondentes ao cargo de Subprocurador-Geral da República, com o acréscimo do percentual de 20%, que lhe vinha sendo pago com base no art. 184, inciso II, da Lei nº 1.711/52:

“No caso presente, **trata-se de alteração de fundamento legal da concessão de aposentadoria**, alteração essa que está sujeita ao mesmo julgamento de legalidade a que está submetido o ato originário de aposentadoria, razão por que a ele se aplicam as considerações do voto acima transcrito no concernente à conversão desse julgamento em diligência.”

- Voto do Ministro Ilmar Galvão no RE-197.227:

“Em tais condições, **não cabia censura ao ato pelo qual o Tribunal de Contas recusou o registro ao ato de concessão do benefício**, objeto do mandado de segurança, já que agiu no estrito cumprimento de suas atribuições constitucionais (art. 71, III, c/c art. 75, da CF), **ao propor ao Tribunal de Justiça a exclusão, dos proventos da recorrida, da gratificação em tela, face a ausência de previsão legal para seu pagamento** a serventuários da espécie.”

- Voto do Ministro Marco Aurélio no CA-40:

“Proferindo parecer como Consultor-Geral da República em 30.03.37, Francisco Campos já considerava a hipótese de **ilegalidade por ausência de**

inserção de vantagem, advertindo que não podia o Tribunal coagir o poder competente à **alteração do ato inicial**. ”

24. A análise da questão sob a ótica do texto constitucional leva à mesma conclusão de que não é possível apartar, do fundamento legal do ato concessório, os dispositivos relativos ao ato em si daqueles referentes aos cálculos dos proventos ou pensão.

25. Como já mencionado nos itens precedentes, o art. 71, inciso III, da CF/88, dispõe que o Tribunal deve apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de:

a) admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão; e

b) concessão de aposentadoria, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do respectivo ato concessório.

26. Logo, estão afastadas do exame de legalidade para fins de registro somente as melhorias posteriores operadas em atos de aposentadoria, reforma e pensão, que não alterem seu fundamento legal. Cabe então perguntar: quais são as melhorias posteriores que não alteram o fundamento legal dos atos concessórios em foco?

27. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁵, tais melhorias correspondem a meros reajustes gerais, conforme se verifica abaixo:

“Em dois pontos o preceito segue a Constituição anterior com a Emenda nº 7/77. Dispensar de apreciação do tribunal as melhorias posteriores aliviando-o do peso opressivo de examinar, a cada majoração ditada pela correção dos desajustes inflacionários, todas as aposentadorias reformas e pensões.” (Grifei.)

28. No ensejo da referência feita pelo autor, lembro que o art. 71, inciso III, da CF/88 correlaciona-se ao art. 72, § 7º, da EC nº 07/77 (alterando a EC nº 01/69), que assim preceituava:

“§ 7º O Tribunal de Contas da União julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões **independendo de sua decisão as melhorias posteriores**.” (Grifei.)

29. À primeira vista, a regra acima atribuía a esta Corte de Contas competência para apreciar unicamente a legalidade dos atos concessórios iniciais. No entanto, a interpretação firmada à época entendia que a expressão “melhorias posteriores” referia-se exclusivamente a melhoramentos automáticos gerais, devendo qualquer outra alteração ser submetida ao crivo do TCU. Nesse sentido, cabe citar o posicionamento adotado pelo STF no MS-20.691, conforme se percebe:

“(…) ainda quando se entende - e esse é o entendimento correto - que a parte final do § 7º do art. 72 da Constituição diz respeito apenas a melhorias automáticas (...)”.

⁵ *In* Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: ed. Saraiva, 2ª ed., 1997, v. 1, p. 401.

30. Seguindo a mesma linha, assim se pronunciou o então Procurador-Geral do TCU, Octavio Gallotti:

“Nessa ordem de idéias, impõe-se a conclusão de que as variações de proventos que impliquem a modificação do fundamento do ato concessório inicial não podem ser tidas como simples melhorias.

Por modificação do fundamento, entendemos não apenas, e obviamente, as retificações que digam respeito às condições anteriores ou contemporâneas ao ato inicial (direito reconhecido com atraso), como, por força de compreensão, as alterações decorrentes de leis posteriores **que não se limitem a simples reajustes**, mas atinjam o cerne da concessão, **importando, por exemplo, na modificação do posto, graduação, cargo, símbolo, padrão, classe ou nível de base da aposentadoria.**

Em suma, consideramos melhoria, para fins de definição da competência do Tribunal, aquela variação que seja complemento, atualização ou desdobramento, em termos quantitativos, do ato inicial, e não aquela outra que infrinja ou altere em substância o mesmo ato.”⁶ (Grifei.)

31. Igualmente, J. E. Abreu de Oliveira anotou, ao citar as conclusões do V Congresso de Tribunais de Contas do Brasil:

“a) ‘concessões iniciais’ são, além dos atos originários da inatividade remunerada e das pensões, todos aqueles que, embora mediante simples apostilas, modifiquem a fundamentação legal ou a base do cálculo, anteriormente adotadas, bem como os atos designativos de beneficiário secundário de pensão;

b) intitulam-se ‘melhorias posteriores’, exclusivamente, os acréscimos puramente quantitativos de provento ou de pensão (**concedidos ‘por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda’**).”⁷ (Grifei.)

32. Ora, se a norma constitucional anterior, cuja redação era extremamente genérica, recebia uma interpretação restritiva, de modo a se ressaltar da apreciação do Tribunal apenas as melhorias automáticas nos proventos e pensões, é razoável admitir que essa mesma exegese tenha sido transposta e explicitada na redação do art. 71, III, da CF/88. Portanto, quando o atual dispositivo constitucional desobriga de serem apreciadas as melhorias não-modificadoras do fundamento legal da concessão, está, na verdade, isentando do exame de legalidade, para fins de registro, aquelas melhorias de caráter geral, outorgadas a todos os servidores públicos ou a uma determinada categoria.

33. Por conseguinte, os demais melhoramentos, de caráter individual (e.g. a modificação da base de cálculo, a inclusão de parcelas, gratificações ou vantagens, etc.) são alterações do fundamento legal do ato concessório, o que vem a demonstrar a tese inicialmente defendida, de que a base legal dos atos concessivos de

⁶ *Apud* OLIVEIRA, J. E. Abreu de. *Aposentadoria no Serviço Público*. Rio de Janeiro, Ed. Livraria Freitas Bastos, 1970, p. 325.

⁷ *Op. cit.* p. 324.

aposentadoria, reforma e pensão abarca tanto os dispositivos que autorizam o servidor a se afastar do serviço ou o beneficiário a receber a pensão, como aqueles que estruturam os respectivos benefícios.

34. Observo que, a prosperar a proposta original da Unidade Técnica, o TCU passaria a apreciar e registrar tão-somente aspectos limitados do histórico do servidor inativo ou do instituidor do benefício pensional, entre estes, a contagem do tempo de serviço, a comprovação da invalidez, o implemento de idade e a designação de beneficiário de pensão. Como resultado, seriam subtraídos do exame de legalidade, para fins de registro, outros eventos que originam componentes de caráter individual dos proventos e das pensões como, por exemplo, a posterior apuração de pressupostos para a concessão de provento com vantagens e a promoção póstuma, entre outros.

35. Ainda que se argumente que tais eventos continuariam a ser objeto de fiscalização por meio de auditorias e inspeções, tenho para mim que examinar, para fins de registro, a conformidade de apenas parte dos componentes do fundamento legal dos atos concessórios aqui tratados significa exercer parcialmente a competência prevista no art. 71, inciso III, da CF.

36. Por outro lado, não se pode negar que é indispensável adotar medidas para agilizar o trabalho de exame dos atos concessórios efetuado pela Sefip, que, com uma lotação de 41 Analistas e 11 Técnicos, detém a responsabilidade por um estoque de 66.480 atos de admissão, 65.494 atos de aposentadoria, 10.797 atos de reforma, 17.871 atos de concessão de pensão civil e 8.437 atos de pensão militar, conforme dados de 30/06/2002.

37. Com essa preocupação em mente, solicitei a colaboração da Secretaria Geral de Controle Externo com vistas a proceder à reformulação dos projetos originais de instrução normativa e de resolução de modo a adaptá-los à noção de fundamento legal dos atos concessórios acima articulada e à necessidade de se imprimir maior tempestividade ao exame desses atos pelo Tribunal.

38. Passo, agora, a expor o resultado do trabalho que, sob minha supervisão, foi desenvolvido pelos Titulares da Secretaria Adjunta de Contas, da Secretaria Adjunta de Fiscalização e da Secretaria de Fiscalização de Pessoal em conjunto com meu Gabinete.

39. Preliminarmente, saliento que fiz anexar a este Parecer quadros comparativos entre as propostas originais e aquelas fruto da reformulação ora tratada, a fim de que se possa estabelecer o nexó com as referências feitas no relatório retro, em especial as constantes dos itens 16 e 17. Adiante que, em linhas gerais, foram mantidos os principais aspectos objeto do exame inicial das unidades técnicas envolvidas, tendo-se excluído a menção à tabela de fundamentos legais do Sisac, que consta de manual aprovado por portaria, bem como foram eliminados alguns dispositivos referentes a inspeções e auditorias, que deverão ser abordados em norma específica. As demais alterações encontram-se discutidas nos itens que se seguem.

40. O primeiro aspecto introduzido nos projetos reformulados consiste na definição do que vem a ser “alteração do fundamento legal do ato concessório”, que

é essencial para se estabelecer o tratamento a ser dado às diferentes melhorias posteriores das concessões - se novo exame de legalidade para fins de registro ou fiscalização como ato gerador de despesa. Para tanto, considere adequado resgatar e ajustar as disposições constantes da IN/TCU nº 16/97 sobre a matéria, incorporando-as à proposta do seguinte modo:

- no projeto de instrução normativa:

“Art. 3º As melhorias posteriores à data da concessão que não alterem o fundamento legal do ato concessório não serão submetidas ao Tribunal para fins de novo registro, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 1º Constituem alteração do fundamento legal do ato concessório as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos aos proventos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou militar e não houverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal ou por este já apreciado e registrado.

§ 2º Independentemente de não serem objeto de apreciação e registro, os atos de que trata o *caput* deste artigo deverão ser lançados no Sisac para fins de fiscalização.”

- no projeto de resolução:

“Art. 6º

§ 1º

§ 2º Constituem alteração do fundamento legal do ato concessório as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos aos proventos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou militar e não houverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal ou por este já apreciado e registrado.”

41. Como principais inovações, foram também incluídas no projeto de instrução normativa as seguintes disposições:

- identificação dos usuários do Sisac lotados no controle interno e nos órgãos de pessoal por meio de senha individual, com a finalidade de propiciar a responsabilização pela utilização irregular do sistema (arts. 6º, parágrafo único, e art. 7º);

- readequação dos prazos de cadastramento e de envio ao TCU das informações relativas aos atos de admissão e concessão (arts. 8º; 10, § 1º; 11, §§ 2º e 3º);

- possibilidade de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/92 por descumprimento injustificado dos prazos de cadastramento e de encaminhamento ao Tribunal das informações referentes a atos de admissão e concessão (arts. 8º, § 2º, e 10, § 3º);

- acesso do Tribunal aos sistemas de pessoal e de folha de pagamento dos órgãos e entidades que não utilizam o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape, visando tornar mais abrangente e tempestiva a fiscalização realizada pelo Tribunal nessas unidades (art. 9º, §§ 1º e 2º).

42. A partir da tendência observada em diversos julgados desta Corte, considere também cabível incluir no projeto de instrução normativa dispositivo determinando ao órgão de origem que aplique, a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal, o entendimento manifestado na decisão do TCU que negar registro ao ato de admissão ou de concessão. Note-se que tal providência tem caráter preventivo, pois informa claramente ao gestor o posicionamento do Tribunal a respeito de um determinado caso e atribui a este responsável a obrigação de corrigir distorções semelhantes, sujeitando-o às sanções da Lei nº 8.443/92 na hipótese de descumprimento. Chamo atenção também para o fato que o Tribunal deverá fixar o prazo de abrangência e de efetivação da medida. Essas alterações constam do art. 16 do projeto de instrução normativa conforme se segue:

“Art. 16 O órgão de origem deverá aplicar a todos os casos análogos existentes em seu quadro de ‘pessoal, no prazo fixado pelo Tribunal, o entendimento manifestado nas decisões de caráter normativo, bem como naquelas que negarem registro a ato de admissão ou de concessão, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa e de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/92.”

43. Com relação ao projeto de resolução, a inovação mais importante refere-se à reformulação na maneira de se fiscalizar concessões e admissões, desta feita integrando à sistemática a aplicação intensiva da tecnologia da informação.

44. Nesse contexto, saliento que a informatização irá possibilitar ganhos à atividade do Tribunal em dois momentos. No primeiro momento, haverá o incremento da qualidade e da agilidade no exame de atos de concessão e admissão, gerando não só a redução nos estoques de atos existentes na Unidade Técnica responsável, **mas principalmente a interrupção no desperdício de recursos públicos com o pagamento de concessões ilegais por longo tempo antes do pronunciamento definitivo do TCU.** Além disso, prevê-se o aprimoramento da fiscalização na folha de pagamento de ativos, propiciando a detecção tempestiva de irregularidades que, do contrário, só viriam a se tornar manifestas por ocasião da subida ao Tribunal do ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão.

45. Assim, o projeto de resolução incorporou os seguintes aspectos:

- análise informatizada de atos de admissão e concessão por meio do sistema Sisac a partir de parâmetros previamente definidos com base na legislação e na jurisprudência (art. 4º);

- realização de diligência por intermédio do Sisac com vistas a obter esclarecimentos sobre os atos rejeitados pela crítica do sistema (art. 4º, § 4º);

- separação e agrupamento para autuação dos atos sem indícios de ilegalidade e daqueles que apresentam tais indícios, bem como inconsistência de dados (art. 5º);

- exame individualizado dos atos que contenham indícios de ilegalidade, ou sejam objeto de denúncia, ou outros considerados necessários (art. 7º);
- autuação dos atos de admissão e concessão em processos específicos, quando esses atos forem examinados no curso de inspeção e auditoria (art. 11).

46. Também considere adequado explicitar os passos seguidos pelo Tribunal quando da apreciação dos atos de admissão e concessão, com a finalidade de deixar consolidadas as providências que já vêm sendo preceituadas em outras normas e na jurisprudência dominante nesta Casa. Em consequência, temos os seguintes dispositivos:

“Art. 17 Ao apreciar os atos sujeitos a registro, o Tribunal poderá:

I – considerar o ato legal e ordenar o seu registro;

II – considerar o ato ilegal e negar o seu registro.

§ 1º Verificada falta ou impropriedade de caráter formal, o Tribunal poderá considerar o ato legal e determinar ao órgão ou entidade de origem a adoção das medidas corretivas.

§ 2º Considerado o ato ilegal, o Tribunal:

I – fixará prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que o órgão ou entidade de origem adote as medidas saneadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, bem como comunique ao Tribunal no mesmo prazo as medidas adotadas, sob pena de solidariedade da autoridade administrativa na obrigação de ressarcimento das quantias pagas após essa data, sem prejuízo das sanções previstas na Lei nº 8.443/92;

II – poderá fixar prazo para que o órgão ou entidade de origem aplique a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal o entendimento contido na decisão, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa e de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/92.

§ 3º Na hipótese do inciso I do § 2º, o prazo fixado poderá ser prorrogado pelo Tribunal ou pelo Relator a pedido justificado do órgão ou entidade de origem.

Art. 18 O Tribunal poderá determinar a instauração de tomada de contas especial, nos casos em que houver negativa de registro de atos de admissão ou de concessão, quando:

I – não for suspenso o pagamento no prazo fixado na decisão;

II – houver indícios de procedimento culposo ou doloso na prática do ato examinado;

III – não for aplicado a casos análogos, no prazo fixado, o entendimento firmado na decisão.”

47. Outra preocupação presente ao longo dos trabalhos diz respeito à necessidade de se estabelecer mecanismos que possibilitem a responsabilização do gestor pela emissão de atos ilegais ou pelo descumprimento de determinações do Tribunal relativas a esses atos, bem como a repercussão das respectivas constatações

nas contas. Assim, além de prever a obrigação de ser feito o acompanhamento rotineiro junto à unidades jurisdicionadas, entendi cabível incluir dispositivos que autorizem a formalização de representação, tanto no momento da proposta de mérito dos atos, como posteriormente por meio da consolidação das informações referentes às ilegalidades apuradas em uma determinada unidade da clientela. O resultado desse esforço transcrevo abaixo:

“Art. 16 Verificada ilegalidade não saneada durante a análise do processo, a unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro proporá ao Relator a ilegalidade do ato e negativa de registro, feita a oitiva do Ministério Público, e poderá:

I – representar ao Tribunal com vistas à apuração dos fatos irregulares e à responsabilização do administrador faltoso;

(...)

Art. 21 Encerrado processo de tomada de contas especial, relatório de auditoria ou de representação que imputar ao gestor responsabilidade por ilegalidade em ato sujeito a registro ou por descumprimento de normas sobre a matéria, será determinada sua juntada às contas da respectiva unidade jurisdicionada.

(...)

Art. 22 A unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro acompanhará a implementação das medidas saneadoras referidas no § 2º do art. 17, bem como o cumprimento das determinações consignadas em decisões relativas a admissão de pessoal e de concessão, e representará ao Tribunal quando constatar irregularidades.

Art. 23 A unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro poderá consolidar informações sobre atos de admissão e de concessão de uma mesma unidade jurisdicionada considerados ilegais ou com indícios de ilegalidade, e representar ao Tribunal para fins de responsabilização dos gestores.

Parágrafo único. O processo de representação de que trata este artigo deverá ser juntado, após apreciação pelo Tribunal, às respectivas contas da unidade jurisdicionada para exame em conjunto.”

48. O caráter inovador da sistemática aqui apresentada requer também que se estabeleça um mecanismo de controle de qualidade do exame dos atos sujeitos a registro. Com esse mecanismo, espera-se aumentar a confiabilidade dos resultados obtidos na análise informatizada de atos, visto que será criado um instrumento institucional voltado para a detecção e a correção de falhas nos procedimentos e críticas do Sisac. O referido sistema encontra-se inserido no art. 25 da resolução, *in verbis*:

“Art. 25 O controle de qualidade do exame de atos de pessoal será realizado mediante sistema informatizado, que registrará as falhas encontradas no programa e em procedimentos do Sisac, bem como as respectivas medidas corretivas adotadas.

§ 1º O sistema informatizado de controle de qualidade será alimentado por comunicações de falhas provenientes das unidades do Tribunal ou do Ministério Público.

§ 2º Cabe à unidade técnica incumbida do exame de atos de pessoal implementar e à Secretaria Geral de Controle Externo acompanhar a correção das falhas comunicadas.

§ 3º Nos primeiros 2 (dois) anos de vigência desta Resolução, o acompanhamento referido no § 2º será realizado por meio de relatórios trimestrais elaborados pela unidade técnica incumbida do exame de atos sujeitos a registro.

§ 4º Findo o prazo referido no § 3º e atingido o nível de falhas aceitável a ser definido pela Secretaria Geral de Controle Externo, o acompanhamento referido no § 2º será realizado por meio de relatórios semestrais.”

49. Quanto ao projeto de portaria formulado com vistas a organizar as competências e as atividades das unidades do Tribunal na implantação das normas propostas, avalio ser mais prudente que, antes de remetê-lo à Presidência deste Tribunal, seja este novamente enviado à Segecex para que sejam promovidos estudos com vistas à adequação desse projeto às modificações ora propostas e aos requisitos necessários para a implementação das referidas normas.

50. Por fim, destaco que os projetos hoje trazidos à consideração deste Plenário respondem de modo adequado àquelas preocupações inicialmente manifestadas pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues na Sessão Plenária de 01/09/1999 (itens 1/4 do relatório supra).

51. Como se sabe, a sistemática atualmente vigente ocasiona a demora na apreciação dos atos de concessão e admissão, possibilitando a subsistência de atos ilegais por um período de dez a quinze anos e o retardamento na adoção das medidas necessárias para se evitar o desperdício de recursos públicos.

52. Os projetos ora apresentados se propõem a solucionar essas questões por intermédio dos seguintes instrumentos:

- a) identificação e autuação automática dos atos com parecer pela ilegalidade emitido pelo controle interno e com indícios de acumulação ilícita de cargos;
- b) exame informatizado de atos sujeitos a registro, incluindo crítica automática realizada a partir de parâmetros definidos com base na legislação e na jurisprudência;
- c) exame individualizado dos atos que contenham indícios de irregularidades;
- d) realização de diligência por intermédio do Sistema Sisac com vistas a obter esclarecimentos sobre os atos rejeitados pela crítica informatizada;
- e) acesso direto do Tribunal aos sistemas de dados cadastrais e de folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas das entidades e dos órgãos jurisdicionados;

- f) responsabilização do gestor pela emissão de atos ilegais ou pelo descumprimento de determinações do Tribunal relativas a esses atos;
- g) obrigatoriedade de o órgão de origem aplicar, a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal, o entendimento manifestado na decisão do TCU que negar registro ao ato de admissão ou de concessão;
- h) realização de acompanhamento do cumprimento das decisões do Tribunal pela unidade responsável pelo exame dos atos de concessão e admissão.

53. Serão muitas as vantagens resultantes dos novos procedimentos agora apresentados, valendo citar:

- a) a rapidez na detecção de atos ilegais;
- b) a priorização da análise dos atos com falhas ou irregularidades;
- c) aprimoramento da fiscalização a partir da possibilidade de efetuar-se o cruzamento de informações oriundas de diversas bases de dados;
- d) a disponibilização de ampla gama de informações para subsidiar o planejamento de auditorias e inspeções;
- e) a integração direta com as unidades jurisdicionadas por meio dos sistemas informatizados;
- f) saneamento mais tempestivo de irregularidades, seja mediante a realização de diligências na fase de exame dos atos, seja mediante a aplicação, pelo gestor, do entendimento manifestado pelo Tribunal aos casos análogos existentes no órgão;
- g) a repercussão das irregularidades constatadas no exame dos atos sujeitos a registro nas contas do administrador.

54. Em resumo, o que se espera é o incremento na eficácia e na tempestividade do controle externo exercido pelo Tribunal.

São estes, Senhores, os aspectos mais relevantes da proposição ora apresentada e, com essa exposição, submeto os projetos de resolução e de instrução normativa à deliberação deste Colegiado.

DECISÃO Nº 1.321/2002-TCU-PLENÁRIO⁸

1. Processo nº TC-011.559/1999-3
2. Classe de Assunto: VII - Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Instrutiva: Segecex
8. Decisão: Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, DECIDEM:
 - 8.1. aprovar o projeto de instrução normativa em anexo;

⁸ Publicada no BTCU nº 50, de 14/10/2002.

8.2. aprovar o projeto de resolução em anexo;

8.3. encaminhar este processo à Secretaria Geral de Controle Externo para que esta promova estudos com vistas à adequação do projeto de portaria proposto nestes autos às normas ora aprovadas e aos requisitos necessários para sua implementação, a fim de encaminhar posteriormente os autos à Presidência deste Tribunal para que esta aprecie a oportunidade e a conveniência de editar a referida portaria.

9. Ata nº 35/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 02/10/2002 – Extraordinária de Caráter Reservado

11. Especificação do **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Marcos Bemquerer Costa.

11.2. Auditor presente: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES

Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Relator

PETROBRAS – APURAÇÃO DE CAUSAS E RESPONSABILIDADES RELATIVAS AO ACIDENTE COM PLATAFORMA DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO P-36

Representação

Ministro-Relator Adylson Motta

Grupo II – Classe VII – Plenário

TC-003.007/2001-3, c/ 06 volumes

Natureza: Representação

Entidade: Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras

Interessado: Tribunal de Contas da União – Secex/GO

Ementa: Representação oferecida pela Secretaria de Controle Externo de Goiás – Secex/GO. Apuração de causas e responsabilidades relativas ao acidente com Plataforma de Exploração de Petróleo P-36 da Petrobras. Procedência Parcial. Determinações. Ciência às Comissões de Fiscalização e Controle e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da 1ª Secretaria de Controle Externo, às fls. 165-174, *in verbis*:

“Trata-se de representação oriunda da Secex/GO, para apurar as causas e responsabilidades relativas ao acidente com a plataforma de exploração de petróleo P-36, da Petrobras, encaminhada à 1ª. Secex por Despacho do então Ministro José Antônio Barreto de Macedo (fl. 13).

DA ADMISSIBILIDADE

1. A representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno c/c o art. 69, § 1º, da Resolução TCU nº 136/2000, devendo ser conhecida por esta Corte.

2. Em resposta a diligências promovidas por esta Secretaria, por meio dos Ofícios nº 295/2001 e 296/2001 às fls. 16 a 18, ambos datados de 24/05/2001, a Petrobras e a ANP apresentaram as informações que se encontram às fls. 31 a 114 do volume principal e mais o volume 1. Uma vez que ainda restaram dúvidas, foi realizada inspeção na Petrobras, realizada consoante Portaria de Fiscalização/1ª Secex/TCU nº 81, de 17/02/2002.

Além da Petrobras, durante a inspeção, foram visitados o Tribunal Marítimo e a Justiça Federal em Campos dos Goytacazes – RJ, onde havia processos relativos ao acidente.

Utilizamos, ainda, como fonte de informações, os relatórios, principal e substituto, da CPI da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ e o relatório do CREA-RJ.

BREVE HISTÓRICO DA PLATAFORMA

3. A plataforma Petrobras-36 (P-36) foi construída entre 1986 e 1994, com o nome de Spirit of Columbus (SOC), em Gênova e Palermo, Itália, pelo Estaleiro Fincantieri, sob encomenda da SANA SpA, subsidiária da Midland and Scottish Resources (MSR), para operação no Campo de Emmerald, no Mar do Norte. Com a mudança dos planos da MSR para o campo de Emmerald, a SOC ficou sem uso até 1997, quando a Petrobras arrendou-a, junto à SANA, mudando a sua denominação para P-36.

A negociação para aquisição da plataforma foi feita através da Brasoil, tendo como intermediária a empresa Marítima Navegação e Engenharia LTDA, e incluía no preço do arrendamento a conversão da plataforma para operação no Campo de Marlim Sul, na Bacia de Campos. A plataforma seria convertida, em linhas gerais, de perfuração e produção, com capacidade para processar 100 mil barris/dia (bpd), para apenas produção, com capacidade para 150 mil bpd. Com a mudança do local de instalação, de Marlim Sul para o Campo de Roncador, a plataforma acabou sendo convertida para 180 mil bpd e 7,2 milhões m³/dia de gás natural.

Com a finalidade de manter subsídios concedidos pelo Governo Italiano, foi mantida a bandeira italiana para a plataforma, ou seja, ela continuou sendo uma embarcação italiana, sujeita a alguns regulamentos daquele país. Isto acarretou a manutenção da torre de perfuração na plataforma, a exigência de empresa certificadora italiana e a permanência de tripulação italiana a bordo, entre outras exigências.

Ao fim do arrendamento, a Brasoil teria a opção de compra da plataforma, pelo valor de US\$1,00, junto à Petro-Deep Inc., empresa constituída pela Marítima somente para a operação de arrendamento junto à SANA e subarrendamento à Brasoil. Durante todo o contrato, a plataforma estaria afretada, pela Brasoil, à Petrobras.

Para a conversão, também chamada de upgrade, a Marítima constituiu a empresa Petromec Inc., que subcontratou as seguintes empresas:

a) Noble Denton – empresa inglesa responsável pelo projeto da parte naval da plataforma, adequando-a ao peso dos novos equipamentos e à lâmina d'água de Roncador, 1360 m;

b) Amec – empresa inglesa responsável pelo projeto da nova planta de produção de óleo e gás;

c) Davies Industries – estaleiro localizado no Canadá, responsável pelos serviços de construção e montagem da parte naval e da planta de produção;

d) RINA – empresa de certificação italiana, responsável pela verificação da conformidade do projeto e equipamentos às normas aplicáveis. Essa empresa foi contratada por exigência das normas italianas, devido à bandeira da plataforma;

e) ABS – empresa de certificação americana, responsável pela verificação da conformidade do projeto e equipamentos relativos às alterações da planta de produção. Essa empresa foi contratada pelo fato de a Petrobras estar mais familiarizada com a mesma, conforme depoimento do Engenheiro Henídio (f. 208, v. 5).

A plataforma P-36 entrou em operação no campo de Roncador em 16/05/2000. Apesar de localizada na Bacia de Campos, era ligada à Unidade de Negócios Rio de Janeiro – UN-RIO. A plataforma contava com uma base de apoio em Macaé, onde se encontrava o Gerente da plataforma, e, a bordo, tinha um coordenador (COPLAT), ao qual se reportavam um supervisor de produção (SUPROD) e um supervisor de facilidades (SUFAC).

Em março de 2001, quando ocorreu o acidente que culminou no seu naufrágio, a plataforma produzia 84 mil bpd e 1,3 milhão m³/dia de gás.

ANÁLISE DO ACIDENTE

4. Quanto à seqüência de eventos e às causas diretas do acidente, consideramos as investigações e os estudos realizados pela Petrobras, ANP/DPC, CREA-RJ e Tribunal Marítimo, uma vez que esses órgãos não divergem quanto a esses aspectos. Uma vez que não foi possível fazer uma vistoria in loco, as conclusões a que estas entidades chegaram foram, essencialmente, baseadas nas análises feitas pela Petrobras, que, a partir de diversas hipóteses, realizou simulações em computador e outros estudos para encontrar as causas mais prováveis para o acidente. Foram gerados os seguintes documentos:

a) Relatório Final da Comissão de Sindicância da Petrobras (f. 28 a 57, v. 1);

b) Relatório da Agência Nacional do Petróleo–ANP / Diretoria de Portos e Costas–DPC (f. 79 a 114);

c) Relatório do CREA-RJ (f. 118 a 121).

d) Laudo de Exame Pericial Documental – Marinha do Brasil / Diretoria de Portos e Costas (f. 224 a 231, v.5);

e) Relatório de Inquérito – Processo nº 19.489/2001 – Tribunal Marítimo (f. 107 a 136).

A seguir faremos uma transcrição do resumo executivo do acidente, elaborado pela Comissão de Investigação da ANP/DPC.

5. A análise das causas mais prováveis do acidente permitiu identificar o evento crítico como sendo a operação de esgotamento de água do tanque de drenagem de emergência da coluna de popa bombordo, iniciada na noite do dia 14 de março de 2001. A água contaminada com resíduos oleosos presente no tanque seria bombeada para o manifold (header) de produção da plataforma que recebe o fluxo de petróleo e gás natural proveniente dos poços produtores. Daí, juntamente com produção de hidrocarbonetos, escoaria para a planta de processo. Entretanto, dificuldades

operacionais para a partida da bomba de esgotamento desse tanque permitiram que houvesse fluxo reverso de óleo e gás pelas linhas de escoamento dos tanques e sua entrada no outro tanque (popa boreste) através de válvula presumivelmente danificada ou parcialmente aberta. A partida da bomba após 54 minutos fez diminuir o fluxo reverso de hidrocarbonetos e a água bombeada passou a entrar no tanque de popa boreste. A pressurização contínua deste tanque levou a seu rompimento mecânico cerca de duas horas após o início da operação de esgotamento do outro tanque, caracterizando o evento relatado como sendo a primeira explosão (destacamos), ocorrido às 0 h 22 min do dia 15 de março de 2001.

Os fluidos do tanque rompido e de linhas e demais equipamentos também danificados passaram a ocupar o compartimento do quarto nível da coluna. Houve escapamento de gás para os conveses superiores através de aberturas nesse compartimento e por linhas de suspiro e ventilação rompidas. Cerca de 20 minutos após o rompimento do tanque, houve a explosão do gás que atingira a área do convés do *tank top*, e segundo convés junto à coluna. Estava, assim, caracterizado o evento relatado como a ocorrência da **segunda explosão** (destacamos), quando foram vitimadas onze pessoas da brigada de incêndio da plataforma.

O colapso mecânico do tanque de drenagem de emergência de popa boreste, seguido imediatamente pelo rompimento da linha de recalque de água salgada que passava pelo quarto nível, iniciou o alagamento da coluna. A migração de água para a parte inferior da coluna se deu quando a água no compartimento do quarto nível atingiu os dampers do sistema de ventilação que deveriam fechar automaticamente; porém, devido a falha no funcionamento de seus atuadores, permitiram a passagem de fluidos.

A quantidade de líquido no interior da coluna e em parte do flutuador provocou o adernamento da plataforma que foi intensificado com a progressão da água para o tanque de lastro da coluna de popa boreste e para a caixa de estabilidade contígua. Esses espaços foram inundados porque as elipses de acesso aos mesmos haviam sido deixadas abertas desde o dia anterior ao acidente para possibilitar a inspeção do reparo de trinca verificada na caixa de estabilidade.

Para compensar a inclinação da plataforma ocasionada pela entrada de água na coluna avariada, passou-se a admitir água no tanque de lastro situado no lado diametralmente oposto. Essa medida acelerou o aumento indesejável do calado da plataforma.

A submersão contínua foi intensificada pelo alagamento da coluna avariada, da inundações do tanque de lastro de popa boreste, da caixa de estabilidade contígua e da admissão deliberada de água de lastro nos tanques de proa bombordo.

A evacuação de 138 pessoas consideradas não essenciais às operações de emergência foi iniciada à 1 h 44 min de 15 de março e durou cerca de 2 h 30 min, tendo sido utilizados guindaste e cesta de transferência para tal finalidade. Às 6 h 03 min do mesmo dia, após esgotadas as possibilidades de manter a plataforma nivelada, a equipe que permanecera a bordo para operações de emergência abandonou a unidade.

6. No Relatório Final da Comissão de Sindicância da Petrobras (f. 28 a 57, v. 1) e na fita VHS com o filme Simulação do Acidente da P-36 (anexo 1) encontra-se descrição mais detalhada do evento. A seguir realizaremos uma análise da gestão da empresa, nos aspectos relacionados ao acidente, por cada área de atuação.

PROJETO, CONSTRUÇÃO/MONTAGEM E COMISSIONAMENTO

7. Um dos fatores fundamentais do acidente, que possibilitou a seqüência de eventos descrita acima e levou ao afundamento da plataforma, foi a localização do tanque de drenagem de emergência (TDE) em uma das colunas da plataforma. Como visto, o rompimento de tubulações, causado pela explosão do TDE de boreste (primeira explosão), fez com que houvesse um grande vazamento de água, que escoou para compartimentos inferiores da plataforma.

O TDE foi instalado por razões de segurança, atendendo a especificação técnica da Petrobras (f. 209, v. 5). O fato de sua instalação só ter sido definida em um estágio avançado da obra fez com que fosse necessária uma solução alternativa para sua locação, pois já não havia área disponível no convés. A solução encontrada foi a adaptação de um tanque existente, originalmente previsto para trabalhar com fluidos utilizados nos trabalhos de perfuração.

Não foi encontrada qualquer norma que proibisse a instalação desse equipamento na coluna e a Petrobras indicou a existência de equipamentos de processo (óleo e gás) no interior de colunas de outras plataformas (f. 140). Por meio dos desenhos enviados (f. 170 e 171, v. 2) podemos observar que, ao contrário da P-36, a área em torno do vaso instalado na plataforma P-18 é classificada como zona 1, ou seja, as instalações e equipamentos nela instalados devem ser apropriados para operar em um ambiente em que pode haver gás. Os desenhos enviados da P-19 não indicam se a área é ou não classificada .

O relatório da Petrobras recomendou (f. 54) que fosse tomada a decisão gerencial de não utilizar, nos projetos futuros, tanques ou vasos no interior de colunas ou submarinos, quando interligados ao processo, e reavaliar, quanto ao risco operacional, o projeto das unidades atuais que operem nesta condição.

8. O Laudo de Exame Pericial da Marinha indica, nos seus itens 11 e 12 (f. 227, vol. 5), que houve falhas na classificação da área de instalação do TDE, a saber:

a) foram indicadas, como aplicáveis, normas que são conflitantes;

b) um dos documentos de classificação de áreas, o Hazardous Área Schedule (LI-3010.38-5400-947-AMK-603), indica de forma errada a localização do TDE e considera esta área como classificada;

c) o desenho da área de instalação do TDE (DE-3010.38-5400-947-AMK-120) mostra esta área como não classificada, em desacordo com a classificação adotada no Hazardous Área Schedule.

O item 3 do mesmo laudo (f. 226, vol. 5) indica que a ABS revisou parcialmente o desenho DE-3010.38-5400-947-AMK-120, não examinando a parte relativa aos equipamentos instalados na elevação 28956, onde se localizava o TDE. Esta informação

é corroborada pelo depoimento do vistoriador da ABS, que afirma que a área mencionada não era do escopo de trabalho desta empresa. Ora, se a ABS era responsável pela certificação da planta de processo (f. 61 e 208, v. 5) e na área mencionada havia equipamento da planta, deduz-se que houve falha da fiscalização da Petrobras, que não exigiu desta área.

A Petrobras informa (f. 142) que a área ao redor do TDE era classificada, conforme Hazardous Área Schedule, no entanto, devido ao enquadramento dado no desenho DE-3010.38-5400-947-AMK-120, ela sempre foi considerada como não classificada, como se pode ver nos depoimentos do Operador Carlos Azeredo (f. 77, v. 4), do Coplat Marcos Lauria (f. 84, v. 4) e do Coplat Paulo Viana (f. 83, v. 6), entre outros. A não classificação da área do TDE foi fator que contribuiu fundamentalmente para o acidente, uma vez que não determinou a instalação de sensores de fogo e gás e de equipamentos apropriados para atmosferas explosivas, além de outras medidas de proteção. A instalação desses equipamentos indicaria a presença de gás no interior da coluna e, provavelmente, evitaria a segunda explosão, uma vez que não permitiria a propagação do gás para outras áreas.

A responsabilidade pelo projeto e pela classificação de áreas era das empresas contratadas para tal, porém a Petrobras, através de suas equipes designadas, tinha a obrigação de, no mínimo, exigir que as contratadas executassem o projeto em todas as suas etapas. Aceitar desenhos divergentes e não exigir da ABS a execução de revisão dos desenhos referentes ao TDE constituem falhas de fiscalização, no entanto não há evidências de que tenha havido responsabilidade do gerente da área.

O relatório da Petrobras citou como área indicada para melhoria a reavaliação dos requisitos de projeto, de modo a contemplar classificação de áreas mais rigorosa.

9. Um ponto que também deve ser mencionado, ainda que não tenha influenciado diretamente os fatos ocorridos no acidente, é a existência de sistemas incompletos ou entregues com atraso. O caisson de produção, por exemplo, ainda estava em fase de teste e comissionamento, obrigando a equipe a executar operações em desacordo com o manual de operações, conforme se vê no item 13. O Coordenador de Plataforma (Coplat) Paulo Roberto Viana menciona (f. 154) que o sistema de detecção de fogo e gás foi um dos últimos sistemas a serem entregues, sendo que deveria ser um dos primeiros, o que atrapalhou o perfeito aprendizado da sua operação. É necessário que haja critérios para que o cronograma de qualquer empreendimento considere o treinamento mínimo em cada sistema como tarefa necessariamente precedente ao início da operação da unidade, de modo a adequar o prazo de entrega de cada equipamento. Paralelamente, o setor responsável pela construção e montagem deve ficar responsável pela elaboração, com o apoio da unidade operadora, de estudos que analisem a viabilidade de operar a unidade sem equipamentos cuja falta implique a operação de sistemas fora do previsto nos manuais.

MANUTENÇÃO

10. A Petrobras informa que se perderam no naufrágio o livro de controle de manutenção, onde estava registrada toda a manutenção da P-36, e todos os registros de testes de equipamentos realizados. Informa também que o software utilizado para gerenciamento de manutenção na Bacia de Campos é o RAST, que ainda estava em implantação na P-36 no dia do acidente. Consideramos inadmissível que, após mais de quatro anos do início da adaptação da plataforma, ou mais de dez meses do início da operação, a plataforma ainda não possuísse um plano de manutenção, mesmo considerando a grande quantidade de equipamentos e informações a serem cadastradas. Não há, entretanto, devido à falta de informações e documentos, como relacionar esta falha a qualquer das causas do acidente.

11. A perda dos documentos citados no item anterior e a ausência de um plano de manutenção não nos permitiram verificar se a manutenção preventiva dos equipamentos envolvidos no acidente estava em dia. De qualquer forma, a Petrobras reconhece que havia manutenção preventiva em atraso quando, no seu relatório (f. 55, v. 1), recomenda que sejam tomadas ações para garantir o cumprimento dos programas de manutenção preventiva.

OPERAÇÃO – PRODUÇÃO

12. Na área de operação de produção, ou seja, operação dos equipamentos e sistemas da planta de óleo e gás, foram realizadas diversas atividades irregulares, entre elas:

a) raqueteamento da linha de vent atmosférico sem isolar por completo todas as entradas e saídas do tanque (f.89);

b) execução do esgotamento do TDE de bombordo para o manifolde de produção, em vez do caisson, contrariando o manual de operação da plataforma (f. 90);

c) não-acompanhamento da operação citada acima pelo supervisor de produção ou pelo Coplat (f. 90 e f. 153, v. 2);

d) demora na partida da bomba de esgotamento do TDE de bombordo, estando as válvulas de alinhamento ao manifolde de produção já abertas (f.89).

A operação de esgotamento do TDE de bombordo, que levou à primeira explosão, conforme item 5, está descrita em detalhes nas f. 45 e 46 do v. 1 (Petrobras) e 89 a 91 (ANP/DPC).

13. Perguntada pela equipe sobre as razões que levaram à execução do esgotamento do TDE de bombordo para o manifolde de produção, a empresa respondeu (f. 152) que foi opção da equipe, ou seja, não apresentou qualquer justificativa técnica. Os depoimentos dos supervisores Hélio Galvão (f. 152, v. 2) e Sebastião Filho (f. 155, v. 2) esclarecem que o caisson estava, ainda, em fase de teste e comissionamento, por isso não poderia ser utilizado. Apesar de haver a opção de drenagem para o manifolde de produção, o TDE só poderia ser interligado ao processo em situações de emergência ou em manutenção, com os poços fechados e a planta despressurizada (f. 185 e 186,

v. 5). Já que era necessária a drenagem do vaso e altamente custosa a paralisação da produção, deveria ter sido analisada a viabilidade da operação com a planta em operação e tomados todos os cuidados, uma vez que se tratava de uma operação em condições anormais.

14. A operação citada acima era viável, tanto que foi feita em outras ocasiões, mas um dos principais cuidados não foi tomado: o acompanhamento da supervisão. Se a operação devia ser feita com a planta despressurizada, fora dessa condição a supervisão seria imprescindível, no entanto o Suprod não tinha sequer conhecimento de que a operação estava em andamento (f. 155, v. 2). Não há como afirmarmos que o acidente teria sido evitado, caso esta exigência houvesse sido cumprida, porém entendemos que a empresa deve adotar providências com vistas a evitar novas ocorrências do gênero. A falta de acompanhamento da supervisão chegou ao ponto em que as senhas privativas do Suprod e do Coplat estavam disponíveis para todos os operadores (f. 153 e 155, v. 2). Isto mostra certo desprezo pelos cuidados solicitados pelo projeto, que determinou, no manual de operação, o acompanhamento ou, no mínimo, a autorização pessoal dos supervisores para certas operações, através do uso de senha (f. 155, v. 2 e 28, v. 6). Uma das ações necessárias para a eliminação deste problema já foi identificada pela própria Petrobras: a diminuição das tarefas burocráticas do supervisor, liberando-o para as atividades operacionais. Além disto, faz-se necessário revisar os procedimentos para dispensar o acompanhamento do supervisor onde, notadamente, isto seja desnecessário, e exigir, por outro lado, a sua efetiva atuação onde determinado.

15. De uma forma geral, verifica-se a falta de atendimento aos procedimentos operacionais, evidenciando que a gerência responsável não agia de forma a fazer conhecer e exigir o cumprimento deles. Isto fica claro em alguns depoimentos, como o do operador Evanildo (f. 148, v. 2), que executou a operação de drenagem do tanque e declarou não se lembrar se existia procedimento específico para o TDE. O mesmo operador afirma que nunca teve acesso ao manual de operação do sistema e que desconhecia que a bomba só poderia ser operada localmente. O operador Carlos (f. 151, v. 2) reforça nossa conclusão de que houve falha da gerência, quando afirma que não teve acesso a manuais do sistema em língua portuguesa.

16. O treinamento dos operadores da área de produção também mostrou-se inadequado, embora a Petrobras afirme o contrário. As declarações do operador Evanildo, citadas anteriormente, mostram que alguns funcionários não conheciam o sistema de drenagem em detalhes. O operador Carlos afirma não ter sido treinado na operação do TDE, tampouco para operar na sala de controle. Do supervisor Hélio Galvão vem a informação (f. 152, v. 2) de que os operadores não receberam curso específico sobre o painel de controle, mas apenas uma “orientação especial”, e de que eles foram adquirindo experiência com a progressiva entrada dos poços em operação. O COPLAT Viana também menciona, em seu depoimento (f. 154, v. 2), que as equipes de operação não conheciam profundamente o sistema de detecção de fogo e gás.

O relatório da Petrobras citou como área indicada para melhoria a revisão do dimensionamento e o aprimoramento da capacitação da equipe própria, de modo a atender a complexidade das instalações e das operações envolvidas. Além disto, é necessário que se garanta o treinamento prévio da equipe, evitando ao máximo o treinamento durante o trabalho, como estava ocorrendo na P-36.

OPERAÇÃO – FACILIDADES

17. A área de facilidades abrange, em linhas gerais, todos os sistemas não envolvidos diretamente com a produção de óleo e gás, tais como: geração de energia elétrica, captação de água do mar para refrigeração e combate a incêndio e, os que mais nos interessam, ventilação e ar condicionado (VAC) e controle de lastro e estabilidade da embarcação.

18. A abertura do tanque 26s e do void 61s para execução de inspeção, por um longo período e sem procedimento que estabelecesse medidas contingenciais, alterou as condições de estanqueidade e compartimentagem da embarcação, aumentando o volume alagável, conforme informações da ANP/DPC (f. 94 e 95) e da Petrobras (f. 53, v. 1), que consideraram esta situação como uma das causas diretas do acidente. A ANP/DPC (f. 95 e 97) considerou que houve descumprimento do manual de operação – MA-3010.38-1320-915-NBD-909-01 – nos itens de Estabilidade em Avaria e Casco e Estrutura – Estanqueidade à Água.

19. A inoperância de duas bombas sea water, também sem medidas contingenciais, reduziu a margem de manobras de emergência do sistema de lastro e também foi apontada pela Petrobras como causa do acidente (f. 54, v. 1).

20. A falha dos dampers dos dutos de ventilação foi o que permitiu que a água que vazava nos terceiro e quarto níveis da coluna inundasse os compartimentos inferiores, através dos dutos de ventilação. A Petrobras informa (f. 144) que os atuadores desses dampers apresentavam falhas eventuais, que já havia sido decidida a substituição de grande parte deles e que os representantes dos fornecedores dos novos atuadores estavam a bordo, no dia do acidente, planejando a substituição. O depoimento do Sr. Eduardo Rodrigues da Costa, Técnico de Manutenção da Petrobras, à Capitania dos Portos (f. 151/152, vol. 4), confirma a substituição citada e mostra, também, que o problema havia sido detectado ainda no Canadá, ou seja, no mínimo 15 meses antes, já que a plataforma chegou no Brasil em novembro de 1999. A data exata em que esses equipamentos foram testados não pôde ser verificada, uma vez que os registros se perderam com o naufrágio (f. 143). Considerando que se tratava de equipamento com potencial de causar impacto significativo à segurança da embarcação, e sistema classificado como item crítico para manutenção (f. 141), é inadmissível que a Petrobras operasse a plataforma por quase um ano com “falhas eventuais” nos mesmos. Ressalte-se, ainda, que a Companhia teve, no mínimo, cinco meses, antes que a plataforma entrasse em produção, para reparar ou substituir os atuadores defeituosos.

21. Os mesmos comentários feitos para os atuadores dos dampers também são válidos para os atuadores das válvulas, especialmente as das caixas de mar de lastro, outro equipamento crítico que apresentava falhas (f. 166, v. 2)

22. Nos itens 17 a 20, verificamos que se admitiu o risco de operar a plataforma com problemas em equipamentos críticos para a sua segurança, sem mensurar o risco envolvido e sem a adoção de medidas contingenciais. É necessário que a Petrobras providencie e efetivamente utilize mecanismos de controle da operacionalidade destes equipamentos, de análise de riscos de operação sem eles e de estudo e implementação de medidas contingenciais na sua falha ou falta.

23. O relatório da ANP/DPC e o relatório da própria Petrobras concluem que foram deficientes os procedimentos e o treinamento de pessoal nas ações de controle de estabilidade em emergência. Durante a inspeção realizada, verificamos alguns pontos relevantes, os quais listaremos a seguir.

a) O supervisor de facilidades, ao qual se reportavam os operadores de lastro, não possuía qualquer treinamento em controle de lastro e manutenção da estabilidade de plataformas semi-submersíveis. O Sufac Luiz Mário afirma (f. 194, v. 5) que, entre outras, sua função era o gerenciamento administrativo do pessoal do sistema de lastro.

b) O técnico de estabilidade Cláudio Marinho possuía curso de formação em operação de sistemas de lastro, concluído em 1989, sem reciclagem posterior, e curso básico do sistema de estabilidade da P-36, com vinte horas-aula (f. 95 a 99, v.2).

c) O operador de lastro Juarez Vasconcelos, que estava em serviço no momento do acidente (turno da noite) possuía curso de formação em operação de sistemas de lastro, concluído em 1993, também sem reciclagem posterior, e curso básico do sistema de estabilidade da P-36 (f. 126 a 128, v.2).

d) O operador de lastro José Antônio da Costa, do turno do dia, possuía curso de formação, também sem reciclagem posterior, mas não possuía o curso básico da P-36 (f. 109 a 111, v.2).

e) Nenhum dos operadores de lastro, nem o técnico de estabilidade, possuía treinamento para situações de emergência na área de lastro (f. 157, v. 2).

f) A coordenação das operações após as explosões ficou a cargo do técnico de estabilidade, porém esta função não está relacionada no Grupo de Controle da Emergência (f. 158 a 159), mas, sim, o Sufac, que, entretanto, não possuía treinamento na área, como já visto no item “a”, acima.

g) As ações adotadas durante a emergência não seguiram um procedimento, de acordo com as normas, sendo escolhidas como “conseqüência da decisão do momento”, conforme depoimento do técnico de estabilidade (f. 58, v. 4).

h) Não havia versão em português do manual de operação do sistema de lastro (f. 157, v. 2).

i) O Plano de Contingência Setorial da Unidade Marítima P-36 não cita o Manual de Operação como documento aplicável, embora este possua um volume específico (Vol. 6 – Emergency Safety Procedures).

j) O Plano de Emergência 11 – Procedimentos em Caso de Alagamento não faz referência às ações recomendadas no volume 6 do Manual de Operação, remetendo a ação para o Plano de Emergência 1 – Procedimentos para Situação de Emergência, que é um plano genérico, sem ações definidas aplicáveis a esse tipo de ocorrência.

k) O padrão E&P-PP-27-0281-J – Certificação para a Carreira de Operação, documento complementar ao manual E&P-MT-37-0279-A – Programa de Treinamento para Equipes das Novas UEPs, prevê treinamento em estabilidade de embarcações no currículo mínimo dos operadores dessa área, porém não há qualquer menção a reciclagem ou a treinamento específico na unidade.

l) O Plano de Gerenciamento de Simulados da E&P-BC – PG-27-0056 – prevê realização anual de simulados de “Adernamento da Unidade Marítima” e de “Alagamento da Unidade Marítima” (f. 258, v. 1). A empresa informa (f. 154) que estes simulados não foram feitos e que a plataforma ainda não tinha um ano de operação. Esta justificativa é inaceitável, uma vez que parece óbvio, ainda que não explícito no plano, que o primeiro simulado deve ser feito antes do início da operação.

24. Os subitens “a” a “e” do item 23 mostram que, de fato, o treinamento não era adequado. O relatório da Petrobras indica como área para melhoria o investimento na “capacitação técnica da atividade de controle de estabilidade e lastro, promovendo treinamentos de reciclagem, de controle de emergência e específicos para cada unidade”. Faz-se necessário, em complemento, que os padrões mencionados no item 23-k sejam revisados e garantido o seu atendimento.

25. Os subitens “a”, “f” e “g” do item 23 mostram algumas deficiências da supervisão e coordenação das ações nessa área. Na verdade, não havia uma supervisão efetiva das atividades operacionais na área de controle de lastro, mas, sim, um controle administrativo. O relatório da comissão de sindicância da Petrobras sugere “melhorar a definição de responsabilidades no que tange a operação, manutenção e supervisão das áreas de produção, utilidades e controle de estabilidade”. Entendemos ser imprescindível o atendimento a esta sugestão e enfatizamos a necessidade de implementação de uma supervisão atuante na área de lastro e estabilidade, não só pela definição de responsabilidades, como sugerido, mas pela capacitação da supervisão e pelo estabelecimento e efetivo cumprimento de procedimentos operacionais que envolvam a atuação dos supervisores.

26. Além de haver problemas nos procedimentos existentes, como vimos nos subitens “i” a “l” do item 23, fica evidente, mais uma vez, a falta de ação da gerência da plataforma em prol do cumprimento destes padrões operacionais. Exemplo claro disto é a declaração do Coplat Viana de que desconhece se os manuais de operação da área de lastro e facilidades eram efetivamente utilizados no dia-a-dia (f. 168, v.2). Os subitens “g” e “h” do item 23 nos mostram que os manuais não eram sempre utilizados.

27. Uma das não-conformidades constatadas pela ANP–DPC (f. 96 e 97) foi a “ineficácia das ações para conter o alagamento na coluna avariada, efetuar o seu desalagamento ou promover a movimentação de água de lastro entre colunas não avariadas”. De acordo com o técnico de estabilidade (f. 160, v.2), “as bombas de

esgoto não estavam em automático e não foram acionadas, pois a concentração das ações foi em determinar a causa do alagamento”. Relembrando que não foi feito o simulado de alagamento e adernamento (item 23-l) e, segundo o próprio técnico (item 23-g), as ações não seguiram um procedimento, podemos deduzir que esta não-conformidade é consequência direta das falhas de treinamento, supervisão e procedimento.

SEGURANÇA

28. Analisando o curriculum vitae de cada membro da brigada de incêndio, observa-se que dos dezessete componentes, quatorze fizeram o último curso de reciclagem em julho de 1998, dois anos e oito meses antes do acidente, desrespeitando a NBR-12678 que, no seu item 5.1 (f. 87, v.2), estabelece o prazo máximo de dois anos para reciclagem do treinamento.

Verifica-se também que quatro membros da brigada fizeram curso de reciclagem, com uma carga horária de oito horas, sem ter feito qualquer curso anterior na atividade de combate a incêndio. O procedimento E&P-PE-37-2835-0 – Treinamento para Brigadas de Incêndio (f. 1 a 5, v.2) – não define a carga horária do treinamento, de modo que não há como se averiguar se as oito horas do curso de reciclagem atenderiam ao procedimento. De qualquer forma, presume-se que um treinamento básico é mais completo que um curso de reciclagem, não sendo admissível que este substitua aquele. O Anexo 1 mostra a situação de treinamento na atividade de combate a incêndio dos membros da brigada.

29. Quanto à coordenação das atividades durante a emergência, verificamos, conforme informação do Coplat Viana, que havia conflito de competência entre o Capitão, pertencente à equipe italiana, e o Coplat (f. 168 e 169, v.2). A equipe italiana ainda teria poderes para assumir o plano de contingência, caso discordasse das atitudes do Coplat. Embora não tenha havido problemas na condução das ações durante a emergência na P-36, uma possível discordância entre os dois poderia trazer sérias consequências, pela perda de comando sobre as equipes.

ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP

30. De acordo com a legislação em vigor (art. 8º, VII, da Lei nº 8478/97 e art. 27, V, da Lei nº 9966/2000), a ANP tem por incumbência a fiscalização das atividades da indústria do petróleo, incluindo as plataformas.

31. A ANP apresenta como uma das competências da sua Superintendência de Desenvolvimento e Produção “fazer cumprir, pelos concessionários, as melhores práticas relativas à segurança das operações, à preservação dos reservatórios e de outros recursos naturais e à preservação ambiental das áreas onde serão realizadas as atividades de desenvolvimento e produção”. Questionada quanto a fiscalizações que pudesse ter feito na P-36, a agência informa (f. 77 e 78) que ainda está estabelecendo regulamentos e procedimentos para o controle das atividades integrantes da indústria

do petróleo e planejando estudos para o estabelecimento de sistemas de inspeção de instalações, visando à segurança operacional das mesmas.

32. O Tribunal, por meio da Decisão Plenária nº 1052/2001, adotada no TC 001.362/2000-4, relativo a Auditoria Operacional na Área Ambiental da Petrobras, recomendou à ANP implantar uma assessoria ambiental, hierarquicamente ligada à Diretoria Geral, com as seguintes incumbências:

a) elaborar diretrizes para as Superintendências, com vistas a uma atuação mais ampla na área de segurança operacional, bem como nas questões ambientais;

b) centralizar o tratamento das informações de segurança operacional e meio ambiente, em banco de dados corporativo a ser implementado;

c) aumentar a articulação e o intercâmbio de informações entre as Superintendências;

d) garantir uma avaliação sistêmica das questões ambientais na indústria do petróleo.

33. Entendemos que se faz necessário determinar à ANP que informe, na sua próxima prestação de contas, o atendimento à recomendação do Tribunal ou a adoção de solução alternativa, bem como o planejamento das suas superintendências, especialmente a de desenvolvimento e produção, para o cumprimento das diretrizes estabelecidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

34. Nos itens anteriores, destacamos falhas nas áreas de projeto, construção e montagem, manutenção, treinamento e operação. Tanto a Comissão de Sindicância da Petrobras, quanto a ANP, em conjunto com a DPC, constataram diversas destas falhas e fizeram várias recomendações, as quais estão sendo objeto de análise pela Petrobras, no âmbito do Programa de Excelência Operacional nas Unidades Marítimas – PEO –, cuja implantação teve início em outubro de 2001, com término previsto para dezembro de 2002.

35. **Apesar das falhas apontadas, algumas diretamente relacionadas aos fatos ocorridos, não há como atribuir a qualquer gestor a responsabilidade direta pelo acidente**, visto que ele decorreu de uma sucessão de eventos e condições que, isoladamente, não teriam levado ao afundamento da plataforma e estas falhas não foram causas diretas do acidente, mas, sim, fatores contribuintes.

36. Por outro lado, fica evidente que algumas destas falhas podem ser atribuídas à inadequação ou ao descumprimento de normas, manuais e procedimentos operacionais, sendo necessário que a empresa revise alguns procedimentos e estabeleça alguns mecanismos de controle, de modo a evitar a sua recorrência.

37. Os pontos a seguir já foram ou estão sendo considerados pela Petrobras, sendo necessário apenas acompanhar as ações deles decorrentes.

a) Não-utilização, nos projetos futuros, de tanques ou vasos no interior de colunas ou submarinos, quando interligados ao processo, e reanálise, quanto ao

risco operacional, dos projetos das unidades atuais que operem nesta condição – item 7 desta instrução.

b) Reavaliação dos requisitos de projeto, de modo a contemplar classificação de áreas mais rigorosa – item 8.

c) Ações para garantir o cumprimento dos programas de manutenção preventiva – item 9.

d) Diminuição das tarefas burocráticas do supervisor, liberando-o para as atividades operacionais – item 10.

e) Investimento na capacitação técnica da atividade de controle de estabilidade e lastro, promovendo treinamentos de reciclagem, de controle de emergência e específicos para cada unidade – item 24.

f) Melhora na definição de responsabilidades no que tange a operação, manutenção e supervisão das áreas de produção, utilidades e controle de estabilidade – item 25.

38. As determinações à Petrobras que julgamos necessárias, objeto da proposta de mérito, complementam as que já estão em análise, ou reiteram-nas, e têm por foco a gestão das áreas mencionadas, devendo ser contempladas no PEO, onde aplicável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto acima, submetemos os autos à consideração superior propondo:

39. que seja conhecida a presente representação, com fulcro no art. 213 do Regimento Interno c/c o art. 69, VI, e § 1º, da Resolução TCU nº 136/2000, para, no mérito, considerá-la improcedente, sem prejuízo das determinações listadas abaixo;

40. que sejam feitas as **determinações** listadas a seguir, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 194, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

40.1. Ao Presidente da Petrobras:

a) estabelecer critérios, mediante normas ou procedimentos, para que o cronograma de qualquer empreendimento considere o treinamento mínimo em cada sistema como tarefa necessariamente precedente ao início da operação da unidade;

b) incumbir o setor responsável pela construção e montagem da elaboração, com o apoio da unidade operadora, de estudos que analisem a viabilidade e o risco de iniciar a operação da unidade sem equipamentos cuja falta implique a operação de sistemas fora do previsto nos manuais, indicando os procedimentos alternativos a serem seguidos;

c) elaborar relação de equipamentos cujo plano de manutenção deve ser necessariamente implementado antes do início da operação da unidade;

d) revisar os procedimentos operacionais, discriminando as operações em que seja recomendável o acompanhamento do supervisor daquelas em que isto seja necessário, proibindo a delegação de tarefas neste último caso e estabelecendo responsabilidade do supervisor pelas atividades operacionais, e não apenas pelas atividades administrativas;

e) implantar sistema de gestão que garanta o atendimento de leis, normas, padrões e procedimentos operacionais, no nível das plataformas, Ativos de Produção e Unidades de Negócio, atribuindo responsabilidades, em cada nível, pelo atendimento destes dispositivos regulamentares;

f) providenciar e efetivamente utilizar mecanismos de controle da operacionalidade dos equipamentos críticos para a segurança da unidade, elaborando, entre outras medidas, procedimento que imponha a realização de análise de riscos e de estudo e implementação de medidas contingenciais, na falta ou funcionamento irregular de qualquer destes equipamentos;

g) revisar os padrões E&P-PP-27-0281-J – Certificação para a Carreira de Operação – e E&P-MT-37-0279-A – Programa de Treinamento para Equipes das Novas UEPs –, estabelecendo o prazo máximo para reciclagem e a exigência de treinamento específico na unidade;

h) revisar os planos de contingências das plataformas de produção, incluindo as referências necessárias aos manuais de operação, ou absorvendo suas informações, e reavaliando a atribuição de responsabilidades, de modo a eliminar possíveis conflitos de competência;

i) informar, na sua próxima prestação de contas, as medidas adotadas com vistas ao cumprimento das determinações constantes dos itens “a” a “h”, acima, e das recomendações emanadas pelas comissões de investigação do acidente, da Petrobras, do CREA-RJ e da ANP/DPC, especialmente as seguintes:

? não-utilização, nos projetos futuros, de tanques ou vasos no interior de colunas ou submarinos, quando interligados ao processo, e reanálise, quanto ao risco operacional, dos projetos das unidades atuais que operem nesta condição;

? reavaliação dos requisitos de projeto, de modo a contemplar classificação de áreas mais rigorosa;

? ações para garantir o cumprimento dos programas de manutenção preventiva;

? diminuição das tarefas burocráticas do supervisor, liberando-o para as atividades operacionais;

? investimento na capacitação técnica da atividade de controle de estabilidade e lastro, promovendo treinamentos de reciclagem, de controle de emergência e específicos para cada unidade;

? melhora na definição de responsabilidades no que tange a operação, manutenção e supervisão das áreas de produção, utilidades e controle de estabilidade.

40.2. Ao Diretor-Geral da Agência Nacional do Petróleo – ANP –, que informe, na sua próxima prestação de contas:

a) o atendimento à recomendação feita pelo TCU, por meio da Decisão nº 1052/2001, referente à implantação de assessoria ambiental, hierarquicamente ligada à Diretoria-Geral, ou a adoção de solução alternativa;

b) o planejamento das suas superintendências, especialmente a de desenvolvimento e produção, quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas pela assessoria ambiental mencionada no item “a”, acima.

41. que o presente processo seja apensado às contas da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, nos termos do art. 194, inciso II, do Regimento Interno/TCU.”

O Ministério Público apresentou Parecer da lavra do Nobre Procurador Dr. Ubaldo Alves Caldas, concordando no essencial com a proposição da Unidade Técnica, considerando, no entanto, como parcialmente procedente a Representação ora analisada.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente entendo que a presente Representação deva ser conhecida, com fulcro no art. 213 do Regimento Interno desta Corte c/c o art. 69, inciso VI, e § 1º da Resolução – TCU nº 136/2000.

Conforme amplamente discutido nos autos, alguns fatos devem ser destacados como pontos que merecem uma especial atenção da Petrobrás, a fim de que se evitem acidentes como o que ora se analisa, lamentável sob todos os aspectos, máxime no que concerne às perdas de vidas ocorridas quando das explosões que culminaram com o afundamento da Plataforma P-36, exploradora de petróleo no Campo de Campos, Estado do Rio de Janeiro.

Apesar dos imensos danos materiais, lamentáveis sob todos os aspectos, mas recuperáveis, ainda que com muito sacrifício, estes podem ser colocados em segundo plano, enquanto as perdas humanas irrecuperáveis maculam para sempre a grande história da Petróleo Brasileiro S A

Vale destacar, portanto, e de forma bastante resumida, alguns fatos que são de fundamental importância no âmbito deste processo:

- a) o reconhecimento, por parte da Petrobrás, de que havia manutenção preventiva em atraso;
- b) não-cumprimento de diversos procedimentos operacionais, consoante relacionado no Relatório de Inspeção às fls. 169, itens 12 a 15;
- c) deficiências no treinamento de operadores de produção, conforme evidenciaram alguns depoimentos;
- d) deficiências no treinamento de pessoal de segurança;
- e) falhas operacionais ligadas diretamente ao acidente; e
- f) descumprimento reiterado de padrões operacionais;

Além disso, ficou evidenciado erro de projeto da Plataforma, principalmente, pela definição, em estágio avançado da obra, de instalação de tanque de drenagem de emergência, conhecido com TDE, em uma das colunas da P-36, uma vez que, como apontado no Relatório de Inspeção, não havia área disponível no convés da Plataforma, fato condenado no próprio Relatório Final da Comissão de Sindicância que analisou o acidente, conforme recomendação às fls. 68 destes autos.

Creio ser oportuno, mais uma vez, lembrar às autoridades competentes sobre a necessária atenção que deve ser dada ao desenvolvimento de projetos de engenharia, principalmente para estruturas do porte e da complexidade da plataforma acidentada,

dispensando-se, portanto, maiores explicações, vez que de amplo conhecimento de todos.

A Petrobrás tem dado grande exemplo para o Brasil de sua capacidade técnica, principalmente no que concerne à exploração de petróleo em águas profundas, sendo hoje a empresa com a tecnologia mais avançada no mundo neste mister, estando prestes a atingir as metas estratégicas da Companhia visando à autonomia brasileira na produção de petróleo, fato extremamente auspicioso para a Nação Brasileira.

Por derradeiro, deve-se lembrar que uma sucessão de acontecimentos implicou na ocorrência do acidente com a Plataforma P-36, fatos que podem ser melhor monitorados e gerenciados pela Petrobrás, no sentido de se evitarem novos sinistros da magnitude do ocorrido, não tendo sido possível, destarte, atribuir responsabilidade a qualquer gestor especificamente.

Dessa forma, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

DECISÃO Nº 1.394/2002 – TCU – PLENÁRIO¹

1.Processo TC-003.007/2001-3

2.Classe de Assunto: VII – Representação

3.Entidade: Petróleo Brasileiro S A – Petrobras -

4.Interessado: Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás – Secex/GO

-

5.Relator: Ministro Adylson Motta

6.Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas

7.Unidade Técnica: 1ª Secex

8.Decisão: O Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 194, inciso II, do Regimento Interno/TCU, DECIDE:

8.1 determinar à Petrobras que:

8.1.1 estabeleça critérios, mediante normas ou procedimentos, para que o cronograma de qualquer empreendimento considere o treinamento mínimo em cada sistema como tarefa necessariamente precedente ao início da operação da unidade;

8.1.2 incumba, ao setor responsável pela construção e montagem, da elaboração, com o apoio da unidade operadora, de estudos que analisem a viabilidade e o risco de se iniciar a operação sem equipamentos, cuja falta implique a ativação de sistemas fora do previsto nos manuais, indicando os procedimentos alternativos a serem seguidos;

8.1.3 elabore relação de equipamentos cujo plano de manutenção deva ser necessariamente implementado antes do início da operação da unidade;

8.1.4 revise os procedimentos operacionais, discriminando as operações em que seja recomendável o acompanhamento do supervisor, naquelas em que haja necessidade, proibindo a delegação de tarefas neste último caso e estabelecendo

¹ Publicada no DOU de 25/10/2002.

responsabilidade do supervisor pelas atividades operacionais, e não apenas pelas atividades administrativas;

8.1.5 implantar sistema de gestão que garanta o atendimento a leis, normas, padrões e procedimentos operacionais, no que concerne às Plataformas, Ativos de Produção e Unidades de Negócio, atribuindo responsabilidades pelo atendimento destes dispositivos regulamentares em cada um dos níveis mencionados;

8.1.6 providencie, e efetivamente utilize, mecanismos de controle da operacionalidade dos equipamentos críticos para a segurança da unidade, elaborando, entre outras medidas, procedimento que imponha a realização de análise de riscos e de estudo e implementação de medidas contingenciais, na falta ou funcionamento irregular de qualquer destes equipamentos;

8.1.7 revise os padrões E&P-PP-27-0281-J – Certificação para a Carreira de Operação – e E&P-MT-37-0279-A – Programa de Treinamento para Equipes das Novas UEPs –, estabelecendo o prazo máximo para reciclagem e a exigência de treinamento específico na unidade;

8.1.8 revise os planos de contingências das plataformas de produção, incluindo as referências necessárias aos manuais de operação, ou absorvendo suas informações, e reavaliando a atribuição de responsabilidades, de modo a eliminar possíveis conflitos de competência;

8.1.9 informe, na sua próxima prestação de contas, as medidas adotadas com vistas ao cumprimento das determinações constantes dos itens “8.1.1” a “8.1.8”, acima, e das recomendações emanadas pelas comissões de investigação do acidente, da Petrobras, do CREA-RJ e da ANP/DPC, especialmente as seguintes:

8.1.9.1 não-utilização, nos projetos futuros, de tanques ou vasos no interior de colunas ou submarinos, quando interligados ao processo, e reanálise, quanto ao risco operacional, dos projetos das unidades atuais que operem nesta condição;

8.1.9.2 reavaliação dos requisitos de projeto, de modo a contemplar classificação de áreas mais rigorosa;

8.1.9.3 ações para garantir o cumprimento dos programas de manutenção preventiva;

8.1.9.4 diminuição das tarefas burocráticas do supervisor, liberando-o para as atividades operacionais;

8.1.9.5 investimento na capacitação técnica da atividade de controle de estabilidade e lastro, promovendo treinamentos de reciclagem, de controle de emergência e específicos para cada unidade;

8.1.9.6 melhora na definição de responsabilidades no que tange a operação, manutenção e supervisão das áreas de produção, utilidades e controle de estabilidade.

8.2 determinar à Agência Nacional do Petróleo – ANP que informe, na sua próxima prestação de contas sobre:

8.2.1 o atendimento à recomendação feita pelo TCU, por meio da Decisão nº 1052/2001, referente à implantação de assessoria ambiental, hierarquicamente ligada à Diretoria-Geral, ou a adoção de solução alternativa;

8.2.2 o planejamento das suas superintendências, especialmente a de desenvolvimento e produção, quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas pela assessoria ambiental mencionada no item “a”, acima.

8.3 ser o presente processo apensado às contas da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, nos termos do art. 194, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

8.4 dar ciência da presente deliberação às Comissões de Minas e Energia, Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal.

09. Ata nº 38/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 16/10/2002 – Ordinária

11. Especificação de **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Iram Saraiva, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

11.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

ADYLSO MOTA
Ministro-Relator

**GVT – ANÁLISE DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PELO PODER PÚBLICO PARA
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO MÓVEL CELULAR E DE SERVIÇO
TELEFÔNICO FIXO COMUTADO
Embargos de Declaração**

Ministro-Relator Iram Saraiva

Grupo I - Classe I – Plenário

TC-011.955/2001-49 (com 01 volume)

Natureza: Embargos de Declaração

Interessada: Global Village Telecom Ltda - GVT

Ementa: Embargos de Declaração. Conhecimento. Não provimento, ante a inexistência de obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. Ciência à empresa interessada.

RELATÓRIO

Tratam-se os presentes autos de Embargos de Declaração interpostos pela Global Village Telecom Ltda em face da Decisão nº 1.230/2002 - TCU - Plenário vazada nos seguintes termos:

“8.1 - conhecer da presente representação, nos termos do art. 69, inciso VI, da Resolução TCU nº 136/2000, para, no mérito, considerá-la procedente;

8.2 - ampliar o entendimento firmado na Decisão nº 196/2001TCU-Plenário para incluir a necessidade de realização de procedimento licitatório pelo Poder Público para contratação não só de Serviço Móvel Celular - SMC mas também de Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, à exceção de situações excepcionais de dispensa ou inexigibilidade, previstas nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, desde que devidamente fundamentadas e instruídas nos termos do art. 26, da mesma Lei;

8.3 - recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel que, à vista da competência fixada no inciso XIX do art. 19 da Lei nº 9.472/97, atue no sentido de impedir o abuso de poder econômico por meio da oferta, por concessionárias de telefonia, de serviços de telecomunicações incompatíveis com os preços dos insumos, prática condenada pela Lei nº 8.666/93, art. 44, § 3º, e garantir o ambiente competitivo entre as operadoras, de acordo com a Lei nº 9.491/97, art. 1º, inc. IV;

8.4 - encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam:

8.4.1 - aos chefes dos sistemas de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

8.4.2 - ao Ministério Público da União;

8.4.3 - à Anatel e GVT; 8.5 - arquivar o presente processo”.

A interessada, após evidenciar trecho contido no Relatório que antecedeu a referida deliberação, aponta flagrante contradição e obscuridade no julgado.

Cita o art. 15 da Lei nº 8.666/93, **in verbis**:

“Art . 15: As compras, sempre que possível, deverão:

.....
V- ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade”.

Destaca, por outro lado, a deliberação desta Corte no sentido de que “é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, a adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências habilitação adequar-se a essa divisibilidade” (Decisões nºs 393/94 e 243/95 – Plenário).

É o Relatório.

VOTO

Nos termos do art. 34 da Lei nº 8.443/92, cabem Embargos de Declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. Devem ser interpostos pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público, no prazo de 10 dias, contados na forma prevista no art. 30 da referida Lei.

Verifica-se, pois, que os presentes Embargos preenchem os requisitos legais aplicados à espécie. Devem, portanto, ser conhecidos.

Por outro lado, não há qualquer obscuridade, omissão ou contradição na deliberação embargada.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

DECISÃO Nº 1.411/2002 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº 011.955/2001-4 (com 01 volume)
2. Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração
3. Interessada: Global Village Telecom Ltda - GVT
4. Unidades: Órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e MPU
5. Relator: Ministro Iram Saraiva.

¹ Publicada no DOU de 08/11/2002.

6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: SEFID
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. conhecer dos presentes Embargos de Declaração, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento;
 - 8.2. dar ciência desta deliberação à interessada.
09. Ata nº 39/2002 – Plenário
10. Data da Sessão: 23/10/2002 – Ordinária
11. Especificação de **quorum**:
 - 11.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Iram Saraiva (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
 - 11.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

**SUBDIRETORIA DE PAGAMENTO DE PESSOAL DO COMANDO
DA AERONÁUTICA – NECESSIDADE DE RECURSO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO PARA NOVA APRECIÇÃO DE ATOS
IRREGULARES RELATIVOS A PERÍODO DE GESTÃO JÁ
JULGADO
Tomada de Contas Especial**

Ministro-Relator Ubiratan Aguiar

Grupo I - Classe IV - Plenário

TC-000.078/2000-3 (com 02 volumes)

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Subdiretoria de Pagamento de Pessoal do Comando da Aeronáutica

Responsável: Jayro José da Silva (gestor de finanças)

Ementa: Processual. Tomada de Contas Especial. Discussões acerca da necessidade da existência de recurso interposto pelo Ministério Público para que seja possível a apreciação de atos irregulares de gestores públicos, detectados em relação a período de gestão já julgado. Procedimentos relativos à tramitação de processos em que são interpostos recursos pelo Ministério Público. Insubsistência do entendimento firmado na Sessão Plenária de 08.08.2001, consignado no item 8.7 do Acórdão nº 187/2001 - Plenário. Fixação de novo entendimento.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em nome do Sr. Jayro José da Silva, gestor de finanças da Subdiretoria de Pagamento de Pessoal do Comando da Aeronáutica, por desvios ocorridos na folha de pagamentos de pessoal relativa ao mês de dezembro de 1994.

2. Após a análise das alegações de defesa por ele apresentadas, a Unidade Técnica, ao tempo em que manifestou sua convicção acerca da responsabilidade pessoal daquele gestor, ressaltou que a 1ª Câmara já havia deliberado acerca das contas da Unidade relativas ao exercício de 1994 (TC-007.550/1995-2), oportunidade em que foram julgadas regulares com ressalvas. Destarte, manifestou-se pela remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para que avaliasse a conveniência de interpor recurso de revisão, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92, providência que foi efetivada em 14.03.2001.

3. Juntados os presentes autos ao TC-007.550/95-2, foram remetidos à Secretaria de Recursos - SERUR, que propôs:

“a) o sobrestamento do julgamento de mérito do presente recurso de revisão, até que seja prolatada a decisão definitiva do TC nº 000.078/2000-3;

b) seja dispensado o TC nº 000.078/2000-3 dos presentes autos, devendo retornar ao respectivo Ministro-Relator para que sejam adotadas as medidas necessárias ao prosseguimento do feito”

4. Os autos foram, então, remetidos ao Relator do Recurso, Exmo. Sr. Ministro Adylson Motta, que se manifestou de acordo com a proposta da SERUR, tendo sido procedido o desapensamento sugerido e remetido o TC-000.078/2000-3 ao meu Gabinete, por se tratar de processo de minha Relatoria.

É o Relatório.

VOTO

Trago o presente processo à apreciação do egrégio Plenário exclusivamente com o fito de discutir questão preliminar, de natureza processual, envolvendo aspectos relacionados à tramitação dos presentes autos e da Tomada de Contas Especial que levou à interposição do recurso de revisão pelo Ministério Público junto a este Tribunal nos autos do TC-007.550/1995-2.

2. De início, registro que concebo como perfeito o entendimento da 3ª SECEX, que ao analisar a questão percebeu que o julgamento das contas constituía em fato impeditivo para a apreciação de questões ocorridas no exercício já julgado. Assim, somente a interposição de recurso, pelo Ministério Público junto a este Tribunal, nas respectivas contas ordinárias, possibilitaria a apreciação dos novos fatos, trazidos ao conhecimento deste Tribunal em outro processo.

3. Estou ciente de que a questão não é pacífica no âmbito desta Casa, existindo corrente que defende que a apreciação dos novos fatos independe da reabertura das contas. Entendo que a questão, por sua relevância, precisa ser melhor analisada, sobretudo quanto às implicações jurídicas da apreciação de novos fatos, e quiçá normatizada no âmbito desta Casa. Frise-se, aliás, que já no ano de 1998 essa necessidade havia sido suscitada pelo Exmo. Sr. Ministro Bento José Bugarin, nos autos do TC-008.974/97-7. Tal providência, contudo, não foi adotada. Assim, ante a lacuna até hoje existente, permito-me tecer as considerações que se seguem.

4. Encontram-se em meu Gabinete dois outros processos que igualmente tratam da interposição de recursos de revisão pelo Ministério Público, ambos originados da Tomada de Contas Especial que constitui o TC-525.052/1996-8, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Marcos Vilaça. Naqueles autos, Sua Excelência defendeu que a apreciação de novos fatos, sem que houvesse a reabertura das contas, estaria atentando contra o princípio da segurança jurídica. Por entender pertinente, permito-me transcrever as palavras então proferidas pelo Ministro Marcos Vilaça:

“2. Como os fatos apurados nesta tomada de contas especial podem ter reflexo sobre as contas ordinárias daqueles exercícios, o julgamento de mérito sobre os atos praticados só seria válido se as contas ordinárias estivessem abertas.

Além de ser um imperativo legal, a jurisprudência do Tribunal é pacífica sobre o assunto.

...”

5. Aquele Relator também abordou o tema no âmbito do TC-014.059/1992-4 (Decisão nº 146/99 - Plenário), em que registrou:

“O presente processo aborda situação recorrente neste Tribunal, qual seja, o surgimento à tona, posteriormente ao julgamento das contas de determinado gestor, de atos de gestão supostamente irregulares, praticados no período abrangido pelo julgado, que poderão alterar o posicionamento desta Corte acerca das mesmas contas.

2. O encaminhamento de situações como essa opõe dois princípios de direito aplicáveis ao Tribunal: de um lado a segurança jurídica e seu corolário, o respeito à coisa julgada, ainda que administrativa; e de outro a busca da verdade material.

3. A legislação regedora do TCU tem como remédio processual para esse dilema o recurso de revisão de que trata o art. 35 da Lei nº 8.443/92, procedimento sem efeito suspensivo e não-impedidor do trânsito em julgado da decisão atacada e que tem natureza jurídica assemelhada à de ação rescisória no processo civil e de revisão criminal no processo penal. Nesse sentido o Tribunal tem decidido reiteradamente, cristalizando-se esse entendimento no acolhimento do Relatório e Voto do Ministro Valmir Campelo na Decisão nº 94/99 - Plenário, de 17.03.1999 (TC-004.907/98-1).

...

7. Parto do entendimento de que a sede adequada para a discussão de supostas irregularidades apontadas posteriormente ao julgamento das contas de determinado administrador seja o próprio processo de tomada ou prestação de contas, uma vez que, tendo sido as contas do gestor julgadas regulares, com ou sem ressalvas, presumem-se regulares, ainda que com ressalvas, todos os atos por ele praticados no período abrangido pelo julgado.

8. O fato de as contas do gestor já haverem sido julgadas torna imprescindível, portanto, que qualquer juízo por parte do TCU sobre atos ou fatos ocorridos no período abrangido pela decisão seja precedido da interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público, cujo conhecimento, por parte do Tribunal, será suficiente para afastar a decadência quinquenal de que trata o art. 35 da Lei nº 8.443/92.

9. Nosso ordenamento jurídico prevê que apenas nos casos de error in procedendo é possível a interposição de recurso com efeito meramente rescindente, ou seja, com o fito de rescindir ou eliminar a decisão atacada, o que implicará a desconstituição de todos os atos processuais a ela posteriores. Nos casos de error in judicando, situações às quais se destina o recurso de revisão, deve haver, necessariamente, além do efeito rescindente (jus rescindens), o efeito substitutivo da decisão atacada (jus rescisorium), ou seja, o novo julgamento sobre as questões fáticas tratadas.

10. *Esse entendimento é reforçado pela inteligência do parágrafo único do artigo 35 da Lei nº 8.443/92, segundo o qual 'a decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado'.*

11. *Destarte, não pode o recurso de revisão interposto pelo Ministério Público destinar-se tão-somente à reabertura de contas já julgadas, devendo o Relator desse recurso, por força do disposto no citado dispositivo legal, apreciar, no mérito, os fatos, anteriormente ocultos, trazidos à tona, e que darão ensejo à procedência ou não do apelo e, no primeiro caso, implicará a expedição de nova decisão de mérito pelo Tribunal.*

12. *Como consequência desse raciocínio, depreende-se que o julgamento da admissibilidade e da procedência dos fatos narrados em processo superveniente à apreciação das contas anuais, devam ser tratados no âmbito da revisão dessas mesmas contas e, também, que as citações e demais providências deverão ficar a cargo do Relator que vier a ser sorteado para o recurso de revisão, que presidirá aquele processo.*

...”

6.No mesmo sentido foi a manifestação do Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, nos autos do TC-275.055/1996-5:

“Verifica-se, de pronto, que os responsáveis por estas contas especiais são também responsáveis por contas anuais da UFC, apresentadas a esta Casa no período de 1991 a 1995, de modo que o julgamento pela irregularidade destas contas especiais, como pretende a Secex/CE, traria necessariamente reflexos para as aludidas contas ordinárias e ensejaria, portanto, a reabertura daquelas já julgadas.

É que a gestão é una e, por isso, seu julgamento, nas contas ordinárias, deve abranger todo o universo de atos de gestão específicos praticados, sem nenhuma exclusão.

Em razão desse caráter unitário da gestão, não se poderia julgar atos da mesma gestão em processos de contas distintos.

Da mesma forma, pensamos que não poderia o Tribunal apreciar em outras contas ato específico de uma gestão já julgada, uma vez que estaria reapreciando toda a gestão - em face do seu caráter unitário - ex officio e em detrimento da coisa julgada administrativa.

Como aduziu o eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, no voto complementar que acompanha a Decisão nº 402/93-Plenário (Ata nº 43/93), a possibilidade de ser examinado, em processo especial, ato de gestão de responsável principal traria, se empregada sistematicamente pela Corte, sérios transtornos à harmonização dos julgados, vez que seria possível supor a hipótese de determinado agente ter suas contas especiais julgadas irregulares, enquanto suas contas ordinárias, referentes a toda a gestão, serem consideradas regulares, sem levar em conta aquela falha específica.

Mirando-se novamente a Tomada de Contas Especial ora em análise, teríamos o seguinte raciocínio.

Se se considerar que as falhas anotadas nos autos são de natureza grave e justificam a irregularidade da gestão em que ocorreram, o procedimento correto, a nosso ver, seria a apreciação delas nas contas ordinárias relativas ao período correspondente, mediante a juntada desta TCE às respectivas contas ordinárias. Na hipótese de as contas ordinárias já terem sido julgadas, tal situação somente seria possível se se procedesse à reabertura delas mediante o recurso de revisão interposto por este Ministério Público, haja vista o Tribunal não pode rever ex officio suas próprias decisões.

De outro lado, se se entender que tais falhas são apenas de caráter formal, bastaria o arquivamento dos autos, juntando-os às contas ordinárias correspondentes.

Isso porque, segundo o entendimento que sustentamos, não se poderia proferir julgamento nesta TCE, nem mesmo no sentido da regularidade das contas, vez que a gestão é una e deve ser integralmente apreciada nas contas ordinárias do responsável”.

7. De forma mais enfática, assinalou o mesmo representante do Ministério Público, nos autos do TC-649.039/94-7:

“Portanto, vê-se que os processos de fiscalização em órgãos ou entidades submetidos à tomada ou prestação de contas possuem dependência inafastável das contas principais.

8. Outras manifestações no mesmo sentido já foram registradas e acolhidas pelo Tribunal, não sendo necessário transcrevê-las neste Voto, por repetitivas.

9. Na mesma linha dos precedentes retrocitados, não vejo como possa este Tribunal, sem ofender à coisa julgada e à segurança jurídica, apreciar, em processos de fiscalização ou tomadas de contas especiais, fatos ocorridos em exercícios cujas contas ordinárias já tenham sido julgadas, sem que haja o necessário recurso de revisão interposto pelo Ministério Público. Esclareça-se, por necessário, que em minha linha de entendimento esta Corte pode, quando das fiscalizações, auditar atos praticados em exercícios cujas respectivas contas já tenham sido julgadas. Ocorre, nessas situações, que se da auditoria resultar a detecção de atos irregulares, far-se-á necessária a atuação do Ministério Público, mediante a interposição do recurso apropriado, para possibilitar a aplicação de punições.

10. Com as vênias daqueles que defendem posição diversa, não vejo como se possa defender o argumento de que as contas submetidas a julgamento do TCU trariam apenas uma amostragem e que, por isso, existiriam atos e fatos administrativos que ainda estariam sujeitos à apreciação. Nesse sentido, permito-me reproduzir o art. 7º da Lei nº 8.443/92:

“Art. 7º. As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou de prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.

Parágrafo único. Nas tomadas ou prestações de contas a que alude este artigo devem ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extraorçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade.

11.A leitura do aludido dispositivo não deixa dúvidas de que o Tribunal, ao julgar tomadas e prestações de contas ordinárias, emite juízo de valor a respeito de toda a gestão dos responsáveis, englobando a integralidade dos recursos movimentados. Em tese, portanto, todos os atos administrativos praticados em determinado período de gestão teriam sido julgados pelo Tribunal.

12.Mais ainda, rezam os arts. 17 e 18 da mesma Lei:

“Art. 17. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação plena ao responsável.

Art. 18. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará (...)”.

13.Em relação aos mencionados artigos 17 e 18, pergunta-se: o Tribunal dá quitação aos responsáveis em relação a quê? Por óbvio que a interpretação sistêmica da norma aponta para a totalidade dos recursos, já que essa foi expressamente referida no artigo 7º, como mencionamos. Assim, o TCU, ao julgar regulares ou regulares com ressalvas determinadas contas, dá ao responsável quitação em relação à totalidade dos recursos por ele geridos naquele exercício. Em outras palavras, considera que o responsável nada deve em relação aos recursos que geriu. Ora, se o TCU admitir, no entanto, que pode a qualquer tempo, de ofício, cobrar valores geridos naquele exercício, de nada terá valido a quitação anteriormente dada ao responsável. É dizer, o TCU, nesse caso, tornará letra morta a disposição contida nos arts. 17 e 18 da Lei nº 8.443/92.

14.Ademais, procedendo daquela forma estará o Tribunal eliminando a segurança jurídica, por meio da violação à coisa julgada.

15.O legislador não descuidou da hipótese que se trata: superveniência de fatos novos, desconhecidos à época do julgamento das contas. Prevendo a possibilidade de serem detectados, em momento posterior, fatos irregulares, inseriu, no art. 35 da Lei nº 8.443/92, o remédio jurídico adequado, qual seja, a faculdade de interposição, pelo Ministério Público, do recurso de revisão competente.

16Por pertinente, gostaria de transcrever as palavras trazidas pelo Exmo. Sr. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, nos autos do TC-010.592/1989-0:

“A propósito, tem sido defendido por alguns autores que “o verdadeiro fundamento da prescrição residiria na ordem social, na segurança das relações jurídicas. No dizer de Clóvis Bevilacqua, a prescrição é uma regra de ordem de harmonia e paz, imposta pela necessidade de certeza das relações jurídicas. O interesse do titular do direito, que ele foi o primeiro a desprezar, não pode prevalecer contra o interesse mais forte da paz social. Desta forma, no pensamento respeitável de Clóvis Bevilacqua, o grande fundamento da prescrição é o interesse público, a estabilidade das relações jurídicas...” (Novíssimo Dicionário Jurídico - Acquaviva, Marcus Cláudio; Brasiliense Coleções LivrosLtda).”

17. Não obstante esse entendimento, que hoje considero o mais adequado à solução dos processos da espécie, o Tribunal, na Sessão de 08.08.2001, ao julgar o TC-004.923/1995-2 (Acórdão nº 187/2001 - Plenário), dentre outras providências, decidiu:

“8.7. firmar o entendimento de que o julgamento das contas não impede a posterior apreciação de atos irregulares ocorridos na gestão já julgada, inclusive a aplicação de multa, exigindo recurso do Ministério Público tão-somente a alteração do juízo de valor incidente sobre as contas já julgadas, no caso de reflexos dos novos fatos apurados sobre o seu mérito”.

18. Na oportunidade, votaram contrariamente àquele entendimento apenas os Ministros José Antônio Barreto de Macedo (Relator) e Iram Saraiva.

19. Entretanto, apenas dois meses depois, na Sessão Plenária de 10.10.2001, o Tribunal acenou para a necessidade da interposição dos referidos recursos, como se vislumbra do Parecer do representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, no TC-002.750/96-1, acolhido pelo Relator:

“No tocante ao mérito, embora tenha-se constatada a prática de ato irregular na gestão do Sr. Danilo de Almeida Lobo, referente à contratação de empresa no exercício de 1994, conforme comprovante de fl. 223b, sem o devido processo de licitação, bem como sem a elaboração de instrumento contratual, o que normalmente ensejaria a reabertura das Contas da Entidade mediante interposição de recurso, este Ministério Público entende que, ante o princípio da segurança jurídica, não cabe no presente caso a modificação da decisão já tomada na prestação de contas da CMB relativa ao exercício em referência (1994), uma vez já transcorridos 5 (cinco) anos desde a data da Sessão da Primeira Câmara, de 04/06/1996, em que foram, as mesmas, julgadas originariamente”.

20. Na mesma Sessão de 10.10.2001, o Plenário novamente concordou com a tese da necessidade da interposição do recurso, apresentada pelo representante do Ministério Público, Dr. Paulo Soares Bugarin, como meio de serem apreciados atos ocorridos em períodos cujas contas já se encontravam julgadas, como se verifica no TC-928.803/98-8, que teve por Relator o Ministro Lincoln Magalhães da Rocha.

21. Outros processos poderiam ser mencionados no mesmo sentido. Creio, contudo, serem desnecessárias maiores delongas, uma vez que os referidos exemplos já se prestam a demonstrar que o entendimento firmado no item 8.7 do Acórdão nº 187/2001 - Plenário não trouxe a pretendida uniformização dos procedimentos e pacificação da jurisprudência. Dessa constatação, alvitro duas possibilidades: a) os Ministros que integram o Colegiado não se aperceberam de que foi firmado o referido entendimento e por essa razão o tem ignorado; b) os Ministros que integram o Colegiado, em momento posterior, divergiram do referido entendimento e por essa razão o tem contrariado.

22. De minha parte, admito agora que votei favoravelmente ao entendimento em tela sob a motivação exclusiva do objetivo pretendido pela declaração de voto então apresentada, que era o de possibilitar a apenação dos responsáveis, sempre. No calor das discussões e sem haver disposto de tempo bastante para maiores

reflexões sobre o assunto, me pareceu salutar a idéia de que os atos irregulares não pudessem, sob qualquer circunstância, passar impunes. Me olvidei de analisar, contudo, as conseqüências desse entendimento. Agora vejo claramente que o preço a ser pago, a continuar prevalecendo tal orientação, será o da quebra de um dos principais pilares que sustentam os estados democráticos de direito, qual seja o respeito à coisa julgada.

23. Passo, agora, a discutir os argumentos que sustentaram o voto vencedor.

24. Na oportunidade, aduziu o Ministro Walton Alencar Rodrigues que “o Tribunal de Contas da União é órgão de estatura constitucional, com competências e procedimentos de atuação estabelecidos na Constituição e nas leis do País. Sua atividade de controle externo não pode ser obstada pelo só fato de já ter ocorrido o julgamento das contas, referentes ao exercício em que o ato irregular, posteriormente apurado, foi praticado”. Tal raciocínio, com a devida escusa, não pode prosperar. Como argumento contrário, veja-se que o respeito à coisa julgada também constitui-se em preceito de estatura constitucional, figurando, aliás, dentre as cláusulas pétreas. A propósito, indaga-se: o Supremo Tribunal Federal, órgão que igualmente ostenta estatura constitucional, condena responsáveis no julgamento de crimes prescritos? Respondo que não, que julga os processos determinando seus arquivamentos. Revê, de ofício, sentença transitada em julgado?

25. Também afirmou o voto vencedor ser “plenamente desnecessária a exigência de prévia interposição de Recurso de Revisão pelo Ministério Público, com todas as delongas inerentes a essa específica espécie processual, para avaliar irregularidades apuradas no curso de auditoria. Sobre engessar sobremaneira a atuação do Tribunal de Contas, duplica a tramitação processual, necessária ao exame da gestão dos responsáveis”. Ora, o fato de caracterizar procedimento adicional, mais oneroso e demorado, não constitui motivo suficiente para que se viole a segurança jurídica conferida pelo Acórdão do Tribunal que julgou regulares ou regulares com ressalvas as contas do responsável e lhe deu quitação. Vê-se que tal argumento mostra-se desprovido de juridicidade.

26. Defendeu que “no julgamento das contas, aprecia-se a gestão da entidade como um todo e não atos em espécie. O Tribunal profere um juízo de valor sobre toda a gestão: regular, regular com ressalvas ou irregular, com amplas conseqüências jurídico-políticas. Este julgamento não implica, absolutamente, a afirmação da regularidade ou da legalidade de todos os atos praticados na gestão daquele ano, razão por que, posteriormente identificado ato ilegal, pode e deve o Tribunal, incontinenti, examinar sua materialidade, para a invalidação, se caso for, e aplicação das devidas sanções”. Equivoca-se o nobre Ministro: conforme já demonstramos nesse Voto, o Parágrafo único do art. 7º da Lei nº 8.443/92 expressamente consigna que as tomadas e prestações de contas remetidas ao Tribunal englobam todos os recursos geridos no exercício. Por conseguinte, englobam também, como pressuposto lógico, todos os atos geradores de débitos e créditos.

27. Disse, além disso: “A quitação que se outorga ao responsável consiste em mera presunção de regularidade da gestão. Ela opera presunção juris tantum, sempre

passível de prova em contrário, e não de jure, de regularidade da gestão”. Não pairam dúvidas de que de fato a quitação consiste em presunção de regularidade da gestão e é sempre passível de prova em contrário. Não obstante, tal prova em contrário deverá ser apresentada ao tempo certo e conforme o rito previsto no art. 35 da Lei nº 8.443/92, qual seja a interposição de recurso de revisão. Como já comentamos nesse Voto, o entendimento trazido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues torna letra morta a quitação conferida pelos arts. 17 e 18 da referida Lei, uma vez que nenhuma segurança trará aos jurisdicionados. Novamente, permito-me fazer uma indagação: de que adianta a um responsável receber a quitação ali prevista se sobre ele pairar eternamente o receio de que o Tribunal, em qualquer tempo - ainda que distante - venha a apreciar ato que considere como irregular e, de ofício, simplesmente o condene? Não se pode perpetuar a insegurança jurídica vivida pelos administradores públicos. O Estado move-se sob os princípios da prescrição e da decadência. Imagine-se como se sentiriam os cidadãos comuns se a Receita Federal pudesse, a qualquer tempo, questionar débitos relacionados a exercícios pretéritos? Imagine-se, agora, a dificuldade em se obter, dado o transcurso do tempo, os documentos que poderiam provar a inocência daqueles que foram acusados.

28. Por todos esses motivos, considero que o entendimento contido no item 8.7 do Acórdão nº 187/2001 - Plenário revela-se flagrantemente contrário à Lei nº 8.443/92 e à Constituição, motivo pelo qual entendo deva ser fulminado, imprindo-se, doravante, nova orientação aos casos da espécie.

||

29. Uma vez discutido acerca da necessidade de interposição de recursos de revisão para que se possam apreciar atos ocorridos em períodos cujas respectivas contas já tenham sido julgadas por este Tribunal, resta nova questão a ser enfrentada: como devem tramitar tais recursos.

30. A SERUR, em sua intervenção nos autos do TC-007.550/95-2, propôs que fosse conhecido do recurso interposto pelo Ministério Público e sobrestada a tramitação daquele processo, até a decisão de mérito deste TC-000.078/2000-3, que deveria novamente ser encaminhado ao relator “a quo” (no caso, este Ministro). Tal proposta recebeu o aval do Exmo. Sr. Ministro Adylson Motta, Relator daqueles autos.

31. Como se percebe, a questão é de grande complexidade e não se mostra uniforme quanto aos procedimentos adotados pelos diversos integrantes deste Colegiado: trazendo o exemplo dos processos presentes em meu Gabinete, vejo que o Exmo. Sr. Ministro Marcos Vilaça entende que todos os assuntos devem ser discutidos exclusivamente nos autos do recurso (conforme assinalado nos TCs-549.037/92-6 e 549.018/93-0), encerrando-se a TCE, ao passo que o Exmo. Sr. Ministro Adylson Motta considera mais oportuno que os autos do recurso sejam sobrestados, discutindo-se as questões de fato e de direito nos autos da TCE.

32. Com a devida vênia, manifesto-me contrário ao entendimento manifestado pelo Ministro Adylson Motta. Há que se entender que quando o então relator deste TC-000.078/2000-3 (Ministro José Antônio Barreto de Macedo) encaminhou os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para que examinasse se os fatos nele constantes justificariam a interposição de recurso de revisão, conforme dispõe o art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92, assim o fez por haver detectado a existência de questão prejudicial, qual seja, a impossibilidade da reapreciação de atos ocorridos em períodos cujas respectivas contas já tenham sido julgadas (questão discutida nos itens 02 a 28 deste Voto). Procedendo desta forma, determinou, ainda que implicitamente, o arquivamento desta Tomada de Contas Especial. Em outras palavras, os autos teriam de ser arquivados ante a impossibilidade de seu desenvolvimento válido e regular, incidindo sobre eles a hipótese prevista no art. 163 do Regimento Interno.

33. Quando chegados ao Ministério Público, os autos já não ostentavam qualquer possibilidade de tramitação independente, exatamente em virtude dessa impossibilidade de seu desenvolvimento válido e regular. Repita-se: ainda que o sistema *processus* não o registrasse, estes autos já se encontravam, de fato, encerrados. O Ministério Público então, ao interpor o recurso de revisão, ainda que também não o tenha explicitado, nada mais fez que solicitar que este processo de Tomada de Contas Especial, já encerrado, fosse entranhado às contas da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica relativas ao exercício de 1994, constituindo novos volumes daquele, capeados como recurso daquele *parquet*.

34. Não há, portanto, que se pretender, agora, ressuscitar a tramitação independente deste TC-000.078/2000-3, porque este já não mais existe como processo autônomo. As questões que nele estavam sendo tratadas foram transferidas, agora, ao TC-007.550/1995-2, sob a forma de recurso interposto pelo Ministério Público.

35. Veja-se que a adoção de solução diferente, como a sugerida nos pareceres e acolhida pelo Exmo. Sr. Ministro Adylson Motta, criará situação no mínimo indesejada, qual seja a existência de uma mesma matéria sendo tratada em dois processos distintos (o recurso e a TCE), examinados por relatores também distintos. Na prevalência dessa hipótese, poderemos conviver com duas situações igualmente não almejadas:

a) a matéria será avaliada por ambos os relatores (da TCE e do recurso), que poderão chegar a conclusões diferentes. Assim, a TCE poderá condenar o responsável e ainda assim o recurso ser improvido (em face de juízos diferentes firmados pelos respectivos relatores), ou, ao contrário, a TCE poderá absolver o responsável e o recurso receber provimento, sendo as contas julgadas irregulares;

b) pode-se admitir que o juízo proferido no âmbito da TCE vinculará a decisão do recurso. Tal hipótese, contudo, nos parece absurda, uma vez que nesse caso o relator do recurso não poderá apreciar o mérito da questão, restringindo seu juízo à admissibilidade. Ocorre que cabe ao relator do recurso o ônus de examinar os fatos descritos e as provas que o arrimam. Admitir que a questão deve ser discutida

exclusivamente no âmbito da TCE equivale a aceitar que o relator do recurso transfira a outro Ministro o ônus de tal apreciação.

36. Mais ainda: em se tratando de recurso, as provas devem ser analisadas necessariamente por relator sorteado. A análise das provas pelo relator da TCE subverte o princípio do sorteio. Acrescente-se a isso um novo problema: o relator da TCE poderia, por hipótese, ser o mesmo relator do julgamento original das contas. Assim, teríamos argumentos recursais sendo analisados pelo mesmo Relator que proferiu a decisão recorrida.

III

37. Por derradeiro, registro que na Sessão de 03 de abril de 2002 submeti à apreciação deste Colegiado os presentes autos. Ainda na fase de discussão, o Exmo. Ministro Adylson Motta solicitou vista dos autos. Recentemente sua Excelência restituiu o processo ao meu Gabinete acompanhado de sua Declaração de Voto, com a qual peço vênias por discordar.

38. Gostaria apenas de destacar do Voto de sua Excelência que jamais defendi que após o julgamento das contas, esta Corte não pudesse realizar os trabalhos de auditoria ou apreciar denúncias ou representações formuladas a este Tribunal.

39. Na verdade, defendo apenas que, realizados os levantamentos necessários com vistas a firmar a convicção sobre os novos fatos apresentados, deve a matéria ser submetida ao Ministério Público para que, entendendo pertinente, ingresse com o respectivo recurso, mesmo assim, no prazo máximo de 5 (cinco) anos como previsto no recurso de revisão. Não se trata aqui de se *submeter à iniciativa do Ministério Público o exercício pelo Tribunal de suas competências constitucionais e legais*, muito menos se trata de renúncia das competências desta Corte, mas de se respeitar o devido processo legal de que trata o art. 5º, inciso LV, da Constituição, regulamentado, no âmbito desta Corte, pela Lei nº 8.443/92.

40. Finalizando, concordo com a afirmação do Revisor quando defende que existe total diferença entre processos de contas e processos de fiscalização. No entanto, compreendo que o rito processual apresentado por sua Excelência, a não ser por uma interpretação literal do art. 47 da Lei nº 8.443/92, não encontra amparo legal. Citado dispositivo, em momento algum autoriza a conversão de processo de fiscalização em tomada de contas especial após o processo de contas ter sido julgado no mérito. Aquela norma apenas admite a tramitação em separado do processo de contas ordinárias dos demais a ele conexos.

41. Alerto, inclusive, para o fato de que, caso tramitem em separado, ao final devem ser juntados para apreciação em confronto e conjunto, de forma a se evitar decisões contraditórias. Esse procedimento de tramitar os processos de contas em separado dos demais tem como objetivo atender ao princípio da economia processual. Explico, como as contas ordinárias só são apresentadas após o encerramento de cada exercício, não existisse essa autorização da tramitação em separado, os fatos apurados durante um determinado exercício só seriam examinados após as contas

ordinárias serem apresentadas ao Tribunal. O pressuposto, portanto, é de que os processos de fiscalização devem ser apreciados antes das contas ordinárias, e servirão, inclusive, de fundamento para o julgamento final destas.

42. Só tem sentido, portanto, o exame em separado de tomada de contas especial e de processo de fiscalização instaurados com vistas a apurar irregularidades atribuídas a gestor principal, das respectivas contas ordinárias, caso estas ainda não se encontrem nesta Corte.

43. Diante do exposto entendo de todo relevante que se elabore norma expressa proibindo o julgamento de contas ordinárias enquanto estiverem tramitando processos conexos, tais como, auditorias, denúncias, representações.

Por todo o exposto, submeto ao Colegiado proposta no sentido de que o Tribunal uniformize o procedimento a ser adotado em relação às questões tratadas em recursos de revisão interpostos pelo Ministério Público, nos termos da deliberação que ora lhe submeto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Lamento, com a máxima vênia, discordar da tese ora apresentada pelo E. Ministro Ubiratan Aguiar, trazida nestes autos, como questão preliminar, de natureza processual, porque contém limitar, sobremaneira, a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, mediante mera decisão proferida em tomada de contas especial.

Segundo a doutrina constitucional, exposta pelo mestre Gomes Canotilho e por vários outros luminares, a Constituição deve sempre ser interpretada da forma que empreste a máxima efetividade às suas normas. É princípio fundamental de interpretação constitucional que, quando a Constituição atribui a um órgão estatal determinado fim, ela lhe garante todos os meios adequados ao cumprimento da missão com a máxima efetividade possível. Não se admite, portanto, a atribuição constitucional de fins sem os meios necessários para exercê-los.

Nessa linha de princípio, esta Corte deve sempre esposar as teses jurídicas que dão a máxima efetividade ao controle externo e ao exercício de todas as suas competências constitucionais e legais, em vista da defesa do Erário, contra a ação de administradores pouco escrupulosos. Esta Corte não deve, segundo entendo, com espreque em princípios outros, buscar a todo o tempo limitar as suas competências constitucionais, impossibilitando, por interpretações processuais esparsas, a realização de sua função primordial de fazer justiça, no exercício do controle externo, dando a cada um o que é seu

Se, dentro de uma ação razoável desta Corte, alguma limitação há de vir, deve vir de fora do Tribunal, pela legislação ou pelo Supremo Tribunal Federal, e não de dentro, com fundamento em teses jurídicas limitativas, absolutamente não explicitadas na lei, cujo efeito maior é a restrição do controle e a não verificação de fatos aparentemente lesivos ao Erário.

O julgamento das contas pela regularidade, ou pela regularidade com ressalvas, estabelece a presunção *juris tantum*, relativa, de regularidade das contas de dado exercício, e não um atestado inexpugnável, de absoluta e universal valia, da correção da gestão do administrador ou da validade de todos os atos praticados em sua gestão, hábil a repudiar toda e qualquer prova, cabal e contundente, de desvios de recursos públicos. O julgamento do TCU não protege o administrador improbo.

A quitação outorgada ao administrador representa apenas que, no julgamento das contas anuais, não foi identificado débito. O administrador que acintosamente desviou recursos públicos e, condenado pelo Tribunal, os recolhe, também faz jus à quitação. Nem por isso, suas contas transmutam-se em regulares.

A quitação não significa, em nenhum momento, que todos os atos de gestão do administrador tenham sido examinados e, decorrido o prazo para o recurso de revisão, ele já não possa ser chamado a responder, patrimonialmente, pelos recursos que desviou, ou pelos danos causados ao Erário, que só em virtude de denúncia ou posterior auditoria tenham vindo à tona.

O julgamento das contas anuais pelo Tribunal visa a concretizar o princípio básico do regime republicano da prestação de contas por parte de todo o administrador de recursos públicos; tem como destinatário o cidadão, a sociedade, a quem interessa a lisura da gestão da coisa pública. Para tal fim, foi instituído um órgão autônomo e independente para examinar a gestão e declarar à sociedade o resultado de seu exame.

Se, por via reflexa, o julgamento das contas interessa ao gestor, não é ele seu primordial destinatário, nem a razão de ser do Tribunal de Contas da União. O julgamento anual das contas públicas não tem por objetivo ou efeito constituir título jurídico de incolumidade do gestor contra a descoberta posterior de danos causados ao Erário e de recursos desviados.

Portanto, ainda que já tenham sido as contas julgadas, o Tribunal de Contas da União sempre poderá apreciar novos fatos, tidos por irregulares, embasados em novos documentos, decorrentes da denúncia de desvios ou de má gestão, ou advindos de auditorias e inspeções, resultantes de seu poder de iniciativa ou solicitadas pelo Congresso Nacional.

É inadmissível, diante de solicitação de auditoria do Congresso Nacional, possa o TCU simplesmente responder que as contas já foram julgadas regulares há mais de cinco anos, e, assim, recusar a solicitação de realização da inspeção ou auditoria, ou esta ficar condicionada ao juízo de conveniência e oportunidade do Ministério Público, para interpor ou não o recurso de revisão, ainda que escabrosos os fatos.

A arguição de princípios - como o do direito adquirido, da segurança jurídica, ou da coisa julgada - não serve de escudo para patrocinar não só a imutabilidade de um juízo, muita vez equivocado e lacunoso, de regularidade das contas, mas também o exame de atos ilícitos específicos, causadores de graves danos ao Erário, mesmo em se tratando de fatos lá não apreciados. Isto pode levar a conclusões que, pela sua

grassa gravidade, gerariam situação de grande prejuízo para a coisa pública e descrédito para o Controle Externo.

Por exemplo: os fatos relacionados à tramitação do processo do TRT de São Paulo. O artigo 14 da Lei 8.443/92 determina que esta Corte julgue “as tomadas e prestações de contas até o término do exercício seguinte àquele em que estas lhe tiverem sido apresentadas”. A tese ora defendida pelo insigne Relator poderia levar a conclusão de que o Tribunal de Contas da União não poderia reavaliar o julgamento pela regularidade dos processos do TRT de SP e de outros de igual naípe.

Explico: De acordo com a lei, as contas deste TRT de 1992, 1993 e 1994 deveriam ter sido julgadas por esta Corte em 1994, 1995 e 1996, respectivamente. Julgadas regulares com ressalvas - como efetivamente o foram - haveria o prazo de cinco anos, para que o Ministério Público interpusse o recurso de revisão. Se denúncias e a cabal comprovação de ilícitos de todos os tipos houvesse apenas no ano de 2001, esta Corte teria de lavar as mãos com relação a todos os fatos ocorridos em 1992, dizendo que, pela interpretação das normas processuais internas, fundamentada no princípio da segurança jurídica, o TCU já nada poderia fazer, pois já transcorreram mais de cinco anos e estaria o juiz Nicolau indene de ataques no TCU, vestido sob o manto do julgamento pela regularidade.

Considero esta interpretação inadequada, porquanto conducente a um resultado desastroso, no que diz com a efetividade e eficácia do controle.

A prescrição de dívidas com a Fazenda ocorre, por determinação jurisprudencial, no prazo maior de vinte e cinco anos, e a tomada de contas especial nada mais é que o instrumental, posto à disposição do Estado, nos casos de omissão, da não-comprovação da aplicação dos recursos, da ocorrência de desvios ou desfalques, para a quantificação dos danos e deslanche de sua cobrança judicial.

Se o julgamento das contas não produz título de incolumidade contra o Controle Externo, se não confere imunidade contra o dever de reparar o dano causado ao Erário, não se estaria a afetar a segurança jurídica pelo exame de fatos posteriormente descobertos. Assim, a apreciação de novos fatos, sem a reabertura das contas, não atenta contra o princípio da segurança jurídica.

Não existe, nem pode existir, o princípio da segurança jurídica, como título de elisão de responsabilidade patrimonial contra o Erário e de imunidade contra o Controle Externo, sobretudo ante fatos relacionados ao desvio de recursos públicos.

A propósito, considero fundamental que os princípios jamais sejam interpretados de forma que projetem sobre os fatos uma conclusão absurda ou de absoluta iniquidade, sobretudo quando se trata de ilícitos revestidos dos mais gravosos agravantes, como são os atos de corrupção estatal.

Se as contas já foram julgadas regulares e há denúncia sobre os fatos ocorridos naquele exercício, o Tribunal pode e deve determinar a instauração de procedimento de auditoria ou de inspeção, sobretudo quando há, neste sentido, solicitação do Congresso Nacional (art. 38, I, da Lei 8.443/92).

E estes devem sempre transformar-se em tomadas de contas especiais, quando verificados os seus requisitos, devendo os responsáveis por desvios e enriquecimento

ilícito serem condenados, ainda que as contas do exercício tenham sido julgadas regulares e o prazo de cinco anos, para o recurso de revisão, já tenha transcorrido. Repito que a legislação em vigor em nenhum momento proíbe tal procedimento, de evidente interesse público.

O Ministério Público, na hipótese de o prazo ainda não haver se esgotado, pode e deve interpor o recurso competente, para apurar os reflexos das apurações nas contas ordinárias anuais dos exercícios julgados. Porém a interposição deste recurso depende exclusivamente do juízo de conveniência e oportunidade que o *Parquet* realiza com absoluta independência. Esse juízo não tolhe o Tribunal no exercício de seu dever constitucional de examinar o mérito dos atos praticados. Tal exame é válido e necessário, ainda que não reabertas as contas ordinárias. Este é um imperativo de ordem constitucional, legal e de bom senso, para evitar que desvios de recursos públicos escapem da ação do TCU.

Acredito que alguns julgamentos anteriores, citados pelo Relator, não levaram em consideração os argumentos ora definidos, havendo indefinição sobre o tema, pelo menos até o advento do Acórdão 187/2001 – Plenário, de 8.8.01.

Discordo de que a sede adequada para a discussão de supostas irregularidades, descobertas posteriormente ao julgamento das contas do administrador, seja o próprio processo de tomada ou prestação de contas. Até mesmo porque grande parte das auditorias e denúncias não revelam maiores irregularidades e não demandariam, via de regra, a reabertura das contas, para a emissão de novo juízo de mérito sobre a gestão. Melhor aproveita à sociedade e ao Tribunal examinar os fatos irregulares e, posteriormente, se for o caso, submetê-los ao juízo do Ministério Público, para fins de interposição de recurso de revisão, tomando todas as medidas cabíveis já na auditoria ou na TCE.

Se possível, as contas do administrador, julgadas regulares, poderão ser merecedoras de recurso de revisão, tendente à sua reabertura, para avaliar os reflexos dos fatos irregulares, posteriormente apurados ou em apuração. Isso, contudo, é providência que depende da iniciativa exclusiva do Ministério Público. O exercício do Controle Externo, a cargo do Tribunal, pressupõe sempre seu poder de iniciativa na apuração de irregularidades danosas ao patrimônio público.

O fato de a gestão ser uma e de o seu julgamento abranger todo o universo de atos nela ocorridos não quer dizer que o Tribunal examina e declara a validade de cada ato administrativo praticado pelo gestor. Isso, todos sabem, é impossível. A unidade da gestão significa que, ao proferir o juízo de valor correspondente ao mérito das contas anuais, o Tribunal leva em conta todos os atos apurados no processo, sopesando-os à luz das contingências de fato em que ocorreram.

Assim, um processo de contas pode, por exemplo, registrar um ato irregular, feito contra a letra da lei, e o Tribunal, considerando toda a amplitude da gestão, as circunstâncias em que cometido o ato ilegal, a existência ou não de dolo e o montante gerido, julgar as contas regulares com ressalva, com determinação para correção imediata do ato, ou julgar as contas irregulares e aplicar multa ao gestor, a depender

da gravidade do ato e do rol de circunstâncias envolvidas. Esse é o significado da unidade da gestão. Por isso se diz que a gestão é una.

Isto não impede que, surgidos elementos razoáveis de convicção, sejam os fatos apreciados ou reapreciados, a qualquer tempo, em fase posterior ao julgamento anual. As contas, se possível, devem ser reabertas, mas os ilícitos podem ser objeto de denúncia, inspeção, auditoria, tomada de contas especial, ainda que as contas ainda não tenham sido objeto de recurso pelo Ministério Público.

Não vejo a razão da impossibilidade do julgamento de atos de gestão em processo distinto do de tomada ou prestação anual de contas. Pior do que a ausência da harmonização de julgados, seria um administrador do naipe do ex-Presidente do TRT de SP escapar, impune, da ação do TCU, ao argumento de que já tivera as contas julgadas regulares e o prazo de cinco anos já transcorreria.

Além disso, o juízo proferido na tomada ou prestação de contas anual ocorre em consonância com os fatos lá apresentados. Se novos fatos exsurgem, é evidente que podem merecer o juízo próprio.

Lamento, Sr. Presidente, mas não poderia concordar com o argumento de que as contas submetidas a julgamento do TCU trariam uma análise tão minuciosa dos atos de gestão que prescindiriam de qualquer análise ulterior. Isso não corresponde à realidade. O Direito, como sabemos, destina-se a regular o mundo dos fatos, não o mundo das hipóteses. O Direito e sua prática, da ação legislativa à sua aplicação pelos Tribunais, nutre-se dos fatos, da realidade. A ordem jurídica que instituiu e instrumentalizou o Tribunal de Contas da União tem em conta a realidade dos fenômenos da administração pública.

As contas anuais foram julgadas, mas se surgir qualquer comprovação de ilícito de que resulte débito, em denúncias ou auditorias, o processo deverá ser convertido em TCE e o administrador condenado, devendo, se possível, as contas serem reabertas e os reflexos reavaliados.

E nisso não vejo nenhum problema, pois, antes do julgamento anual das contas, um fato pode ser objeto de denúncia; a denúncia convertida em TCE; a TCE julgada irregular e anexada aos autos das contas anuais e, posteriormente, no julgamento anual, já não havendo débito, quando o Tribunal aprecia não o fato isolado, mas a gestão do responsável, considerada como uma realidade complexa, as contas anuais serem julgadas regulares com ressalvas e determinações.

A determinação legal do art. 7º da Lei 8.443/92 - de que nas tomadas ou prestações de contas anuais devem ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extraorçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade - destina-se a que o gestor preste contas da totalidade dos recursos sob sua responsabilidade. Não significa que o Tribunal examina, um a um, os atos administrativos praticados durante a gestão, nem elide o fato de que muitas comprovações de irregularidades, com verbas públicas, apenas ocorrem posteriormente, por denúncias ou em auditorias.

Considero equivocado o argumento de que, após cinco anos do julgamento das contas, o administrador estaria, com a quitação, liberado da restituição dos valores que desviou. Se o ilícito, do ponto de vista criminal, está ou não prescrito, não é

competência do TCU avaliar. Mas considero inarredável o dever de o administrador reparar os danos, objeto de desvio de recursos públicos, quantificados na TCE.

A prescrição das dívidas para com o Erário, notadamente quando decorrente de atos ilícitos, muitas vezes criminosos, é questão controvertida. A interpretação do art. 37, §5º, conduz à conclusão de que as ações de ressarcimento em favor do Erário são imprescritíveis.

Com efeito, dispõe o referido dispositivo constitucional:

“A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**” (grifou-se).

Vale dizer: a Constituição admite, corretamente, a fixação, por lei, de prazos de prescrição, no tocante ao direito do Estado de punir, penal ou administrativamente, o agente do ato ilícito. Mas a ação de ressarcimento em favor do Erário é imprescritível, segundo o que se depreende do referido dispositivo constitucional. Friso, pois, que se é a própria Constituição estabelece a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, não há como admitir que elas estejam prescritas em cinco anos.

Essa imprescritibilidade patrimonial em favor do Estado está em consonância com o princípio, também constitucional, da impossibilidade de usucapião de bens públicos (CF, art. 191, parágrafo único).

Não obstante, admite a doutrina, em concessão à segurança das relações jurídicas e à paz social, que deva haver prazo de prescrição também para ações de ressarcimento em favor do Erário. Mas neste caso, o prazo há de ser o maior, previsto na legislação civil, aplicável por analogia.

Em razão precisamente da estabilidade das relações jurídica, é que a prescrição para as dívidas com o Erário é de vinte e cinco anos e não os cinco anos do recurso de revisão. E não é cabível na hipótese, dar ainda maior extensão ao princípio da segurança jurídica, em manifesta oposição ao disposto do art. 37, §5º da CF, em vista da interpretação ora defendida pelo Relator, que lhe está a dar a excessiva amplitude.

Não posso concordar com interpretações que limitem o espectro de ação do controle, constitucionalmente desempenhada pelo TCU, evitando a punição dos administradores responsáveis por ilícitos e a recomposição do Erário.

Entendo que a correção de uma interpretação se comprova pelo resultado que oferta à sociedade. No caso, o resultado obtido pela tese em discussão apenas beneficia os responsáveis por atos ilícitos.

É inválido o argumento da analogia com a Receita Federal, pois, neste caso, a prescrição dos débitos tributários decorre diretamente da lei, de forma explícita e inequívoca, com todo o procedimento e requisitos previamente definidos. Da mesma forma, no caso da prescrição de direito penal. No caso do TCU, de discutível interpretação de prazos processuais; intenta-se que decorra a prescrição de mera interpretação favorável ao jurisdicionado.

Assim, divirjo do relator e proponho a manutenção da anterior deliberação desta Corte.

DECISÃO NÃO ACOLHIDA
DECISÃO Nº /2002 -TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-000.078/2000-3
2. Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Jayro José da Silva (gestor de finanças)
4. Unidade: Subdiretoria de Pagamento de Pessoal da Aeronáutica
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
Redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
6. Representante do Ministério Público: Dra. Maria Alzira Ferreira
7. Unidade Técnica: 3ª SECEX e SERUR
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE manter a íntegra do entendimento firmado na Sessão Plenária de 8.8.2001, consignado no item 8.7 do Acórdão 187/2001 – Plenário.

09. Ata nº 41/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 06/11/2002 – Ordinária
11. Especificação de **quorum**:
 - 11.1. Ministros presentes:

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro-Redator

DECISÃO Nº 1.505/2002 -TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC nº 000.078/2000-3 (com 02 volumes)
2. Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Jayro José da Silva (gestor de finanças)
4. Unidade: Subdiretoria de Pagamento de Pessoal da Aeronáutica
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
Revisor: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: Dra. Maria Alzira Ferreira
7. Unidade Técnica: 3ª SECEX e SERUR
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. tornar insubsistente o entendimento firmado na Sessão Plenária de 08.08.2001, consignado no item 8.7 do Acórdão nº 187/2001 - Plenário;
 - 8.2. firmar o entendimento de que:
 - 8.2.1. o julgamento das contas constitui fato prejudicial à punição pela prática de atos irregulares ocorridos na gestão já julgada, posteriormente detectados, somente sendo possível tal hipótese mediante o conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público junto a este Tribunal;

¹ Publicada no DOU de 19/11/2002.

8.2.2. as Unidades Técnicas do Tribunal, quando detectarem irregularidades ocorridas em períodos cujas contas já se encontrem julgadas, deverão obrigatoriamente fazer menção expressa sobre a existência da questão prejudicial à aplicação de sanções, devendo propor o seu encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal, para que seja verificada a conveniência, tempestividade e oportunidade da interposição de recurso;

8.2.3. caso seja interposto o recurso pelo Ministério Público, os autos de fiscalização ou de tomada de contas especial já encerrados que houverem motivado a interposição do recurso deverão ser capeados como volume das contas a cujo recurso se destine e encaminhados ao novo relator sorteado, que nele atuará examinando as questões de fato e de direito até o julgamento definitivo do mérito recursal;

8.3 sugerir ao Relator da proposta de alteração do Regimento Interno, Excelentíssimo Sr. Ministro Marcos Vilaça, que avalie a conveniência de incluir naquela norma dispositivos que visem a regulamentar a matéria que ora se examina, conforme entendimento adotado nesta Sessão;

8.4. remeter, em razão do entendimento firmado no item 8.2.3 supra, os presentes autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Adylson Motta, relator do TC-007.550/1995-2 - recurso de revisão interposto pelo Ministério Público nas contas da Subdiretoria de Pagamento de Pessoal da Aeronáutica relativas ao exercício de 1994.

09. Ata nº 41/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 06/11/2002 – Ordinária

11. Especificação de **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Iram Saraiva, Adylson Motta (Revisor), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler.

11.2. Ministros com voto vencido: Adylson Motta e Walton Alencar Rodrigues.

11.3. Auditores presentes: Lincoln Magalhães da Rocha e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

**BANCO DO BRASIL S.A. – MANUTENÇÃO DE CONTRATOS
POR PRAZO INDETERMINADO
Recursos de Reconsideração e de Revisão**

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II - Classe I - Plenário

TC-023.824/1992-1 (com 3 volumes)

Natureza: Recursos de Reconsideração e de Revisão

Entidade: Banco do Brasil S.A.

Responsáveis/Recorrentes: Lafaiete Coutinho Torres (ex-Presidente), Maurício Teixeira da Costa (ex-Diretor) e Ministério Público junto ao Tribunal

Apensos: TC-013.383/1991-4 (com 24 volumes) - Relatório de Inspeção Extraordinária na área internacional do Banco do Brasil S.A.

TC-010.062/1992-1 - Nota Técnica do Departamento de Assuntos Sucroalcooleiros da então Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, relativa à atividade canavieira.

TC-029.041/1991-0 (com 1 volume) - Inspeção Ordinária realizada na área de pessoal do Banco do Brasil S.A.

Ementa: Recursos de Reconsideração interpostos pelos responsáveis contra o Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, com a alteração promovida pelo Acórdão nº 154/97, e Recurso de Revisão interposto pelo Ministério contra o mesmo Acórdão. Não conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público por deixar de preencher os requisitos de admissibilidade. Conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos para, no mérito, dar provimento ao do Sr. Maurício Teixeira da Costa, e em consequência julgar regulares com ressalva as suas contas, e dar provimento parcial ao do Sr. Lafaiete Coutinho Torres, mantendo a irregularidade de suas contas. Ciência aos recorrentes do inteiro teor das deliberações do Tribunal, bem como do Relatório e Voto que as fundamentam.

RELATÓRIO

Trata-se de Recursos de Reconsideração interpostos pelos Srs. Lafaiete Coutinho Torres (ex-Presidente do Banco do Brasil S.A.) e Maurício Teixeira da Costa (ex-Diretor do Banco do Brasil S.A.) contra o Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, de 7 de maio de 1997, que deliberou pela irregularidade das contas dos referidos gestores, e pela regularidade com ressalvas das dos demais responsáveis.

2. Instruindo a presente Prestação de Contas do Banco do Brasil S.A., relativa ao exercício de 1991, a 2ª Secex esclareceu que:

“2. Em Despacho exarado em 20.4.1999 (v. fl. 633), o Ministro Lincoln Magalhães da Rocha (Substituto do Relator - Portaria TCU/GP nº 172/99) determinou o sobrestamento destes autos até a deliberação sobre os recursos inerentes ao TC-016.287/1993-2 (auditoria nos contratos da TV Manchete), o qual foi juntado às presentes contas, para exame em conjunto e em confronto, por determinação do Acórdão nº 63/1997-TCU-Plenário, o qual rejeitou as razões de justificativa dos Srs. Jorge Rangel Dantas Brasil, Antonio Abrahão Chalita e Lafiete Coutinho Torres e impôs-lhes uma multa de R\$ 1.120,00.

3. Com o julgamento dos recursos interpostos pelos Srs. Jorge Rangel Dantas Brasil, Antônio Abrahão Chalita e Lafaiete Coutinho Torres (Acórdãos nº 155/97, 110/97, 173/97 e 206/2002, todos do Plenário), o sobrestamento deste processo deixou de ser necessário, até porque, nos citados Acórdãos, o Tribunal decidiu tão-somente pela rejeição, no mérito, dos mencionados recursos e pela manutenção da penalidade (multa) imposta aos responsáveis. Não houve, portanto, modificação no mérito das contas, já julgadas desde 1997.

4. Frise-se, em adição, que os dois primeiros responsáveis nem mesmo faziam parte da administração do Banco no exercício de 1991, e o último já havia tido suas contas julgadas irregulares pelo Acórdão nº 89/1997.

5. Quanto ao desfecho do TC-016.287/1993-2, foi proposto na instrução às fls. 296/7 que o Tribunal expedisse a devida quitação ao Sr. Jorge Rangel Dantas Brasil pelo recolhimento da multa de R\$ 1.120,00 e autorizasse a inscrição dos nomes dos Srs. Antônio Abrahão Chalita e Lafaiete Coutinho Torres no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais (CADIN), pela falta de recolhimento da dívida. O arquivamento do processo, por economia processual, foi outro item da proposta.

6. Com relação à presente prestação de contas, destacamos que os Srs. Maurício Teixeira da Costa e Lafaiete Coutinho Torres impetraram Recursos de Reconsideração contra o julgamento pela irregularidade, os quais encontram-se acostados aos autos às fls. 1/19 e 36/46 do vol. III, respectivamente.

7. Os mencionados Recursos foram protocolados nesta Casa em 28.7.1997 e 8.8.1997, respectivamente, mas ainda não foram apreciados, embora já tenham sido devidamente analisados pela Unidade Técnica (instrução de fls. 48/54, vol III, e Pareceres do Diretor e Secretário à fls. 55/6 e 57/8, vol. III, respectivamente).

8. E, por fim, o Douto Ministério Público junto ao TCU, no uso da competência conferida pelo art. 81, IV, c/c o art. 35, III, da Lei nº 8.443/92, interpôs, contra o Acórdão nº 89/97, Recurso de Revisão, datado 30.3.1998, e também ainda não julgado pelo Tribunal (v. fls. 63/4, vol. III).

9. Diante dos fatos acima expostos, entendemos que os presentes autos devem ser elevados à apreciação:

a) do Exmo. Ministro-relator do Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário para que determine o levantamento do sobrestamento da presente prestação de contas do Banco do Brasil S.A. relativa ao exercício de 1991; e

b) do Exmo. Ministro Valmir Campelo para que decida sobre o mérito dos Recursos de Reconsideração impetrados pelos Srs. Maurício Teixeira da Costa e Lafaiete Coutinho Torres contra o Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, e, por dependência, conforme proposto pelo Ministério Público junto ao TCU à fl. 63 do vol. III, do recurso de Revisão por ele interposto contra o mesmo Acórdão”.

3. Os recursos foram instruídos pela então 10ª Secretaria de Controle Externo, atual Secretaria de Recursos (Serur), que emitiu parecer nos seguintes termos:

“HISTÓRICO

Em 7.5.97, por meio do Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário (fls. 592 e 593, Vol. Principal), o Plenário desta Corte resolveu ‘a) *julgar as presentes contas irregulares no que concerne à gestão dos Srs. Lafaiete Coutinho Torres e Maurício Teixeira da Costa*, e ‘b) *aplicar ao Sr. Maurício Teixeira da Costa a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/92 (...)*’, por terem permitido a manutenção de contratos por prazo indeterminado, contrariando disposições da Constituição e do Decreto-Lei 2.300/86, então vigente, o que configurou reincidência em vista de o Banco do Brasil já ter sido oficiado por esta Corte no sentido de que regularizasse os contratos.

2. Esse Acórdão foi objeto de Embargos de Declaração (fls. 611 a 620, Vol. Principal), vez que, em seu quarto ‘*consideranda*’, imputou a responsabilidade por tais atos aos ex-dirigentes da instituição que ‘*atuavam no primeiro trimestre do ano, quando ocorreram os fatos inquinados*’, trimestre esse no qual os então Embargantes ainda não se encontravam nomeados para cargos de direção no Banco do Brasil. Pretendiam, portanto, fossem isentados de responsabilidade por atos praticados por diretoria que lhes precedeu.

3. Entretanto, reconhecendo o equívoco quanto à redação do item do Acórdão, o Plenário aprovou retificação diferente da pretendida por meio do Acórdão nº 154/97-TCU-Plenário, de 16.7.97 (fl. 624, Vol. Principal), passando a constar referência aos ex-dirigentes que ‘*atuavam no último trimestre do ano, quando ocorreram os fatos inquinados*’, mantendo-se a responsabilidade dos Embargantes.

4. Irresignados com esse resultado, os Responsáveis em epígrafe ingressaram com Recursos de Reconsideração (fls. 1 a 32, e 35 a 47, deste), os quais nos cabe agora analisar.

ADMISSIBILIDADE

5. O Sr. Maurício Teixeira da Costa foi notificado da primeira decisão em 2.6.97 (fls. 602, Vol. Principal). Considerando que seus Embargos ingressaram nesta Corte em 12.6.97 (fl. 611, deste), suspendendo o prazo, restou resíduo útil de cinco dias para apresentação de eventual recurso de reconsideração. Inexistindo nos autos elemento que contradiga a informação prestada pelo Recorrente, de que recebeu notícia da apreciação dos embargos em 22.7.97, é de se considerar o recurso ora impetrado como tempestivo. Vez que atende aos demais requisitos estabelecidos pela Lei 8.443/92, deve ser conhecido.

6. Quanto ao Recurso de Reconsideração apresentado em 8.8.97 pelo Sr. Lafaiete Coutinho Torres, inexistente nos autos referência à data em que teria recebido notícia da apreciação dos embargos, não havendo, portanto, como considerá-lo

intempestivo. Vez que preenche os demais requisitos estabelecidos para o tipo recursal, é de ser conhecido.

MÉRITO

7. Apesar de ambos os Recursos apresentados atacarem mesma questão, alguns dos argumentos trazidos, especialmente pelo Sr. Maurício Teixeira da Costa, referem-se à situação individual de cada Recorrente, pelo que deverão ser analisados separadamente, e em ordem de chegada a esta Corte.

Recurso de Reconsideração do Sr. Maurício Teixeira da Costa

8. O Recorrente alega, em síntese:

I - preliminarmente:

a) que o Acórdão 154/97 padece de nulidade, pois inaceitável que a modificação realizada em decorrência dos Embargos de Declaração possa ser considerada como simples correção de erro de redação - realizável *ex officio* -, sendo antes uma correção na essência do julgamento - e, portanto, *extra petita*, porque além do que solicitou o Embargante (fls. 4 a 6, itens 3.a.1 a 3.a.3, e 3.a.7 e 3.a.8, deste);

b) que, ademais, e conforme resultou do novo texto do Acórdão, dois atos idênticos - contratação de empresa de vigilância, sem licitação, por prazo indeterminado -, porém praticados por diretorias diferentes, passaram a ter julgamentos diferenciados, em ofensa ao princípio constitucional da isonomia (fls. 5 a 8, itens 3.a.4 a 3.a.6, e 3.a.9 s seg., deste);

c) que o Recorrente não poderia ser responsabilizado pelo ato inquinado, por jamais ter tomado conhecimento do mesmo, ou intervindo em sua realização, pelo que estaria ocorrendo ilegitimidade passiva (fls. 8 a 12, itens 3.b.1 a 3.b.15, deste);

II - quanto ao mérito:

a) que - repetindo, em essência a última preliminar -, o Recorrente não teve conhecimento nem participou da realização do ato ora inquinado como irregular (fls. 13 a 18, itens 4.1 a 4.17, deste).

9. Quanto à primeira preliminar, razão não assiste ao Recorrente. É verdade que em seus Embargos (fls. 611 a 614, Vol. Principal) foi claramente solicitada a modificação da decisão porque as irregularidades referiam-se ao primeiro trimestre do ano, enquanto a gestão do Recorrente ocorreu a partir do terceiro trimestre. Claro, portanto, que havia erro de referência no texto do Acórdão.

10. Ocorreu que o Plenário considerou errada, não a referência ao gestor responsável, mas sim à irregularidade que fundamentou a decisão, que era, em verdade, a ocorrida no último trimestre do ano, e, portanto, no período de gestão do Recorrente. Tratando-se de erro material, a correção pode ser realizada 'de ofício' - não ficando restrita, portanto, ao que solicitou o Embargante. Se a correção não atendeu aos interesses da parte, é risco que ela resolveu correr ao devolver a questão à apreciação da Corte, risco, aliás, pequeno, pois limitado pelo princípio que veda a *reformatio in pejus* - o que, ressalte-se, não ocorreu no caso.

11. Quanto à segunda preliminar, item 8-I-'b', acima, melhor sorte merece o Recorrente. Durante o exercício abrangido pela prestação de contas sob enfoque ocorreram, conforme consignado nos autos, duas contratações quase idênticas - a

diferenciá-las apenas a empresa contratada e a diretoria contratante. Inexistindo no Relatório e Voto que fundamentaram as decisões sob comento individualização de elemento diferenciador entre uma e outra, deveriam ambas ter recebido o mesmo julgamento, quer seja pela irregularidade - por representarem séria ilegalidade -, quer seja pela regularidade - por representarem ilegalidade leve ou simplesmente falha formal.

12.O elemento diferenciador poderia ter sido o fato de esta Corte já ter expedido, em exercício anterior, determinações a respeito de contratações por prazo indeterminado ao Banco do Brasil. Entretanto, o agravante do descumprimento de determinação deve incidir ou com mesma força sobre as administrações que lhe forem posteriores, ou, se houver diferenciação, de forma mais forte sobre os gestores que a receberam, e apenas de forma mais fraca sobre os gestores subsequentes, os quais não se pode ter certeza tenham tido notícias dessas determinações. Porque inversa a situação dos autos, não pode ter sido esse o elemento diferenciador.

13.Assim, ideal que os dois atos tivessem recebido tratamento isonômico, julgando-se irregulares as gestões de ambas as diretorias. Entretanto, como em etapa recursal não se pode ampliar a decisão recorrida, de forma a abranger outros responsáveis até o momento não incluídos, a única forma de gerar a desejada isonomia, no caso, é encontrada na reforma do Acórdão no sentido de considerar-se o ato praticado no último trimestre também como incapaz de gerar a irregularidade das contas ou de levar à aplicação de multa. Em consequência, e ainda que por razão meramente processual, deve ser dada razão ao Recorrente quanto a esse ponto.

14.A última preliminar, item 8-I-’c’, retro, confunde-se com a questão de mérito trazida, item 8-II-’a’, devendo ambas serem tratadas conjuntamente no mérito, vez que a conclusão sobre a alegada ilegitimidade passiva prende-se, no caso, e conforme argumentado, à análise de o Recorrente ter ou não responsabilidade, por ação ou omissão, pelo ato inquinado, envolvendo, portanto, questões fáticas e provas.

15.Adentrando a questão de mérito, e tendo sido Diretor da área responsável pela celebração de contratos do tipo do que ora se trata, o Recorrente deveria ter tomado conhecimento da contratação inquinada - vez que não demonstrou não caber à sua diretoria a celebração do contrato. Assim, se teve conhecimento, e não adotou providências a respeito, foi responsável, por omissão, pela ocorrência da irregularidade. Se deveria ter tido conhecimento, mas, por falha operacional, ou por delegação, não teve, também é responsável. De se destacar que a delegação não exime o delegante da responsabilidade por ato irregular praticado pelo delegado - salvo se este tiver extrapolado os poderes delegados, caso em que responderá sozinho -, e que, por falha operacional, responde o gestor da área em que ocorreu.

16.Ademais, o Recorrente foi apenado por falha ocorrida na sua gestão, e não por ter pessoalmente praticado o ato. Não é necessário que tenha, por exemplo, aprovado pessoalmente o ato ilegal ou assinado o contrato irregular. Como é a gestão que encontra-se sob análise, a ocorrência de irregularidade na entidade, órgão, área, ou mesmo diretoria, sob a direção de determinado administrador é suficiente para que

suas contas sejam julgadas irregulares e, eventualmente, para que lhe seja aplicada multa. Razão não assiste ao Recorrente, portanto, quanto a esse ponto.

17. Apesar de vencido em vários de seus argumentos, o Recorrente conseguiu demonstrar defeito nos termos do Acórdão recorrido suficiente a recomendar sua modificação (itens 11 a 13, retro), pelo que proporemos o provimento de seu recurso, e a modificação do Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, de 7.5.97.

Recurso de Reconsideração do Sr. Lafaiete Coutinho Torres

18. O Recorrente alega:

I - preliminarmente:

a) que o Acórdão recorrido é inconstitucional e nulo, pelas mesmas razões já resumidas nos itens 8-I-'a' e 'b', acima (fls. 37 a 40, deste);

II - quanto ao mérito:

a) que a efetivação da contratação sob análise foi precedida de parecer jurídico, que opinou pela legalidade da mesma (fl. 41, itens 3.1 e 3.2, deste);

b) que, à época, inexistia posição pacífica a respeito, tendo o próprio TCU editado instruções diferentes a respeito da ilegalidade da contratação de serviços sem prazo determinado (fls. 41 e 42, itens 3.3 a 3.8, deste);

c) que as determinações dirigidas por esta Corte ao BB, recomendando a regularização dos contratos, foram recebidas pela Diretoria predecessora (fl. 42, item 3.9);

d) que, contrariamente ao afirmado nos autos, existem fatores objetivos a demonstrar o manifesto interesse público na contratação conforme realizada, quais sejam a recuperação de bilhões de cruzeiros, em decorrência do estabelecimento de cláusula de responsabilização pecuniária, e economia nos custos (fls. 42 a 44, itens 3.10 a 3.14, deste).

19. Relativamente à questão preliminar suscitada pelo Recorrente, item 18-I-'a', acima, é de se lhe conceder razão, conforme já analisado, com relação aos mesmos argumentos, nos itens 11 a 13, retro.

20. Quanto às questões de mérito, observa-se que as trazidas pelos itens 18-II-'a' e 'b', acima, seriam suficientes apenas para afastar a má-fé por parte do administrador, desde que, é claro, a interpretação dada à norma legal tenha sido razoável. O parecer de uma consultoria jurídica é, conforme seu nome indica, apenas uma opinião acerca de determinada matéria, opinião essa que subsidiará a decisão do administrador, mas que não detém qualquer poder vinculante. A decisão é de inteira responsabilidade do administrador, que dela não pode se escusar alegando ter seguido orientação traçada em pareceres jurídicos ou técnicos.

21. No caso dos autos, nada foi imputado ao ora Recorrente a título de má-fé ou dolo, mas sim pela ocorrência de irregularidade, considerada grave, durante sua gestão. A existência de parecer jurídico, ou de dúvida acerca da correta interpretação da norma, não tem o condão de extinguir a ilegalidade. Fosse assim, ilegalidade seria apenas a violação grosseira e frontal à norma, e desde que não estivesse escudada por parecer jurídico ou por discussão doutrinária. Assim, razão não assiste ao Recorrente quanto a esse ponto.

22.Quanto ao argumento de que o Recorrente não tomou conhecimento das determinações anteriormente encaminhadas por esta Corte, recebidas que foram por administração anterior, observa-se, inicialmente, que as determinações são dirigidas às Entidades ou Órgãos, as quais, pressupõe-se com base no princípio da continuidade administrativa, detenham ‘memória’, ou seja, sistemas administrativos, de auditoria, de consultoria jurídica e de comunicações que mantenham vivas, ao longo do tempo, normas e determinações advindas de órgãos externos, hierarquicamente superiores ou não. Não fosse assim, a cada nova gestão de determinado ente público, os Ministérios supervisores, por exemplo, se veriam na obrigação de renovar todas as determinações anteriormente encaminhadas. Objetivamente, portanto, as organizações encontram-se obrigadas, ao longo do tempo, a continuar cumprindo as determinações que lhes foram feitas.

23.Quanto ao aspecto subjetivo, entendemos deva ser dada razão parcial ao Recorrente. O *caput* do art. 58, e seu inciso VII, da Lei 8.443/92, estabelecem que o TCU poderá aplicar multa aos responsáveis por ‘*reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal*’ (grifo nosso), o que parece exigir, não o descumprimento de determinação, por administrador, pela segunda vez, e, portanto, a prática do ato pela terceira vez - conforme a jurisprudência desta Casa já deixou claro (por exemplo, o Voto condutor do Acórdão 153/95-TCU-Plenário, de 22.11.95, Relator Ministro Homero Santos) -, mas sim que o administrador deva ter praticado, ele próprio, pela segunda vez, um ato já condenado por esta Corte quando da primeira ocorrência. Ou seja, o dispositivo parece exigir - com as devidas vênias em relação à jurisprudência desta Casa que aponte em sentido diferente - a prática de dois atos pelo mesmo administrador, o que não é o caso dos autos.

24.Não obstante, o ato praticado em descumprimento a determinação realizada em exercício anterior, mesmo se encaminhada a outro gestor, pode ser enquadrada no § 1º do retro citado art. 58, que trata apenas do descumprimento genérico de decisão do TCU - novamente com as devidas vênias em relação à jurisprudência desta Corte que conclua diferentemente (citado Acórdão 153/95-TCU-Plenário, por exemplo) -, o que manteria a eficácia do controle, e estaria respaldado no princípio da continuidade administrativa (item 22, acima).

25.Assim, e realçando que a decisão já se encontra de acordo com grande parte da jurisprudência desta Casa, o que poderia ser modificado é apenas o fundamento legal que agravou a irregularidade - vez que não foi aplicada multa, a esse Recorrente, em virtude da irregularidade sob comento. Esse resultado, entretanto, e conforme proposto, já estaria atingido pela preliminar suscitada.

26.Quanto ao último argumento, é fácil observar que os benefícios advindos do contrato realizado também poderiam ter sido insertos em contrato precedido de licitação e com prazo determinado, pelo que não configura razão suficiente a modificar o julgamento realizado.

Considerações finais

27.Mesmo se dado provimento ao recurso interposto pelo Sr. Lafaiete Coutinho Torres, pelas razões processuais acima analisadas (item 19, retro), o julgamento pela

irregularidade de suas contas não deve ser modificado, vez que ainda subsistem fundamentos inafastados pelo provimento do recurso - quinto '*consideranda*' do Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, de 7.5.97 (fls. 592 e 593, Vol. Principal).

CONCLUSÃO

28. Em vista do exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) seja o Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Maurício Teixeira da Costa conhecido, e, no mérito, provido, modificando-se o Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, de 7.5.97, de forma a considerar regular, com ressalva, sua gestão, e retirando-se a multa então aplicada, e, ainda, dando-se-lhe quitação;

b) seja o Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Lafaiete Coutinho Torres conhecido, e, no mérito, parcialmente provido, modificando-se se o Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, de 7.5.97, apenas no sentido de afastar os fundamentos trazidos pelos primeiros quatro '*consideranda*';

c) sejam os Recorrentes comunicados da decisão tomada por essa Corte.”

4. O Sr. Diretor da 1ª Diretoria Técnica da então 10ª Secex, em parecer de fls. 55/56, examinou as questões objeto dos recursos e concluiu opinando no sentido de que:

“Nessa linha de raciocínio, parece-me que melhor atende à pretendida equanimidade a hipótese de o Ministério Público junto a este Tribunal, ao ter presentes estes autos, verificar a conveniência em interpor recurso de revisão do Acórdão nº 89/97-Plenário, no intuito de alterar-se o julgamento das contas dos membros da diretoria do Banco do Brasil, que antecedeu a gestão do Sr. Lafaiete Coutinho Torres, em 1991. Estar-se-ia, dessa maneira, ensejando a possibilidade em alterar-se aquele julgado e ter-se por irregulares as contas dos dirigentes que incorreram na mesma ilegalidade (celebração de contrato por prazo indeterminado), dos ora recorrentes.

No entanto, se diversamente entender o *Parquet* especializado, perfilho-me ao entendimento do Sr. Analista, no sentido de que seja dado provimento ao recurso em exame, alterando o mérito das contas desse recorrente para a regularidade com ressalvas, em similitude ao decidido para a diretoria predecessora.

No que concerne ao recurso do Sr. Lafaiete Coutinho Torres, endosso os termos em que se pronunciou o Sr. Analista, entendendo que, mantida a irregularidade de suas contas, relativas ao exercício de 1991, as razões trazidas no recurso podem, quando muito, ensejar a alteração da sua fundamentação na forma sugerida.”

5. A Srª Secretária da 10ª Secex manifestou a sua concordância com o posicionamento do Sr. Analista, entendendo que “deva ser considerada falha formal a prorrogação do contrato por prazo indeterminado junto à CONFEDERAL, a exemplo do sucedido acerca do contrato com a MANCHESTER, implicando a reforma dos Acórdãos recorridos, na forma proposta pelo Sr. Analista (...)”.

6. O Ministério Público junto ao Tribunal, por intermédio de seu Subprocurador-Geral Dr. Walton Alencar Rodrigues, pronunciou-se, no essencial, *in verbis*:

“Estando presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 32 da Lei nº 8.443/92, o Ministério Público manifesta-se pelo conhecimento de ambos os recursos.

As peças recursais coincidem somente quanto aos argumentos aduzidos em preliminar, razão por que, nesse ponto, a análise será conjunta.

Como bem sintetizou a instrução técnica (fl. 49), os recorrentes sustentam, preliminarmente:

*'a) que o Acórdão nº 154/97 padece de nulidade, pois inaceitável que a modificação realizada em decorrência dos Embargos de Declaração possa ser considerada como simples correção de erro de redação - realizável **ex officio** -, sendo antes uma correção na essência do julgamento - e, portanto, **extra petita**, porque além do que solicitou o Embargante;*

b) que, ademais, e conforme resultou do novo texto do Acórdão, dois atos idênticos - contratação de empresa de vigilância, sem licitação, por prazo indeterminado -, porém praticados por diretorias diferentes, passaram a ter julgamentos diferenciados, em ofensa ao princípio constitucional da isonomia.'

No pertinente ao primeiro ponto, não ostenta fundamento jurídico a alegação de julgamento **extra petita**, pois se limitou o Tribunal a reconhecer a existência de contradição na decisão e corrigir a inexactidão presente, a fim de suprimi-la.

Com efeito, o objeto dos embargos de declaração limita-se à esclarecimento da decisão proferida, expungindo a obscuridade, contradição ou omissão acaso existente. Não se presta a satisfazer pretensão subjetiva dos oponentes de ver modificada a decisão condenatória. Vale ressaltar, ainda, que o procedimento adotado não acarretou alteração na situação jurídica dos recorrentes.

Quanto à afirmativa de que o Tribunal tratou diferentemente duas situações jurídicas similares, consistentes na contratação, sem licitação e por prazo indeterminado, de firma prestadora de serviços de natureza contínua, a despeito da determinação em contrário desta Corte, detêm razão os recorrentes.

Esta irregularidade determinou o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Maurício Teixeira da Costa e corroborou o juízo de mérito das contas do Sr. Lafaiete Coutinho Torres, tendo também ocorrido durante a gestão de outros responsáveis nesse mesmo exercício.

No entanto, esse fato, pela sua própria compostura, não é suficiente para transmutar a ilegalidade cometida ou afastar a responsabilidade dos gestores permitindo julgar regulares as contas.

Ademais, a eventual aplicação do princípio constitucional da isonomia não pode ter como paradigma situação ilegal, sob pena de subverter o princípio da legalidade que norteia a atividade administrativa.

A isonomia a que aludem os recorrentes não ampara a pretensão de modificar o julgamento para considerar suas contas regulares, pois permanecem incólumes tanto a irregularidade quanto a responsabilidade pessoal dos dirigentes.

Na hipótese, o princípio da isonomia somente pode influir no sentido de que esta Corte revise as contas dos demais gestores que discreparam do padrão de legalidade exigido e efetuaram as contratações ilegais, julgadas regulares.

Vale ressaltar que as duas contratações irregulares ensejaram a audiência dos respectivos responsáveis (fls. 462/98 do volume principal) e, conforme análise da instrução técnica (fls. 564/83) e do Ministério Público (fls. 584/86), as justificativas apresentadas não foram consideradas suficientes para ilidir a irregularidade.

Ademais, do voto do eminente Ministro Adhemar Paladini Ghisi, relator do Acórdão recorrido, depreende-se que esse também foi seu entendimento, conforme se verifica do seguinte excerto:

'5. A questão, que aos olhos menos atentos pode parecer irrelevante em face da magnitude dos recursos geridos pelo Banco do Brasil, reveste-se de extrema gravidade, porquanto não se discute apenas o cometimento de uma ilegalidade, mas também, e principalmente, a contumácia espontânea no descumprimento às leis, não obstante os reiterados alertas desta Corte. Estou convicto de que este Tribunal não pode permanecer passivo ante o deliberado descumprimento de suas decisões. Ao contrário, entendo que o Estado de Direito mantém-se a partir da observância coletiva de regras, normas de conduta e hierarquização. Se os órgãos e entidades jurisdicionados a esta Casa não concordam com as deliberações por Ela proferidas - e com as eventuais conseqüentes determinações que lhes são dirigidas - devem utilizar-se dos caminhos legalmente instituídos para a reversão dessas deliberações, mediante a interposição dos recursos apropriados. Não se pode, contudo, permitir a simples negação do princípio da autoridade, o que conduz à anarquia.'

Entende, portanto, o Ministério Público, o julgamento citado evidencia um lapso que merece corrigenda. Com este intuito, vem de interpor Recurso de Revisão para modificar o mérito das contas dos dirigentes responsáveis pela contratação ocorrida em 18.2.91, juntado em anexo.

III

Quanto ao mérito da decisão, os recorrentes apresentam defesas distintas.

O Sr. Maurício Teixeira da Costa alega que não teve conhecimento nem participou da realização do ato inquinado como irregular, não podendo, portanto, ser responsabilizado.

Data venia, a alegação não merece acolhida. Apesar de não ter pessoalmente assinado o contrato impugnado, cabia ao responsável, como autoridade máxima incumbida dos negócios pertinentes a sua diretoria, definir a sistemática adotada em contratos da espécie. O responsável desconsiderou expressa determinação do Tribunal de Contas da União e definiu a orientação praticada no sentido contrário, no sentido da não realização de licitações com contratos por prazo indeterminado.

Por sua vez o Sr. Lafaiete Coutinho Torres alinha os seguintes argumentos, conforme sintetizado pela instrução técnica (fls. 51/2):

'a) que a efetivação da contratação sob análise foi precedida de parecer jurídico, que opinou pela legalidade da mesma;

b) que, à época, inexistia posição pacífica a respeito, tendo o próprio TCU editado instruções diferentes a respeito da ilegalidade da contratação de serviços sem prazo determinado;

c) que as determinações dirigidas por esta Corte ao BB, recomendando a regularização dos contratos, foram recebidas pela Diretoria predecessora;

d) que, contrariamente ao afirmado nos autos, existem fatores objetivos a demonstrar o manifesto interesse público na contratação conforme realizada, quais sejam a recuperação de bilhões de cruzeiros, em decorrência do estabelecimento de cláusula de responsabilização pecuniária, e economia nos custos.'

No tocante ao item **a**, é importante observar que o parecer jurídico referenciado foi emitido em 24.4.89 (vide fl. 31 do volume I), anteriormente às decisões do Tribunal de Contas da União que estipularam orientação em contrário. Assim, não pode ser considerado como amparo aos atos do administrador.

Quanto ao item **b**, refuta-se por completo a assertiva de inexistência de posição pacífica. Já haviam sido efetuadas duas determinações anteriores à entidade para que realizasse licitação destinada à prestação de serviços dessa natureza e estabelecesse prazo determinado para os respectivos contratos. Além disso, a decisão publicada em 1995 em nenhum momento admitiu a possibilidade de contratos com prazo indeterminado. Ao contrário, expressamente repeliu tal orientação, como reconhece o próprio recorrente (item 3.6, à fl. 42).

No que tange ao item **c**, o fato de as determinações terem sido recebidas pela Diretoria pretérita é juridicamente irrelevante. Não exime o dirigente atual da responsabilidade pela prática do ato irregular. Sobretudo quando já emitidas determinações do Tribunal de Contas da União em sentido contrário, tendo como destinatários os exercentes da direção do órgão ou entidade ou os que venham a exercê-la, em consonância com o princípio da continuidade administrativa.

Aliás, a imposição de caráter pessoal às determinações corretivas implicaria inviabilizar o controle, pois exigiria que a cada substituição de administrador ou responsável fossem refeitas todas as determinações anteriormente expendidas, servindo de escusas, para o não cumprimento, a troca de administradores.

Quanto à alegada economia proporcionada pela contratação (item **d**), não há elementos que permitam aferir essa redução de custos. O principal argumento trazido diz respeito à inclusão de cláusula de responsabilização pecuniária que teria proporcionado a recuperação de valores roubados. Ocorre que não haveria óbice a que essa cláusula figurasse em contrato decorrente de regular licitação e com prazo determinado.

Vê-se, portanto, que não merecem prosperar os recursos interpostos pelos Srs. Maurício Teixeira da Costa e Lafaiete Coutinho Torres, pois não apresentaram elementos suficientes para descaracterizar a ilegalidade cometida ou, ao menos, afastar suas responsabilidades.

Por fim, diverge o Ministério Público da opinião exarada pela Sra. Secretária de Controle Externo, no sentido de que as irregularidades seriam de caráter formal, pois dispensar ou inexistibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei e a

prorrogação de contrato sem autorização legal são atos definidos como crime (arts. 89 e 92 da Lei nº 8.666/93). Ademais, a ilegalidade é agravada pelo fato de o Tribunal ter formulado, anteriormente, específicas determinações ao Banco do Brasil para que não celebrasse contratos com prazo indeterminado ou prorrogasse sucessivamente os já existentes.

IV

Ante o exposto, o Ministério Público manifesta-se pelo conhecimento de ambos os recursos, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se inalterado o julgamento proferido.”

7. Com base no exposto, o ilustre Subprocurador-Geral interpôs Recurso de Revisão nos seguintes termos:

“O Ministério Público junto ao Tribunal d Contas da União, nos autos do processo em epígrafe, vem, no uso da competência conferida pelo art. 81, inciso IV, c/ c o art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92, interpor

RECURSO DE REVISÃO

Contra o Acórdão nº 89/97-Plenário, com a alteração promovida pelo Acórdão nº 154/97, em virtude dos fatos e fundamentos apresentados a seguir.

I - Preliminarmente

1. Em face da conexão existente entre este recurso e aqueles interpostos pelos Srs. Maurício Teixeira da Costa e Lafaiete Coutinho Torres, requer o Ministério Público, preliminarmente, sua distribuição, por dependência, ao mesmo Relator, eminente Ministro Valmir Campelo.

II - Dos fatos

2. Mediante o Acórdão nº 89/97-Plenário, este Tribunal julgou irregulares as contas dos Srs. Maurício Teixeira da Costa e Lafaiete Coutinho Torres, aplicando ao primeiro responsável multa e considerando regulares com ressalva as contas dos demais dirigentes.

3. Verifica-se, da análise de tal julgado, que a irregularidade determinante para o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Maurício Teixeira da Costa consistiu na contratação, sem licitação e por prazo indeterminado, de firma prestadora de serviços de natureza contínua, a despeito de expressa determinação em contrário desta Corte. Este fato corroborou o juízo de mérito negativo das contas do Sr. Lafaiete Coutinho Torres e também ocorreu durante a gestão de outros responsáveis nesse mesmo exercício.

4. A propósito, 18.2.91, foi contratada a firma Manchester - Empresa de Serviços Gerais Ltda., sem licitação e com vigência indeterminada.

5. Seguindo orientação idêntica a do eminente Relator do Acórdão ora recorrido, Ministro Adhemar Paladini Ghisi, no sentido de serem responsáveis por atos dessa espécie somente o Presidente e a Diretoria de Recursos Tecnológicos e Materiais respectivamente.

6. Vale ressaltar que as duas contratações irregulares ensejaram a audiência dos respectivos responsáveis (fls. 462/98 do volume principal) e, conforme análise da instrução técnica (fls. 564/83) e do Ministério Público (fls. 584/86), as justificativas apresentadas não foram consideradas suficientes para ilidir a irregularidade.

7. Da análise do voto do eminente Ministro Adhemar Paladini Ghisi, relator do Acórdão recorrido, depreende-se que esse também foi seu entendimento, conforme se verifica do seguinte excerto:

“5. A questão, que aos olhos menos atentos pode parecer irrelevante em face da magnitude dos recursos geridos pelo Banco do Brasil, reveste-se de extrema gravidade, porquanto não se discute apenas o cometimento de uma ilegalidade, mas também, e principalmente, a contumácia espontânea no descumprimento às leis, não obstante os reiterados alertas desta Corte. Estou convicto de que este Tribunal não pode permanecer passivo ante o deliberado descumprimento de suas decisões. Ao contrário, entendo que o Estado de Direito mantém-se a partir da observância coletiva de regras, normas de conduta e hierarquização. Se os órgãos e entidades jurisdicionados a esta Casa não concordam com as deliberações por Ela proferidas - e com as eventuais conseqüentes determinações que lhes são dirigidas - devem utilizar-se dos caminhos legalmente instituídos para a reversão dessas deliberações, mediante a interposição dos recursos apropriados. Não se pode, contudo, permitir a simples negação do princípio da autoridade, o que conduz à anarquia”.

8. Assim, segundo entende o Ministério Público, o julgamento pela irregularidade das contas somente dos Srs. Maurício Teixeira da Costa e Lafaiete Coutinho Torres evidencia equívoco merecedor de corrigenda, por meio da revisão das contas dos Srs. Alberto Policaro e José Laforga.

9. Impõe-se, pois, a revisão das contas desses responsáveis, por inequívoca a irregularidade da contratação empreendida, a despeito de expressas determinações em contrário desta Corte, e, também, para restaurar a isonomia no julgamento dos vários responsáveis. O não provimento deste Recurso implicará tratar diferentemente duas situações jurídicas similares.

III - Conclusão

10. Ante o exposto, o Ministério Público requer o conhecimento do presente Recurso de Revisão e seu provimento, a fim de que sejam revistas as contas dos Srs. Alberto Policaro e José Laforga, julgando-as irregulares e aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443/92.

11. Requer, ainda, em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sejam os responsáveis intimados para, querendo, contra-arrazoar.”
É o Relatório.

VOTO

8. O acima relatado e do teor dos autos mostram que o Tribunal, ao analisar a Prestação de Contas do Banco do Brasil S.A., relativa ao exercício de 1991, deliberou, em duas oportunidades, no sentido de:

I - por meio do Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, de 4 de maio de 1997:

“a) julgar as presentes contas irregulares no que concerne à gestão dos Srs. Lafaiete Coutinho Torres e Maurício Teixeira da Costa;

b) aplicar ao Sr. Maurício Teixeira da Costa a multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443/92, arbitrando-se o valor de R\$ 1.120,00 (um mil, cento e vinte reais), observado o limite permitido pelo Decreto-lei nº 199/67, vigente à época dos fatos, fixando-se-lhe o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional;

c) julgar regulares com ressalvas as contas dos demais responsáveis apontados no item 3 deste Acórdão, dando-se-lhes quitação;

d) autorizar, desde logo, o arquivamento do processo por economia processual, com fulcro no art. 93 da Lei nº 8.443/92, condicionando-se a quitação do responsável apontado na alínea ‘b’ supra ao efetivo recolhimento da dívida”;

II - por meio do Acórdão nº 154/97-TCU-Plenário, de 16 de julho de 1997:

“a) conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, dar-lhes provimento parcial e reconhecer a existência de erro na redação do terceiro ‘Consideranda’, in fine, aposto no Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, alterando-se a redação da expressão ‘... mas apenas aos ex-dirigentes da Instituição (Presidente e membros da Diretoria) que atuavam no primeiro trimestre do ano, quando ocorreram os fatos inquinados’ para ‘... mas apenas aos ex-dirigentes da Instituição (Presidente e Diretor de Recursos Tecnológicos e Materiais) que atuavam no último trimestre do ano, quando ocorreram os fatos inquinados’;

b) manter os demais termos do Acórdão embargado;

c) dar conhecimento desta deliberação aos embargantes.”

9. Irresignados, os responsáveis interpuseram Recursos de Reconsideração e o Ministério Público Recurso de Revisão contra o Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, com a alteração promovida pelo Acórdão nº 154/97-TCU-Plenário.

10. Ao examinar o Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público, verifiquei que a inicial se fundamentou “no uso da competência conferida pelo art. 81, inciso IV, c/c o art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92”, que dispõe, *in verbis*;

“Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á: (...)

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida (...).”

11. Observo também que a peça do Ministério Público não apresenta nenhum documento novo com eficácia sobre as provas até então produzidas, mas o entendimento do representante do **Parquet** especializado acerca assunto. Como se vê, o recurso não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no referido dispositivo da Lei nº 8.443/92, em conseqüência, não deve ser conhecido pelo Tribunal.

12. Quanto aos Recursos de Reconsideração interpostos pelos responsáveis, constato, no que tange à admissibilidade:

a) a **legitimidade dos recorrentes**, consoante o estabelecido no art. 33 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 233 do Regimento Interno do Tribunal;

b) a **adequação**, visto que as peças recursais foram apresentadas em conformidade com o disposto no art. 32, inciso III, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 229 do Regimento Interno do Tribunal;

c) a **tempestividade**, ante o que estabelece o art. 33 da Lei nº 8.443/92.

13. Preenchidos os requisitos de admissibilidade, os Recursos de Reconsideração interpostos pelos responsáveis devem ser conhecidos pelo Tribunal.

14. Vencida a etapa, passo à análise do provimento dos recursos no que tange ao mérito, aduzindo, acerca do Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, como razões de decidir, o que segue.

15. O Tribunal, por meio do subitem “8.c” do referido Acórdão, deliberou no sentido de julgar regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis, incluídos os Srs. Alberto Policaro e José Laforga, dirigentes que atuaram no primeiro trimestre do ano, dando-se-lhes quitação. Portanto, em relação a esses gestores, entendeu a Corte que a manutenção dos contratos por prazo indeterminado e o descumprimento de suas recomendações, **e não determinações**, evidenciaram impropriedade de natureza formal de que não resultou dano ao Erário.

16. Como não houve no prazo legal nenhum recurso acerca do subitem “8.c” acima citado, restou caracterizada a coisa julgada com relação ao seu teor.

17. Todavia, ao examinar naquela assentada a mesma matéria, manutenção dos contratos por prazo indeterminado e o descumprimento de suas recomendações, **e não determinações**, o Tribunal, com relação ao último trimestre do ano, período de responsabilidade dos Srs. Maurício Teixeira da Costa e Lafaiete Coutinho Torres, julgou que a prática desses atos configurava infração à norma legal, e propôs cominação de multa a um dos responsáveis.

18. O Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário deixou de observar o princípio constitucional da igualdade, visto que, perante a lei, tratou iguais de forma desigual, ou seja, tratou diferentemente duas situações jurídicas similares.

19. Além disso, o Tribunal não constatou a existência de débito no último trimestre do ano, mas apenas cominou a multa de R\$ 1.120,00 (um mil, cento e vinte reais) a um dos responsáveis.

20. Quanto aos demais argumentos apresentados pelos recorrentes, acolho os pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público no sentido de que não procedem.

21. Finalmente, registro que o recurso interposto pelo Sr. Lafaiete Coutinho Torres não afasta os fundamentos das irregularidades concernentes ao patrocínio concedido pelo Banco do Brasil S.A. à novela Amazônia, produzida pela TV Manchete, devidamente apuradas no TC-016.287/1993-2, apreciado pelo Tribunal na Sessão de 9 de abril de 1997.

22. Por todo o acima exposto e considerado, entendo que o Tribunal deva conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos pelos Srs. Maurício Teixeira da Costa e Lafaiete Coutinho Torres, para, no mérito, dar-lhes provimento.

Assim, VOTO no sentido de que o Tribunal adote as deliberações que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 403/2002 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-023.824/1992-1 (com 3 volumes)

Apensos: TC-013.383/1991-4 (com 24 volumes) - Relatório de Inspeção Extraordinária na área internacional do Banco do Brasil S.A.; TC-010.062/1992-1 - Nota Técnica do Departamento de Assuntos Sucroalcooleiros da então Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, relativa à atividade canvieira; e TC-029.041/1991-0 (com 1 volume) - Inspeção Ordinária realizada na área de pessoal do Banco do Brasil S.A.

2. Classe de Assunto: (I) - Recursos de Reconsideração

3. Responsáveis/Recorrentes: Lafaiete Coutinho Torres (ex-Presidente) e Maurício Teixeira da Costa (ex-Diretor)

4. Entidade: Banco do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Dr. Walton Alencar Rodrigues

7. Unidade Técnica: 10ª Secex, atual Secretaria de Recursos (Serur)

8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recursos de Reconsideração interpostos pelos Srs. Lafaiete Coutinho Torres (ex-Presidente do Banco do Brasil) e Maurício Teixeira da Costa (ex-Diretor do Banco do Brasil), contra o Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário (fls. 609/610 do vol. Principal), que julgou irregulares as contas dos referidos gestores, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19, parágrafo único, e 23 da Lei nº 8.443/92, e aplicou ao Sr. Maurício Teixeira da Costa a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 1.120,00 (um mil, cento e vinte reais),

Considerando que os presentes recursos preenchem os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443/92;

¹ Publicado no DOU de 26/11/2002.

Considerando que os Srs. Alberto Policaro e José Laforga, dirigentes que atuaram no primeiro trimestre do ano, mantiveram contratos por prazo indeterminado e descumpriram recomendações, e não determinações, do Tribunal formalizadas antes da Lei nº 8.443/92;

Considerando que o Tribunal, por meio do Acórdão recorrido, deliberou no sentido de julgar regulares com ressalva as contas dos referidos gestores, dando-se-lhes quitação, e, em consequência, entendendo que esses atos evidenciaram impropriedade de natureza formal de que não resultou dano ao Erário;

Considerando que, no prazo legal, não foi interposto nenhum recurso acerca do julgamento acima referido, o que caracteriza coisa julgada com relação ao seu teor;

Considerando a inexistência de débito devidamente configurado nos autos;

Considerando que os argumentos apresentados pelos recorrentes demonstram, com muita clareza, que o Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário deixou de observar o princípio constitucional da igualdade, visto que, perante a lei, tratou diferentemente duas situações jurídicas similares,

Considerando que foram detectadas, no exercício de 1991, irregularidades concernentes ao patrocínio concedido pelo Banco do Brasil à novela Amazônia, produzida pela TV Manchete, devidamente apuradas no processo TC-016.287/1993-2, apreciado pelo Tribunal na Sessão de 9 de abril de 1997, oportunidade em que foi responsabilizado o Sr. Lafaiete Coutinho Torres;

Considerando o teor do parecer da Unidade Técnica,

ACÓRDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

8.1 - com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/92, conhecer dos presentes Recursos de Reconsideração para, no mérito:

a) dar provimento ao interposto pelo Sr. Maurício Teixeira da Costa, e em consequência, modificar o Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, de forma a julgar regulares com ressalva as contas desse gestor, retirar a multa que lhe foi cominada e dar-lhe quitação;

b) dar provimento parcial ao interposto pelo Sr. Lafaiete Coutinho Torres, e em consequência, modificar o Acórdão nº 89/97-TCU-Plenário, de forma a afastar os fundamentos trazidos pelos primeiros quatro “*consideranda*” e manter o quinto;

8.2 - manter os demais termos do Acórdão recorrido;

8.3 - levar ao conhecimento dos recorrentes o inteiro teor deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam.

9. Ata nº 43/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 13/11/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

11.2. Ministro que alegou suspeição: Adylson Motta.

11.3. Ministro que alegou impedimento: Walton Alencar Rodrigues.

11.4. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

DECISÃO Nº 1.540/2002 - TCU - PLENÁRIO²

1. Processo nº TC-023.824/1992-1 (com 3 volumes)

Aposos: TC-013.383/1991-4 (com 24 volumes) - Relatório de Inspeção Extraordinária na área internacional do Banco do Brasil S.A.; TC-010.062/1992-1 - Nota Técnica do Departamento de Assuntos Sucroalcooleiros da então Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, relativa à atividade canavieira; e TC-029.041/1991-0 (com 1 volume) - Inspeção Ordinária realizada na área de pessoal do Banco do Brasil S.A.

2. Classe de Assunto: (I) - Revisão

3. Recorrente: Ministério Público junto ao Tribunal

4. Entidade: Banco do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Dr. Walton Alencar Rodrigues

7. Unidade Técnica: 10ª Secex, atual Secretaria de Recursos (Serur)

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

8.1 - não conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal por deixar de preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos no inciso III do art. 35 da Lei nº 8.443/92;

² Publicada no DOU de 26/11/2002.

8.2 - levar ao conhecimento dos recorrentes o inteiro teor desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam.

9. Ata nº 43/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 13/11/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

11.2. Ministro que alegou suspeição: Adylson Motta.

11.3. Ministro que alegou impedimento: Walton Alencar Rodrigues.

11.4. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – FORMA DE REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR AGREGADO Consulta

Ministro-Relator Benjamin Zymler

Grupo II - Classe III – Plenário

TC-005.360/2001-6

Natureza: Consulta.

Órgão: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Interessado: Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ementa: Consulta. Forma de remuneração do servidor agregado. Conhecimento. Considerações sobre a matéria. Esclarecimentos à autoridade consulente.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre consulta formulada pelo então Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Interino, Guilherme Gomes Dias sobre a legalidade da composição remuneratória, constante do Ofício-Circular nº 31/2000 (fls. 2/3), dos denominados “agregados”, bem como quanto ao pagamento de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, na hipótese de redução de proventos e pensões decorrentes da aplicação do referido Ofício, em relação ao valor efetivamente recebido.

O mencionado Ofício reporta ao Parecer/MP/CONJUR/IC/Nº 2109/2000, cuja conclusão é a seguinte:

“... que a composição remuneratória do inativo na condição de agregado, não obstante os casos peculiares de agregação e observada a base de cálculo para as vantagens que tanto pode ser o vencimento do cargo comissionado como o do cargo efetivo, conforme a opção, compreende as seguintes parcelas:

A) Opção de Agregação ao Cargo Comissionado:

- *Valor da retribuição do cargo comissionado;*
- *adicional por tempo de serviço;*
- *a vantagem do art. 184 da Lei nº 1.711, de 1952, caso tenha havido*

a implementação do tempo de serviço para inativar-se com proventos integrais.

B) Opção Cargo Efetivo:

- *Vencimento básico do cargo efetivo fixado em Lei;*
- *GAE, para aqueles que exerceram o direito de opção, nos termos do art. 5º da Lei nº 6.703, de 1979, cuja Categoria funcional a que pertencia como detentor de cargo efetivo a percebe presentemente; e*
- *quintos incorporados;*

- *a vantagem do art. 184 da Lei nº 1.711, de 1952, caso tenha havido a implementação do tempo de serviço para inativar-se com proventos integrais;*
- *adicional por tempo de serviço;*
- *Valor da opção do DAS. Para DAS 4, 5 e 6, opção do percentual de 25% da Lei nº 9.030, de 1995 e para DAS 1, 2 e 3, opção do percentual de 60% da Medida Provisória nº 2.048 de 2000.”*

Posteriormente, a Associação dos Funcionários Aposentados da Previdência Social (AFAPAS) encaminhou os documentos de fls. 5/44, nos quais manifestam seu entendimento sobre inteira aplicabilidade da Lei nº 9.030 à situação dos agregados.

A SEFIP, em instrução de fls. 45/49, entendeu correta a composição de parcelas da remuneração e proventos do agregado optante pelo cargo em comissão. Todavia, em relação ao agregado que optou por receber remuneração com base no cargo efetivo, entendeu a Unidade Técnica indevida a acumulação da vantagem prevista no art. 184 da Lei nº 1.711/52 com a vantagem denominada “quintos”, de que trata a Lei nº 6.732/79.

Em conclusão, foi proposto que:

a) o Tribunal conhecesse da presente Consulta, por atender aos requisitos do inciso II do art. 216 do Regimento Interno do TCU;

b) seja informado à autoridade consulente que:

b.1) a composição remuneratória dos servidores aposentados e pensionistas, na condição de agregados, constante do Ofício-Circular nº 31, de 14.12.2000 está correta, no que respeita aos optantes pela agregação ao cargo em comissão;

b.2) é expressamente vedada na legislação a percepção cumulativa de quintos com a remuneração da função comissionada percebida à época da aposentação, devendo ser excluída uma das parcelas, respeitando-se o direito de opção do interessado;

b.3) *“quanto ao pagamento de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, na hipótese de redução de proventos e pensões decorrentes da aplicação do referido ofício, em relação ao valor efetivamente recebido, caberá ao órgão responsável explicitar a cada interessado a possível redução dos proventos e das pensões, dando-lhe oportunidade de optar pela situação mais vantajosa”;*

c) determine ao órgão de origem que proceda à revisão dos processos de servidores aposentados e pensionistas, na condição de agregados, objetivando corrigir a irregularidade detectada na opção pelo cargo efetivo constante do Ofício-Circular nº 31/SRH-MP, de 14.12.2000, no que se refere à inclusão de duas parcelas incompatíveis;

d) determine o arquivamento do processo.

Estando os autos conclusos ao Ministério Público, foram acostados novos documentos pela AFAPAS, denominados de “recurso”.

Em despacho de fl. 51, indeferi a juntada desses documentos, tendo em vista a impossibilidade jurídica de interposição de recurso contra manifestação de Unidade Técnica e de habilitação de interessados em processo de consulta.

O Ministério Público, em parecer de lavra do douto Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha, manifestou-se nos seguintes termos:

“A primeira questão a ser enfrentada é sobre a remuneração devida aos agregados após o advento da Lei nº 9.030/96. A Lei nº 7.923/89 veio alterar o regime remuneratório eliminando gratificações anteriormente recebidas pelos servidores, integrando-as ao valor do vencimento. As suas tabelas, no entanto, não trataram dos detentores de cargos DAS, levando o Tribunal de Contas da União a entender que os agregados poderiam continuar percebendo as gratificações extintas pela Lei nº 7.923/89, o que ocorreu até a edição da Lei nº 9.030/96.

A multicitada Lei nº 9.030/96 tratou a questão de forma diferente, abrangendo em suas tabelas a remuneração integral das funções ali elencadas. O valor da retribuição do cargo comissionado passou a ser único, integral, absorvendo toda e qualquer parcela paga anteriormente. Dito de outra forma, a nova forma de remuneração do cargo comissionado passou a ser uma única parcela de valor elevado, sem perda financeira para os servidores.

Retorna-se, na presente consulta, à tentativa de caracterizar o direito adquirido a regime jurídico, já de longa data rechaçado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 88.305-CE, Min. Moreira Alves). Um olhar atento demonstra que os servidores não tiveram qualquer prejuízo ou redução de proventos com a Lei nº 9.030/96. Portanto, a solução do Ofício Circular questionado não merece qualquer reprimenda. O servidor agregado receberá o valor do cargo comissionado ao qual estiver vinculado, adicional de tempo de serviço e, se tiver tempo suficiente, a vantagem do art. 184, III, da Lei nº 1.711/52. Em que pese os serviços prestados e a idade avançada dos interessados, a outra solução propugnada significaria, na verdade, apropriar-se o servidor do que é vantajoso em dois regimes diversos para auferir vantagens indevidas.

Quanto à possibilidade de opção, permanece válida a previsão do art. 5º, § 2º da Lei nº 6.703/79.”

Em conclusão, o Ministério Público propugnou pelo conhecimento da presente Consulta para responder ao interessado que:

a) com o advento da Lei nº 9.030/96, o regime remuneratório dos cargos comissionados foi modificado, integrando-se as gratificações anteriores no valor da retribuição do cargo comissionado, sem prejuízo aos servidores, estando correta a solução adotada no Ofício-Circular nº 31/SRH-M.P., letra a), para os servidores agregados;

b) o servidor agregado pode fazer opção pela remuneração do cargo efetivo, conforme a previsão do art. 5º, § 2º, da Lei nº 6.703/79. Neste caso, terá direito ao vencimento do cargo efetivo, gratificação inerente ao cargo, adicional por tempo de serviço, quintos incorporados e valor da opção do DAS respectivo.

c) deve ser excluída da letra “b” do Ofício-Circular, relativamente ao servidor optante por receber com base no cargo efetivo, a possibilidade do pagamento da vantagem do art. 184 da Lei nº 1.711/52 com quintos, por serem incompatíveis.

É o Relatório.

VOTO

A figura do servidor agregado surgiu a partir da Lei nº 1.741/52, que assegurava ao ocupante de cargo de caráter permanente, que tivesse exercido cargo de provimento em comissão por mais de dez anos ininterruptos, o direito de perceber os vencimentos desse cargo, quando dele afastado. Ou seja, o direito de permanecer “agregado” à remuneração do cargo em comissão. Como se vê, o instituto da agregação não foi nada mais que uma medida para assegurar a estabilidade econômica do servidor após seu afastamento do cargo em comissão. Posteriormente, outras normas asseguram estabilidade financeira aos ocupantes dos cargos ou funções de confiança, como, por exemplo, a Lei nº 6.732/79 ou a Lei nº 8.911/94.

À guisa de clareza, faço breve retrospecto da evolução da legislação que rege os servidores agregados.

A Lei nº 3.780/60, em seu art. 60, enquadrava os servidores agregados nos novos símbolos correspondentes à denominação dos cargos aos quais estavam agregados e tornou vagos, automaticamente, os cargos efetivos de que eram titulares.

A Lei nº 4.242/63, em seu art. 25, extinguiu os cargos isolados, mas manteve a situação dos agregados.

O art. 109 do Decreto-lei nº 200/67 revogou toda a legislação que permitia a agregação em cargos em comissão e em funções gratificadas, mas manteve os direitos daqueles que, na data da lei, haviam implementado as condições estipuladas para a agregação e não manifestassem expressamente o desejo de retornar aos cargos de origem.

O Decreto nº 70.320/72 estabeleceu normas essenciais à implementação do sistema de classificação de cargos criado pela Lei nº 5.645/70 e permitiu, no art. 18, que o agregado fosse incluído no novo sistema. Naturalmente que, nessa hipótese, o servidor deixaria de ser agregado e passaria a ser novamente ocupante de cargo efetivo.

Posteriormente, o art. 10 da Lei nº 5.843/72 desvinculou os servidores agregados dos novos valores fixados para os cargos em comissão. Ou seja, não estendeu aos agregados a elevação da remuneração. Tal situação somente veio a ser alterada com o advento da Lei nº 6.703/79, que estendeu aos servidores aposentados as vantagens financeiras decorrentes da aplicação do Plano de Classificação de Cargos instituído pela Lei nº 5.645/70. Em seu art. 5º, a Lei nº 6.703/79 restabeleceu a vinculação dos proventos do servidor agregado aos valores do cargo em comissão ou da gratificação da função de confiança. O § 2º desse artigo assegurou ao agregado o direito de optar por perceber seus proventos calculados com base na remuneração da categoria funcional de atribuições correlatas ao do cargo de provimento efetivo ocupado imediatamente antes da agregação.

A análise dessa evolução permite as seguintes conclusões:

a) o instituto da agregação visou assegurar estabilidade econômica aos detentores de cargo efetivo que tivessem ocupado cargos em comissão por mais de dez anos;

b) idêntico benefício foi estendido ao ocupante de cargo em comissão, sem vínculo com a Administração, desde que preenchidos os mesmos requisitos;

c) ao servidor agregado, foi facultado optar pela percepção da retribuição do cargo em comissão ou pela remuneração do cargo efetivo – nesta hipótese, não há mais falar em servidor “agregado”, pois sua remuneração desvincula-se, definitivamente, da do cargo em comissão ao qual fora anteriormente agregado;

d) o antigo “agregado” que opta pelo cargo efetivo deve ser remunerado da mesma forma que servidor efetivo em situação equivalente.

Dessarte, **data venia** da instrução da Unidade Técnica, não vislumbro possibilidade jurídica de conceder ao servidor “agregado” a vantagem denominada “quintos”, relativa ao tempo em que ocupou o cargo em comissão ou função de confiança. Tal vantagem, além de ser exclusiva do servidor ocupante de cargo efetivo, só é paga àquele que **percebe sua remuneração com base no cargo efetivo**, e nunca àquele que percebe a remuneração do cargo em comissão.

Nesse sentido, a Lei nº 6.732/79 previa:

*“Art. 2º. O funcionário que contar seis (6) anos completos, consecutivos ou não, de exercício em cargos ou funções enumerados nesta Lei, fará jus a ter adicionada ao vencimento do respectivo **cargo efetivo**, como vantagem pessoal, a importância equivalente à fração de um quinto (1/5):*

.....
§ 3º. Enquanto exercer cargo em comissão, função de confiança ou cargo de natureza especial, o funcionário não perceberá a parcela a cuja adição fez jus, salvo no caso de opção pelo vencimento do cargo efetivo, na forma prevista no art. 3º, § 2º, do Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976”.

Por sua vez, a Lei nº 8.112/90 estabelecia:

“Art. 193. O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por período de 5 (cinco) anos consecutivos, ou 10 (dez) interpolados, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, desde que exercido por um período mínimo de 2 (dois) anos.

.....
§ 2º. A aplicação do disposto neste artigo exclui as vantagens previstas no art. 192, bem como a incorporação de que trata o art. 62, ressalvado o direito de opção.”

O art. 62 do novo Estatuto do Servidor, contudo, só veio a ser implantado quando do advento da Lei nº 8.911/94, que, a par de dispor sobre a forma de incorporação da parcela denominada “quintos”, estabeleceu:

“Art. 4º. Enquanto exercer cargo em comissão, função de direção, chefia e assessoramento, o servidor não perceberá a parcela a cuja adição fez jus, salvo no

caso de opção pelo vencimento do cargo efetivo, na forma prevista no art. 2º desta lei.”

Por ser a agregação um instituto que visou assegurar a estabilidade econômica do servidor que havia exercido cargo em comissão por 10 anos, ao equipar sua remuneração à do servidor comissionado, é destituída de razoabilidade a interpretação que visa conferir ao servidor agregado vantagem vedada ao paradigma, salvo se os diplomas legais contiverem previsão expressa, o que não ocorre na espécie.

Assim, acompanho o entendimento do douto Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha, no sentido de que o servidor agregado faz jus à integralidade da remuneração do cargo em comissão, seja ele DAS 1, 2, 3, 4, 5 ou 6 ou outros. Também faz jus à gratificação adicional por tempo de serviço, uma vez que tal vantagem foi deferida aos demais servidores que ocupam cargo em comissão, quando detentores de cargo efetivo.

Quanto à vantagem do inciso III do art. 184 da Lei nº 1.711/52, a possibilidade de o agregado carregá-la para seus proventos foi intensamente discutida quando da Decisão nº 905/97 – Plenário, razão pela qual abstenho-me de tecer considerações adicionais.

*Sob a égide da Lei nº 9.030/95, nenhuma outra gratificação poderia ser paga ao servidor agregado que seja remunerado com base nos DAS 101.4, 101.5, 101.6, 102.4, 102.5 e 102.6, uma vez que o art. 1º dessa norma dispôs sobre a remuneração **total** desses cargos.*

Inclusive, foi com base nesse entendimento que o Tribunal firmou jurisprudência pacífica quanto à impossibilidade de os servidores do Poder Judiciário cumularem a retribuição do cargo em comissão, paga com base nessa lei, com as Gratificações Judiciária e Extraordinária. Entendeu-se, por ocasião da Decisão nº 250/99, de relatoria do eminente Ministro Adhemar Paladini Ghisi, que não seria lícito utilizar a Lei nº 9.030/95 apenas no que favorece o servidor. O mesmo ocorre no caso presente. A norma não pode ser aplicada em relação ao servidor agregado apenas naquilo que o beneficia, ou seja, para elevar o valor da retribuição do cargo em comissão. Para que seja possível a percepção dos valores contidos nas tabelas anexas à Lei, devem cessar os pagamentos das demais gratificações, em estrita observância ao conteúdo da norma.

Naturalmente que deve ser observada a vedação constitucional à redução de remuneração, insita no inciso XV do art. 37. Se configurada essa hipótese, a diferença entre os valores anteriormente percebidos poderá ser paga a título de vantagem pessoal, a ser corrigida exclusivamente pelos índices gerais aplicados aos servidores públicos.

Os demais servidores agregados, que percebiam sua remuneração com base na retribuição dos DAS níveis 1 a 3, mantiveram o direito de perceber as demais gratificações às quais eventualmente faziam jus, da mesma forma que os demais servidores, consoante entendimento firmado pela Decisão nº 250/99.

Finalmente, vale lembrar que a Lei nº 10.470/2002 alterou mais uma vez os valores das retribuições dos cargos em comissão e a forma de pagamento da vantagem

comumente denominada “opção”. Na nova situação, o servidor que opta por perceber a retribuição do cargo em comissão - seja ele ocupante de qualquer nível de DAS - faz jus, além dessa retribuição, apenas à gratificação adicional de tempo de serviço, ou “anuênios”:

“Art. 1º As remunerações dos Cargos em Comissão de Natureza Especial e do Grupo-direção e Assessoramento Superiores – DAS, e dos Cargos de direção – CD das Instituições Federais de Ensino, constituídas de parcela única, passam a ser as constantes do Anexo a esta Lei.

§ 1º O servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente na Administração Pública Federal direta ou indireta, investido nos cargos a que se refere o caput deste artigo, poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas, obedecidos os limites fixados pela Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994:

I – a remuneração do Cargo em Comissão, acrescida dos anuênios;” (grifei).

Logo, igual critério deve ser observado quando do pagamento da remuneração dos servidores agregados, ressalvado o pagamento de VPNI, com o fito exclusivo de evitar redução de remuneração ou de proventos, e a vantagem do inciso III do art. 184 da Lei nº 1.711/52, quando configurada a hipótese.

Ante o exposto, com as vênias de estilo por discordar parcialmente da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, VOTO no sentido de que seja adotada a Decisão que ora submeto a este Plenário.

DECISÃO Nº 1.545/2002 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC-005.360/2001-6
2. Classe de Assunto: III – Consulta
3. Interessado: Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão
4. Órgão: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal.
8. Decisão: O Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE, com fulcro no inciso XVII do art. 1º da Lei nº 8.443/92:
 - 8.1. conhecer da presente Consulta, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 216 do Regimento Interno;
 - 8.2. responder à autoridade consulente que:
 - 8.2.1. com o advento da Lei nº 9.030/95, o regime remuneratório dos cargos comissionados DAS níveis 4 a 6 foi modificado, com integração das gratificações anteriores ao valor da retribuição do cargo comissionado, que deve ser acrescida

¹ Publicada no DOU de 26/11/2002.

apenas da gratificação adicional por tempo de serviço e da vantagem prevista no inciso III do art. 184 da Lei nº 1.711/52, caso o servidor tenha observado os requisitos para aposentação integral na vigência do antigo estatuto ou do art. 250 da Lei nº 8.112/90;

8.2.2. em relação as servidores agregados que percebem remuneração com base nos DAS níveis 1 a 3, a Lei nº 9.030/95 manteve a antiga estrutura remuneratória;

8.2.3. a partir da Lei nº 10.470/2002, todos os servidores agregados cuja remuneração ou provento é equiparado aos DAS níveis 1 a 6, passaram a fazer jus à parcela única, estipulada pela Lei, acrescida da gratificação adicional de tempo de serviço e da vantagem prevista no inciso III do art. 184 da Lei nº 1.711/52, caso o servidor tenha observado os requisitos para aposentação integral na vigência do antigo estatuto ou do art. 250 da Lei nº 8.112/90;

8.2.4. eventuais diferenças a menor apuradas na nova forma de remuneração prevista pela Lei nº 9.030/95 e pela Lei nº 10.470/2002, em face das legislações anteriores, devem ser pagas a título de vantagem pessoal, a ser corrigida exclusivamente pelos índices gerais de aumento dos servidores públicos federais;

8.2.5. não há falar em servidor agregado quando ocorre a opção prevista no § 2º do art. 5º da Lei nº 6.703/79, pois, nessa hipótese, o servidor passa a receber sua remuneração da mesma forma que o ocupante de cargo efetivo;

8.2.6. o instituto da agregação é incompatível com o pagamento da vantagem denominada “quintos”, uma vez que essa vantagem é devida exclusivamente aos servidores remunerados com base no cargo efetivo;

8.3. determinar o arquivamento do presente processo.

8.4. encaminhar cópia desta Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentam ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

9. Ata nº 43/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 13/11/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

11.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

**FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL E CULTURAL DE BELO JARDIM –
RECURSO DE REVISÃO CONTRA ACÓRDÃO QUE JULGOU
CONTAS REGULARES COM RESSALVAS SEM
PRONUNCIAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**
Recurso de Revisão

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo I - Classe I - Plenário

TC-003.255/2000-3 (com 1 volume)

Junto: TC-524.071/1994-2; TC-524.066/1994-9, TC-500.023/1994-8 (anexo: TC-500.102/1997-0)

Natureza: Recurso de Revisão

Entidade: Fundação Assistencial e Cultural de Belo Jardim

Responsáveis: Luciene Gomes Ferreira da Silva e José Dagoberto Chaves

Ementa: Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público contra o Acórdão nº 69/98-TCU-2ª Câmara, que julgou regulares com ressalvas as contas dos responsáveis, sem o indispensável pronunciamento do Ministério Público. Conhecimento do recurso para, dando-lhe provimento, tornar insubsistente o Acórdão nº 69/98. Cópias à Superintendência Regional da Polícia Federal em Pernambuco. Restituir os autos ao Relator a quo.

RELATÓRIO E VOTO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público contra o Acórdão nº 69/98-TCU-2ª Câmara, que julgou regulares com ressalvas as contas dos responsáveis, sem a indispensável oitiva do Parquet Especializado.

2. Para melhor elucidação do feito, adoto como parte do Relatório, pronunciamento da zelosa SERUR, tratando da admissibilidade e do mérito da peça recursal em exame:

“Em exame Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto a este Tribunal contra a deliberação exarada pela 2ª Câmara, mediante o Acórdão nº 069/98 - 2ª Câmara, em Sessão Extraordinária de 02.03.98 (fls. 345 do TC 524.071/94-2), no julgamento dos processos TC 524.066/94-9 e TC 524.071/94-2, concernentes a Tomadas de Contas Especiais instauradas pelo Ministério do Bem-Estar Social - MBES, [de] responsabilidade da Sra. Luciene Gomes Ferreira da Silva e Sr. José Dagoberto Chaves, respectivamente, Presidente e Tesoureiro da Fundação Assistencial e Cultural de Belo Jardim - FAECBJ, em Pernambuco.

2. As mencionadas Tomadas de Contas Especiais foram organizadas pelo Controle Interno do MBES em cumprimento à determinação constante do item 8.2 da Decisão nº 253/94 - Plenário (fls. 49 do TC 500.023/94-8), adotada por este Tribunal em Sessão de 27.04.1994, ao apreciar Relatório de Auditoria levada a efeito na citada Fundação, em virtude de solicitação da Comissão Mista de Inquérito do Congresso Nacional - CPMI, instalada para averiguar denúncias de irregularidades envolvendo o Orçamento da União.

3. A fiscalização exercida por este Tribunal, em atendimento à CPMI, revelou indícios de irregularidades na aplicação de verbas federais repassadas à FAECBJ, no exercício de 1992. No citado exercício, foram efetuadas duas transferências à FAECBJ, uma decorrente de subvenção social, no valor de Cr\$ 80.000.000,00, com vistas a aquisição de bens e prestação de serviços à comunidade, e outra decorrente de Termo de Convênio, no valor de Cr\$ 115.000.000,00, que visava à aquisição de equipamento para fabricação de leite de soja.

4. Em decorrência da determinação exarada por este Tribunal constante do item 8.2 da Decisão nº 253/94 - Plenário (fls. 49 do TC 500.023/94-8), vieram a exame as Tomadas de Contas Especiais dos responsáveis citados, processadas mediante os TC's nºs 524.066/94-9 e TC - 524.071/94-2.

5. Por conseguinte, em Sessão Extraordinária de 02 de março de 1998, a Segunda Câmara deste Tribunal, acatando a Proposta de Decisão do Relator, Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, ao deliberar sobre as citadas Tomadas de Contas Especiais, mediante o Acórdão nº 69/98 - 2ª Câmara (fls. 345 do TC 524.071/94-2), resolveu considerá-las regulares com ressalvas, dando-se quitação aos responsáveis, Sra. Luciene Gomes Ferreira da Silva e Sr. José Dagoberto Chaves.

6. Consignou o Relator em sua Proposta de Decisão que, in verbis:

‘Acompanho as propostas formuladas pela Unidade Técnica relacionadas ao Convênio 605/92 - TC nº 524.071/94-2. Porém quanto ao mérito relativo à Subvenção Social (TC nº 524.066/94-9), discordo parcialmente da Secretaria Técnica, no que tange à sugestão de rejeitar a defesa dos responsáveis e fixar prazo para recolhimento do valor envolvido, uma vez que novos elementos foram apresentados pelos indigitados posteriormente à entrada dos presentes processos em meu gabinete, os quais comprovam a boa e regular aplicação dos recursos recebidos do extinto Ministério da Ação Social.’ (grifamos)

7. Posteriormente, deu entrada neste Tribunal o Ofício nº 11/2000-SD/COR/SR/PE, de 11 de fevereiro de 2000 (fls. 02/22 do TC 003.255/2000-3), da lavra da Sra. Maria de Fátima C. Rolim, Delegada de Polícia Federal, encaminhando a este Tribunal a Promoção Ministerial nº 933/98, do Procurador da República Antônio Carlos de V. Coelho Barreto Campello (fls. 23/26), e solicitando o pronunciamento conclusivo deste Tribunal sobre os fatos relatados na citada manifestação do Ministério Público.

8. O expediente citado foi protocolizado sob o TC - 003.255/2000-3, e classificado como Solicitação de Informações. Examinado na SECEX/PE, suscitou o Parecer de fls. 30/35, exarado pelo Diretor da 1ª DT Fernando Falcão Feraz Filho. Nesse exame a SECEX/PE registrou que a Promoção nº 933/98, da lavra do referido Procurador da

República, se ressentia de que o Acórdão nº 69/98 - 2ª Câmara consubstanciava decisão em desacordo com os pareceres emitidos pela Unidade Técnica, sem que tenha fundamentado tal discordância. Registrou ainda, o Parecer de fls. 30/35, que o Representante do MPF reclama que a decisão deste TCU invocara elementos de defesa apresentados pelos Responsáveis, que não foram indicados na deliberação deste Tribunal, e tampouco constavam dos autos do Inquérito Policial nº 97.356-6. Com esses argumentos, solicitara o Representante do Ministério Público Federal ao Juiz da 2ª Vara em Pernambuco que baixasse os autos do Inquérito Policial ao Departamento de Polícia Federal para que aquele órgão aprofundasse as investigações.

9. Diante dessa situação, a instrução de fls. 30/35 registrou que, para enfrentar tal omissão, constatada no Acórdão nº 69/98 - 2ª Câmara, o remédio adequado seria o Recurso de Revisão, com fundamento no artigo 35, inciso II, da Lei 8.443/92, uma vez que os prazos para as outras espécies recursais (embargos de declaração, recurso de reconsideração) já haviam se escoado in albis.

10. Assim, propugnou o Sr. Diretor fosse enviada ao MP/TCU a proposição de que esse Órgão examinasse a possibilidade de interposição de Recurso de Revisão, considerando a questão colocada pelo Representante do MPF, em Pernambuco, na Promoção nº 933/98, e ainda, fosse submetida à Presidência deste Tribunal a proposta de envio de cópias integrais dos autos das Tomadas de Contas Especiais (TC 524.066/94-9 e TC 524.071/94-2) à Srª Maria de Fátima C. Rolim, Delegada de Polícia Federal, acompanhada de informações pertinentes à possibilidade de interposição de Recurso de Revisão pelo MP/TCU contra o Acórdão nº 69/98 - 2ª Câmara.

11. Mediante o Parecer de fls. 49/50, a Titular da Unidade Técnica (SECEX/PE) anuiu, no essencial, à proposição constante do Parecer de fls. 30/35, encaminhando os autos à Presidência. Por meio do Despacho de fls. 53, o então Presidente desta Corte, Ministro Iram Saraiva, determinou a adoção das medidas alvitradas.

12. Após o cumprimento das providências determinadas (fls. 54/55), a Unidade Técnica comunicou ao Relator do feito, Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, que mediante o Despacho de fls. 57, determinou fossem encaminhados os autos ao Ministério Público junto ao TCU, para o exame da medida propugnada no Parecer de fls. 30/35, no que concerne ao Recurso de Revisão.

13. m face disso, mediante a peça recursal de fls. 01/02 do Volume I, o Subprocurador - Geral Ubaldo Alves Caldas interpõe Recurso Inominado, com fundamento no artigo 35, inciso III da Lei nº 8.443/92, contra o Acórdão nº 69/98 - 2ª Câmara, que passamos a examinar.

II - Admissibilidade

14. Na SECEX/PE, a peça recursal mereceu o exame de admissibilidade de fls. 3 e 4 do Volume I, que concluiu pelo conhecimento do recurso na modalidade de Recurso Inominado, *'com fundamentos, analógica e subsidiariamente, nos artigos 485, inciso V, e 487, inciso III, alínea 'a', do Código de Processo Civil.'*

15. Ponderou o Analista sobre a adequação do recurso indicado pelo Recorrente que, in verbis:

‘O Acórdão nº 69/98 - 2ª Câmara foi proferido em desacordo com as disposições do art. 81, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e do art. 118, inciso III, do Regimento Interno TCU. Poder-se-ia aventar a possibilidade de impetração de recurso de revisão, com fulcro no art. 35 da Lei Orgânica. Todavia, não se configura nenhuma das hipóteses previstas nos incisos I a III do citado artigo.

O fato do recurso não se adequar a nenhuma das espécies recursais prevista na Lei nº 8.443/92 e no Regimento Interno TCU não afasta a competência do Ministério Público de apresentar o recurso em exame, posto que o inciso IV do art. 118 do Regimento Interno TCU prevê que compete ao Ministério Público interpor recursos previstos em lei ou previstos neste Regimento.

No presente caso, o Acórdão proferido, sem a audiência do Ministério Público, pode ser rescindida com base no art. 485, inciso V, do Código de Processo Civil, (...)’

16. Sorteado relator, o Ministro Valmir Campelo, pelo Despacho de fls. 06 do Volume I, determinou à Secretaria de Recursos a instrução dos autos, consignando que admite o recurso, uma vez que estão satisfeitos os requisitos regimentais postos no artigo 35 da Lei 8.443/92.

17. Anuindo à proposta de admissibilidade da peça recursal, na modalidade aventada pelo Ministro Relator Valmir Campelo - em seu Despacho de fls. 06 - ou seja, Recurso de Revisão, analisaremos o mérito do recurso, cotejando as alegações da Recorrente com as informações constantes dos autos.

18. Antes, porém, sobre a admissibilidade da peça recursal, por oportuno, colacionamos trechos do Voto do Ministro Bento Bugarin, exarado no julgamento do TC 574.334/1993-2 (Sessão Plenária de 05.08.99, Acórdão nº 122/99), que versava sobre Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU, trazendo questão idêntica a que ora se aprecia, ou seja, nulidade de deliberação deste TCU em virtude da ausência de pronunciamento do Parquet Especializado:

‘O presente recurso merece ser conhecido, não obstante a ausência de previsão expressa quanto à possibilidade de alegação de nulidades nesta sede recursal, porquanto acredito que tal omissão decorreu de descuido do legislador, já que a natureza do Recurso de Revisão, assim como, em regra, de todos os recursos, não se harmoniza com a impossibilidade de alegação de nulidade absoluta, hipótese que, se não absurda, seria, no mínimo de pobre inspiração jurídica. Lembro que, a rigor, a nulidade absoluta sequer depende da via recursal para ser alegada, pois mera petição nos autos, merece acolhida, assim como, data vênua do nobre representante do Ministério Público, sua declaração pode se dar de ofício, em qualquer fase processual, e, no direito administrativo, a qualquer tempo, não se aplicando na espécie o princípio da convalidação do fático, eis que cede lugar ao princípio da verdade real’. (grifamos)

III - Exame de Mérito

19. O Representante do Ministério Público junto a este Tribunal, Dr. Ubaldo Alves Caldas, traz à revisão deste Tribunal o Acórdão nº 69/98 - 2ª Câmara, aduzindo em síntese que:

- A 2ª Câmara deste E. Tribunal, mediante o acórdão recorrido, acatando proposição do Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha, julgou regulares com ressalvas e quitação aos responsáveis arrolados nos autos, as Tomadas de Contas Especiais constantes dos processos TC 524.066/1994-9 e TC 524.071/1994-2, em dissonância com o parecer da Unidade Técnica e com a proposição do Ministério Público, baseando-se em elementos novos apresentados pelos Responsáveis [...], após a entrada dos autos no Gabinete do Relator.

- os novos elementos juntados pelos responsáveis não mereceram exame da Unidade Técnica responsável e tampouco do Ministério público junto a este Tribunal.

- considerando o teor da norma ínsita no artigo 81, inciso II, da Lei 8.443/92, que estabelece a obrigatoriedade da audiência do MP/TCU nos processos de tomada ou prestação de contas, dentre outros, impõe-se a cassação do Acórdão recorrido, por nulidade absoluta.

Análise

20. Assiste razão ao Representante do Ministério Público. A deliberação recorrida não seguiu o rito processual aplicado à espécie, estabelecido na Lei Orgânica desta Casa, artigo 81, inciso II, merecendo, portanto, ser tornado insubsistente.

21. Inquestionável, a nosso ver, a necessidade de se rescindir o Acórdão atacado em virtude da imprescindível oitiva do Ministério Público junto a este Tribunal, nos processos enumerados na norma citada, para que se cumpra o devido processo legal.

22. Quanto ao exame dos novos elementos apresentados pela Recorrente (fls. 263/340 do TC 524.071/94-2), por parte da Unidade Técnica, pensamos que a Instrução de fls. 30/35 do TC 003.255/2000-3, Volume Principal, já consigna esse exame, portanto, a nosso ver, dispensável remeter novamente os autos à Unidade Técnica.

23. Faz-se imperioso, também, que se expeça comunicação à Delegada de Polícia Federal Maria de Fátima C. Rolim, dando-lhe ciência da deliberação que vier a ser adotada nestes autos, em virtude do interesse manifestado por meio do Ofício nº 011/2000-SD/COR/SR/PE, reiterado pelo de nº 104/2000-SD/COR/SR/PE, às fls. 02 e fls. 44 do TC 003.255/2000-3, Volume Principal, para instrução de Inquérito Policial que tramita na Polícia Federal, sob o nº IPL 1253/96-SR/PE.

IV - Conclusão

Em face do exposto, levamos à consideração superior, proposição no seguinte sentido:

- seja conhecido o presente Recurso de Revisão, posto que atendidos os requisitos regimentais aplicados à espécie, dando-lhe provimento, de modo a declarar a nulidade do Acórdão nº 69/98 - 2ª Câmara (fls. 345 do TC 524.071/94-2), que julgou regulares com ressalvas as contas, constantes dos processos TC 524066/1994-9 e TC 524071/1994-2, com quitação aos responsáveis, Srª Luciene Gomes Ferreira da Silva e José Dagoberto Chaves.

- seja dado conhecimento à Delegada de Polícia Federal Maria de Fátima C. Rolim, da deliberação que vier a ser adotada nestes autos;

- sejam os autos restituídos ao Relator do Acórdão recorrido, Exmo. Sr. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha.”

3. Por sua participação regimental à fl. 16 do volume 1, o douto representante do Ministério Público põe-se de acordo com a Secretaria de Recursos.

Assim, acolhendo os pareceres coincidentes, da SERUR e do Ministério Público, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

VOTO REVISOR

Ministro-Revisor Lincoln Magalhães da Rocha

Apesar de entender a preocupação trazida à lume pelo eminente ministro Valmir Campelo, com as vênias de estilo, discordo das alegações apresentadas em seu voto original pelos motivos que passo a seguir expor.

2.A prática de juntada de novos elementos aos processos desta Corte está positivada nos seguintes diplomas: Regimento Interno – artigo 226; Resolução 136/2000 – artigo 55 e Res. 036/95 – artigo 12. Por considerar similares as três redações, para melhor elucidação do tema, transcrevo apenas o preconizado na Res. 36/95:

“Art. 12 Em qualquer etapa do processo, desde sua constituição até o momento da inclusão em pauta, é facultada ao responsável ou interessado a apresentação de documentos, comprovantes de fato novo superveniente, que afetem o mérito do processo, mediante expediente escrito e dirigido ao Relator.

Parágrafo único. Ao tomar conhecimento dos novos documentos, o Relator poderá determinar o reexame da matéria.” (grifei).

3.Assim sendo, com fulcro nos artigos supra, faz-se constante nesta Corte a continuada interposição de peças em todas as fases do processo, sendo inclusive peculiar a retirada do processo de pauta, contrariando aqueles dispositivos, quando fica patente que os fatos novos apresentados são necessários para se atingir a verdade material, princípio norteador das deliberações desta Casa.

4.Devido a essa facilidade prevista em nosso Regimento, não são raras as vezes em que, com o intuito de protelar a decisão, as partes ingressam com novos documentos, fazendo com que o processo se arraste por longo tempo até ser julgado. Há casos em que o Tribunal só vem a se manifestar após a extinção do órgão ou a morte do gestor, o que torna a atuação da Corte completamente inócua.

5. Ademais, não podemos olvidar o longo trajeto percorrido pelo processo até chegar ao Gabinete do relator, demandando lapso temporal considerável. Nos casos de contas, após a chegada do processo à Secretaria Técnica responsável pela instrução, faz-se sua distribuição para o analista responsável, que o encaminhará para nova análise pelo diretor da área antes de passá-lo para as considerações do Secretário. Só após a manifestação do titular da unidade técnica, o referido processo segue para o Ministério Público a fim de proferir seu parecer. Daí, então, é remetido ao relator.

6. Um processo de média complexidade não leva menos de seis meses para percorrer todo esse caminho. Dessa maneira, muitas vezes, após o processo já estar pronto para entrar em pauta, ou seja, já ter percorrido todos esses caminhos acima mencionados, acrescentando o percuciente trato da matéria a que o relator deve proceder, aparecem novos elementos para análise. Com efeito, a remessa de todos os autos à origem para serem mais uma vez analisados, além de retardar demasiadamente as decisões desta Casa, abriria possibilidade de se retardar *ad infinitum* os julgamentos desta Corte.

7. A título de exemplo, houve certa feita em que a utilização desse subterfúgio de protelação fez com que um único processo se arrastasse em meu Gabinete por mais de três anos, ou seja, trinta e seis meses.

8. Quanto ao alegado pelo nobre Representante do Ministério Público, Dr. Ubaldo Alves Caldas, com relação à obrigatoriedade da audiência do Ministério Público junto ao Tribunal nos processos de tomada de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, entendo que, no caso em tela, a referida audiência não ficou prejudicada, haja vista ter havido a possibilidade de o *Parquet* se manifestar, conforme demonstrado pelo parecer exarado às folhas 262 do volume principal do TC 524.071/1994-2, na forma regimental, pelo eminente subprocurador Jatir Batista da Cunha.

9. Ademais, o parecer da Procuradoria permitiu a este relator melhor compreensão da matéria, à medida em que esclareceu, ao acompanhar a proposta sugerida pelo unidade técnica, quais os tópicos que maculavam as contas dos gestores. Dessa forma, quando os novos documentos apresentados elucidaram o que fora levantado pelo *Parquet*, considereei, seguindo o princípio do livre convencimento do juiz, a matéria sanada, motivo pelo qual propus que as contas fossem julgadas regulares com ressalvas.

10. Cumpre ainda destacar que a decisão ora atacada foi levada a julgamento por meio do colegiado da 2ª Câmara, oportunidade em que a matéria teve a possibilidade de ser largamente debatida, ocasião em que era facultado o pedido de vista dos nobres pares, além do representante do Ministério Público presente à Sessão.

11. Ressalte-se que o artigo 81 de nossa Lei Orgânica, conforme alvitado pelo nobre representante do Ministério Público, coloca de forma cogente que nos processos de contas, a Procuradoria especializada deve-se manifestar obrigatoriamente. O rito desta Casa determina que esta oitiva aconteça após os autos saírem da Secretaria Técnica e antes de chegarem ao Gabinete do Relator. Dessa forma, nos processos de contas, o *Parquet*, tem a possibilidade de interferir duas

vezes: uma quando da vista obrigatória, outra quando em atuação no Colegiado. Acrescente-se que a presença do representante do Ministério Público faz-se necessária para que ocorra a segurança jurídica das deliberações do Tribunal. No caso em questão, percebe-se que, por meio do recurso inominado impetrado, o Ministério Público, contrariando o preconizado nos dispositivos que normatizam o rito processualístico desta Casa, está querendo mais uma oportunidade para manifestar-se.

12. Acrescente-se, conforme bem mencionado pelo artigo 11 da Lei 8.443/92, que o relator é quem preside a instrução do processo, competindo a ele decidir se a audiência do Ministério Público, além do que está positivado na lei, faz-se necessária ou não, pois, caso assim não fosse, as decisões desta Casa estariam adstritas aos pareceres do Ministério Público.

13. Assim, não vislumbro qualquer irregularidade no rito seguido por este processo, pois, conforme ficou demonstrado, o Ministério Público pôde manifestar-se nas duas vezes em que teve a oportunidade, se não o fez em atuação no Colegiado, não cabe agora querer fazê-lo. Ademais, a possibilidade de nulidade de decisão por falta de manifestação da Procuradoria, quando ela teve oportunidade de o fazer, colocaria por terra a segurança jurídica de nossas decisões. Além disso, não mais seria necessário lhe reservar assento à Tribuna, pois de seus próprios gabinetes os procuradores poderiam manifestar-se no futuro.

14. Cumpra ainda destacar que, conforme transcrito no início deste voto, o parágrafo único do artigo 12 da Resolução 36/95 não impõe a obrigatoriedade de retorno dos autos à unidade técnica ou ao *Parquet* especializado, pois aquela redação expõe que “o Relator poderá determinar o reexame da matéria. (grifei). Assim, se a orientação fosse para que o Relator encaminhasse, peremptoriamente, os autos para nova análise, a redação não iria utilizar um verbo com a idéia de faculdade e sim de impositividade.

15. Com intuito de resolver problemas desta natureza, a proposta do novo Regimento Interno, que está sob a competente relatoria do Ministro Marcos Vilaça, disciplina a matéria de forma que os novos elementos só poderão ser apresentados até o momento imediatamente anterior ao da saída dos autos da unidade técnica, o que, sem dúvida, resolverá questões como a ora levantada.

16. Destarte, não vislumbro a possibilidade de as peças apresentadas após a deliberação da 2ª Câmara se enquadrarem em qualquer dos incisos do artigo 35 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, motivo pelo qual entendo não merecer provimento o recurso de revisão interposto pelo Ministério Público.

Ante todo o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ministro Benjamin Zymler

O Ministério Público junto a este Tribunal, por meio do Dr. Ubaldo Alves Caldas, interpôs recurso de revisão contra o Acórdão nº 69/98 - 2ª Câmara. Asseverou, em síntese, que a 2ª Câmara deste E. Tribunal ao acatar proposição do Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha, julgou regulares com ressalvas e deu quitação aos responsáveis arrolados nos autos de Tomadas de Contas Especiais (TC 524.066/1994-9 e TC 524.071/1994-2).

Tal deliberação foi prolatada em desacordo com o parecer da Unidade Técnica e com a proposição do Ministério Público, baseando-se em elementos novos apresentados pelos responsáveis diretamente ao Relator **a quo** do feito. Anotou, na peça recursal, ainda, que os novos elementos juntados pelos responsáveis não mereceram exame da Unidade Técnica competente e tampouco do Ministério público junto a este Tribunal, o que configuraria violação à norma contida no artigo 81, inciso II, da Lei 8.443/92.

Ressalto, de pronto, em relação ao mérito do presente recurso, minha aquiescência à tese advogada pelo Ministério Público.

Observo que o inciso II do art. 81 da Lei nº 8.443/92 estabelece que:

“Art. 81. Competem ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições:

(...)

II - comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;”

Com as devidas vênias do entendimento uniforme dos Ministros Relator e Revisor, entendo que a interpretação desse dispositivo deva ser enfocada sob a **perspectiva material**. Considero que a referida norma pretendeu permitir ao Ministério Público a oportunidade de examinar e ponderar todos os elementos fáticos relevantes e aspectos jurídicos concernentes à circunstância concreta avaliada. Conceber a tese de que bastaria uma única manifestação do Ministério Público anteriormente ao julgamento do feito seria esvaziar o conteúdo do dispositivo legal em destaque e privilegiar interpretação, no meu entender, formalista.

Observo, a propósito, que a alegação de que a necessidade do Ministério Público em situações semelhantes à que ora se examina não implicaria, necessariamente, delongas excessivas. Exatamente porque compete ao Relator autorizar ou não a juntada de novos documentos aos autos. Havendo intenção deliberada de partes em protelar o julgamento do feito, caberia ao Relator deixar de autorizar a juntada dos respectivos documentos, conforme autoriza o §3º do art. 8º da

Res. 36/95. Caso, entretanto, admitisse a juntada de novas peças, far-se-ia necessária a nova manifestação tanto da Unidade Técnica, quanto do Ministério Público.

Assim sendo, com as devidas vênias aos Ministros Relator e Revisor, Voto no sentido de que seja o presente recurso conhecido e, no mérito, provido.

VOTO COMPLEMENTAR

Ministro-Relator Valmir Campelo

Tendo o Ministro Lincoln Magalhães da Rocha formulado pedido de vista dos presentes autos, apresenta agora VOTO REVISOR, oferecendo valiosos esclarecimentos quanto à matéria em questão.

2.Sua Excelência, ao discorrer sobre a matéria, faz alusão a atos normativos pertinentes no âmbito desta Corte de Contas para, ao final, propor o não provimento do Recurso de Revisão interposto pelo douto representante do Ministério Público.

Desta forma, acolho a sugestão do eminente Ministro e sua proposta de Decisão.

ACÓRDÃO Nº 416/2002 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC – 003.255/2000-3 (com um volume)
Anexos: TC-524.071/1994-2; TC-524.066/1994-9; TC-500.023/1994-8 (anexo: TC-500.102/1997-0)
2. Classe: I – Assunto: Recurso de Revisão.
3. Responsáveis: Luciene Gomes Ferreira da Silva e José Dagoberto Chaves.
4. Entidade: Fundação Assistencial e Cultural de Belo Jardim.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
Revisor: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Paulo Soares Bugarim.
7. Unidade Técnica: Serur.
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público contra o Acórdão 69/98-TCU-2ª Câmara.

Considerando que o Ministério Público teve a oportunidade de se pronunciar nas duas vezes em que lhe foram facultadas, ficando silente quando de sua atuação na Sessão de 02.03.98 – Extraordinária de 2ª Câmara;

Considerando que o artigo 11 da Lei 8.443/92 dispõe sobre a competência do Relator em tomar as providências necessárias ao saneamento dos autos;

Considerando que, conforme o disposto no artigo 12 da Resolução 36/95, é facultado ao Relator enviar ou não o processo para reexame da matéria, após a chegada de novos elementos;

¹ Publicado no DOU de 29/11/2002.

Considerando que não houve qualquer irregularidade no rito seguido pelos processos anexos a estes autos, constantes do item 1 supra; e

Considerando que o princípio da segurança jurídica e que a tempestividade da atuação do Tribunal norteiam as deliberações desta Corte.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no artigo 35 da Lei 8.443/92 c/c o artigo 32, inciso II, da Resolução 136/2000, em:

8.1 - conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público, para, no mérito negar-lhe provimento;

8.2 – dar conhecimento do inteiro teor da presente deliberação, inclusive Relatório e Voto condutores, à Superintendência Regional da Polícia Federal em Pernambuco; e

8.3 – arquivar o presente processo.

9. Ata nº 44/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 20/11/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha (Revisor).

11.2. Ministro com voto vencido: Benjamin Zymler.

11.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Revisor

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

INSS – AVALIAÇÃO NA ÁREA DE CONTROLE DE GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DA AUTARQUIA

Relatório de Auditoria

Ministro-Relator Guilherme Palmeira

Grupo II - Classe V - Plenário

TC-010.498/1997-4 (com 12 volumes e os seguintes anexos: TC nºs 500.287/1997-0, 650.254/1997-0, 930.318/1998-6 (com 01 volume), 225.254/1997-2, 350.314/1997-7, 450.268/1997-7, 930.320/1998-0, 476.243/1997-1, 375.409/1997-1, 250.581/1997-3, 775.133/1997-3, 930.324/1998-6, 930.321/1998-7, 600.302/1997-0, 675.219/1997-3, 325.362/1997-1, 930.325/1998-2, 200.205/1997-8, 930.322/1998-3, 525.199/1997-7 e 930.323/1998-0)

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS

Responsáveis: Cesar Eugênio Gasparin, Crésio de Matos Rolim (ex-presidentes), Luciano Jorge Peixoto, Cristiano Roberto Tatsch, Luiz Carlos de Almeida Capello, Mônica Messenberg Guimarães Jabour Costa, Ivan Dantas Costa, e Gilberto Leonel de Almeida Velloso

Ementa: Relatório consolidado de auditoria realizada no INSS com o objetivo de avaliar a área de controle de gestão dos bens imóveis da referida autarquia. Constatação de várias irregularidades na administração dos mencionados imóveis. Audiência de diversos responsáveis. Propostas de aplicação de multa envolvendo atos praticados em exercícios já julgados pelo Tribunal. Necessidade de ajuste do trâmite processual ao novo entendimento firmado por meio da Decisão nº 1505/2002 – Plenário (Ata nº 41). Determinações. Remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal e posterior juntada às contas da entidade relativas ao exercício de 1993. Remessa de cópia do volume principal dos autos à 4ª SECEX para exame dos atos relativos a 1997 em conjunto com as contas do INSS atinentes àquele exercício. Envio de cópia da deliberação ao Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, à Presidência do INSS e à Secretaria Federal de Controle Interno.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de relatório consolidado de auditoria realizada no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, sob a coordenação da então 7ª SECEX, unidade técnica anteriormente responsável pelo exame das contas da referida autarquia, competência atualmente atribuída à 4ª SECEX. Os trabalhos foram efetuados com a

finalidade de acompanhar a gestão dos bens imóveis daquele Instituto em todo o território nacional, em obediência à Decisão Plenária nº 264/97 (Ata nº 17).

Para cumprimento da referida decisão, foram realizadas auditorias em todos os Estados da Federação e também no Distrito Federal, tendo sido os trabalhos direcionados para os seguintes itens de verificação:

- a) alienações;
- b) locações de imóveis de propriedade do INSS a terceiros;
- c) locações de imóveis de terceiros;
- d) incorporações de imóveis ao patrimônio da autarquia;
- e) cessões a terceiros;
- f) critérios para estipulação de reserva técnica de imóveis;
- g) controle sobre o estado de conservação dos imóveis e sobre a regularização jurídica dos mesmos;
- h) concessões de imóveis funcionais;
- i) reformas e manutenções;
- j) controle sobre as receitas apuradas com bens imóveis.

Os relatórios produzidos pelas Secretarias de Controle Externo constam dos volumes e anexos que tramitam junto a este.

O relatório elaborado pela SECEX/AL (TC 200.205/1997-8), encaminhado separadamente ao Relator, já foi apreciado pela 1ª Câmara deste Tribunal, na Sessão de 18.11.97, Relação nº 48/97 do Gabinete do Ministro Iram Saraiva, inserida na Ata nº 41/97, ocasião em que foram feitas as seguintes determinações à autarquia em tela:

“a) agilizar a regularização dos imóveis constantes dos terrenos localizados na avenida Edgar de Góes Monteiro, quadra F, lotes 3, 4, 5 e 6; rua Tamandaré, quadra b, lotes 9 e 10; prolongamento da rua Manaus, quadra A, lotes 1, 2 e 3, quadra B, lotes 7 e 8, todos no bairro do Prado – Maceió/AL, com processos na Justiça Federal de Alagoas arquivados;

b) regularizar a ocupação de sala no edifício-sede, pela Telecomunicações de Alagoas S.A. – TELASA;

c) regularizar junto à SPU os imóveis da entidade, de acordo com o previsto no Decreto nº 99.672, de 26.11.91; IN/DPU nº 12, de 26.11.91; e Norma de Execução Conjunta DPU/DTN nº 22, de 22.11.91; e

d) agilizar o remembramento dos lotes onde já foram construídos os Postos de Benefício Jatiúca I e Jatiúca II/Núcleo de Reabilitação Profissional, junto à Prefeitura Municipal de Maceió, bem como a casa do Loteamento Caiçara e, posteriormente, no Cartório e na SPU.”

Por sua vez, a SECEX-CE, após realizar as audiências dos responsáveis sobre as ocorrências verificadas, encaminhou o processo diretamente ao Relator, tendo sido os autos apreciados pela Primeira Câmara na Sessão de 27.04.99 (Relação nº 15/99, Ata nº 23/99), oportunidade em que, entre outras medidas, foi determinada a juntada do processo às contas do INSS relativas ao exercício de 1997.

No tocante às demais auditorias realizadas, as principais irregularidades detectadas durante a execução dos referidos trabalhos fiscalizatórios foram motivo

de audiência dos responsáveis envolvidos, autorizada pelo então Relator, conforme despacho à fl. 106 do volume principal, sendo que as Secretarias de Controle Externo Estaduais promoveram as audiências relativas às respectivas representações do INSS e a então 7ª SECEX procedeu às medidas saneadoras relativas ao Distrito Federal, nos termos a seguir transcritos do mencionado relatório consolidado.

I - Ocorrências relativas ao Distrito Federal, as quais ensejaram as audiências dos responsáveis a seguir indicados, pelas irregularidades apontadas:

3.a) Sr. Cesar Eugênio Gasparin, ex-Presidente do INSS, em virtude de a Resolução INSS nº 171, de 30.08.93, de sua lavra, ter previsto no modelo de edital padronizado para a alienação de bens imóveis instituído pelo artigo 16, contido em seu anexo, que os preços mínimos de venda dos imóveis permaneceriam constantes, em cruzeiros reais, no período compreendido entre o mês da avaliação e o da abertura da licitação, causando prejuízos aos cofres do Instituto em diversas alienações e contrariando o item 04 da IN/SPU nº 01/09, de 28.02.93;

3.b) Sr. Cesar Eugênio Gasparin, em virtude de a Resolução INSS nº 171/93 ter admitido que as propostas vencedoras das compras de imóveis do INSS ficassem 'congeladas', inexistindo a previsão de atualização dos seus valores até as datas das lavraturas das escrituras, em um ato antieconômico para o INSS e desrespeitando os incisos XXI do artigo 37 da Constituição Federal e XI do artigo 40 da Lei nº 8.666/93;

3.c) Sr. de Matos Rolim, ex-Presidente do INSS, por ter estabelecido, por meio da Resolução INSS/PR nº 370, de 19.06.96, no item 7.2.1 do Anexo II – Edital de Alienação de imóveis, que, na ausência de licitantes, os imóveis poderiam ser alienados diretamente aos seus ocupantes, sem a necessidade de se comprovar o prejuízo em repetir o processo, contrariando o inciso V do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 e a Decisão Plenária TCU nº 517/92, Sessão de 04.11.92, Ata nº 50/92, fato este que também poderia ensejar a aplicação da multa prevista no inciso VII do art. 220 do Regimento Interno;

3.d) Sr. Crésio de Matos Rolim, Presidente do INSS, por ter estabelecido, na Resolução INSS/PR nº 370/96, que não existiria cláusula de atualização dos valores das propostas vencedoras até lavrarem-se as escrituras, em desacordo com os incisos XXI do artigo 37 da Constituição Federal e XI do artigo 40 da Lei nº 8.666/93;

3.e) Sr. Chefe do Núcleo Executivo de Administração Patrimonial no Distrito Federal - NEAP, Arnaldo Nogueira de Lima, em virtude de não se ter efetuado a revisão das taxas de ocupação em 23.01.95, data em que foi feito o reajuste geral dos servidores públicos, descumprindo-se o artigo 16 da Lei nº 8.025/90;

3.f) Chefes do NEAP no período de 1994 a 1997, Srs. Vainer Cosme Augusto de Oliveira e Arnaldo Nogueira de Lima, em virtude da execução de despesas de condomínio relativas a imóveis residenciais do INSS, localizados no Bloco D da SQN 310 e no Condomínio Napoleão de Queiroz da AOS 04, que estavam ocupados, em desrespeito à alínea 'c' do inciso I do artigo 15 da Lei nº 8.025/90;

3.g) Sr. Arnaldo Nogueira de Lima, Chefe do NEAP, em virtude do INSS não ter cessado as permissões, para o uso de imóveis residenciais, dos inadimplentes nas taxas de ocupação, descumprindo-se o inciso X do artigo 16 do Decreto nº 980/93;

3.h) Srs. Luciano Jorge Peixoto, Cristiano Roberto Tatsch, Luiz Carlos de A. Capella, Mônica Messenberg Guimarães Jabour Costa, Ivan Dantas Costa e Gilberto Leonel de Almeida Velloso, Diretores de Administração Financeira nos exercícios de 1992 até julho de 1997, sobre a falta de contabilização diária, mensal ou até mesmo semestral dos valores referentes às vendas de imóveis de propriedade do INSS;

3.i) Srs. Crésio de Matos Rolim e Raul Christiano de Sanson Portella, Presidente e Diretor de Administração Patrimonial do INSS, respectivamente, pela ausência de mecanismos de controle que permitissem, ao Instituto, conciliar os repasses efetuados pela Caixa Econômica Federal com o que vinha sendo arrecadado por aquele agente, a fim de que se assegurasse o fiel cumprimento do Contrato INSS/SEP nº 04/93, tendo em vista o pronunciamento oriundo da Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio no Ofício INSS/DAP/CGEP nº 278, de 02 de outubro de 1997;

3.j) Sr. Raul Christiano de Sanson Portella, Diretor de Administração Patrimonial do INSS, a respeito da cobrança de taxas de ocupação inferiores a dois milésimos dos valores de avaliação dos imóveis, em desconformidade com o 'caput' do artigo 14 do Decreto nº 980/93."

Analisando as razões de justificativa apresentadas, o Analista da então 7ª SECEX consignou o seguinte:

"4. O Sr. Raul Portella, no intuito de apresentar suas justificativas acerca das ocorrências relatadas nos itens '3.i' e '3.j', enviou a documentação em destaque nas fls. 155 a 164. As explicações do Sr. Crésio Rolim acerca do item '3.i' foram as mesmas (fls. 189 e 190).

4.1. No que se refere ao item '3.i', consideramos que as informações prestadas foram satisfatórias, tendo os gestores conseguido esclarecer as medidas que foram adotadas na tentativa de se implementar mecanismos de controle adequados.

4.2. A respeito do item '3.j', o Sr. Raul Portella tenta argumentar que a cobrança está dentro da legislação vigente, expondo a interpretação jurídica no sentido da existência, no caso das autarquias, apenas de um limite mínimo de um milésimo do valor do imóvel para a cobrança da taxa de ocupação.

4.2.1. Entendemos que o poder do INSS de gerir seu patrimônio, descrito no artigo 4º do Decreto nº 980/93, e que por sinal faz parte da própria definição da natureza jurídica das autarquias, não significa que exista autonomia para a fixação de percentual diferente do estabelecido naquele mesmo texto legal, a ser cobrado dos ocupantes de imóveis residenciais pertencentes à União. Essa questão, inclusive, já foi considerada sob esse aspecto no item II.10.1.2 do Relatório. O responsável em destaque, portanto, não trouxe nenhum elemento novo aos autos.

4.2.2. *Julgamos, contudo, que seria por demais rigoroso a aplicação de multa em virtude de tal fato, visto que ele decorre da orientação requisitada junto à SAF. Essa apreciação, por outro lado, não invalida a determinação já sugerida no item B.5.5 do Relatório de Auditoria, fl. 92.*

5. O Sr. Arnaldo Nogueira de Lima, respondendo aos questionamentos listados nos itens '3.e', '3.f' e '3.g', encaminhou o Ofício juntado às fls. 169, juntamente com a cópia de documentação anexada às fls. 170 a 185.

5.1. No que se refere à falta de revisão dos valores das taxas de ocupação dos imóveis, citada no item '3.e', o Sr. Arnaldo Lima aponta, de maneira correta, os seguintes dados:

a) a competência para a fixação dos valores das taxas de ocupação dos imóveis era da Diretoria de Administração Patrimonial, inexistindo, portanto, responsabilidade de sua parte;

b) em 11.05.95, o Núcleo de Administração Patrimonial havia formalizado processo (35000.003945/95-57), buscando providenciar, junto ao setor de engenharia daquele Instituto, a necessária revisão dos valores das taxas de ocupação.

5.1.1. *Ante o exposto, julgamos que o Sr. Arnaldo Lima não deve ser responsabilizado pela irregularidade em exame. Todavia, a existência dela não foi contestada, comprovando-se apenas ser de autoria dos Diretores de Administração em exercício desde 24.01.95. Assim sendo, sugerimos que seja solicitado o pronunciamento dos mesmos acerca da questão, bem como cópia do processo citado no item '5.1.b' desta instrução, com a finalidade de se detectarem as razões de até 20.01.99, data das informações do próprio Sr. Arnaldo Lima, não ter sido efetuada a revisão exigida legalmente.*

5.2. *A respeito do apontado no item '3.f', o Sr. Arnaldo limita-se a descrever as situações em que o INSS arca com despesas de condomínios referentes a bens imóveis de sua propriedade ocupados por terceiros (pendência judicial ou despesas extraordinárias de reformas, benfeitorias, etc.), mas, contudo, sem apresentar qualquer documento que comprove a ocorrência de tais fatos geradores.*

5.2.1. *O item II.10.1.4. do Relatório, fls. 54 e 55, atesta as realizações dessas despesas indevidas, autorizadas pelo Sr. Arnaldo Lima, cabendo, conseqüentemente, a rejeição de seu pronunciamento.*

5.2.2. *Nas fls. 280 e 281, constata-se a realização da audiência do Sr. Vainer Oliveira, relativa a mesma ocorrência, por meio de Edital publicado em 31.01.2000, visto que aquele ex-gestor não havia sido localizado. Decorrido o prazo concedido, o mesmo não se manifestou nos autos. Nessa situação, deve ser considerado revel por este Tribunal, atendendo-se ao preceituado no §3º do artigo 12 da Lei Orgânica, além de co-responsável pelo registrado anteriormente no item '3.f'.*

5.3. *Com referência ao relatado no item '3.g', alegou-se que teriam acontecido atrasos, nas consignações, por parte dos órgãos onde os ocupantes estavam em exercício. O Sr. Arnaldo não traz nenhum documento relativo ao período (1997) em que foram verificadas as inadimplências, listadas no item II.10.1.1 do*

Relatório (fls. 51 a 53). Também não exhibe nenhum elemento demonstrando que as consignações nos salários dos ocupantes de imóveis, no total de quatorze, praticadas em dezembro de 1998, tenham alguma relação com os bens ocupados por inadimplentes (no total de vinte), listados na fl. 52. Continuou sem comprovar, ainda, os pagamentos das taxas de ocupação dos vinte imóveis, o que já havia sido solicitado desde a época dos trabalhos de auditoria.

5.3.1. Assim sendo, as peças processuais existentes nestes autos tornam evidente a responsabilidade do Sr. Arnaldo Lima, de acordo com o registrado no item '3.g' desta instrução.

6. O Sr. Crésio Rolim, por meio do Ofício INSS/PR nº 39/99, fls. 186 a 192, respondeu a sua audiência. Já tendo o item '3.i' sido analisado nos itens 4. e 4.1 desta instrução, resta o exame do mencionado nos itens '3.d' e '3.c'.

6.1. No que diz respeito ao fato mencionado no item '3.d', o Sr. Crésio Rolim faz as seguintes explicações:

a) na época em que a referida Resolução foi editada (junho de 1996), o país apresentava estabilidade monetária, e os valores dos imóveis que estavam sendo alienados não sofriam oscilações, tornando as atualizações desnecessárias;

b) em face da retração do mercado imobiliário no período examinado, as atualizações tornavam-se inviáveis, pois afastariam possíveis compradores;

c) de acordo com o artigo 19 da Resolução nº 370/96, o valor da avaliação inicial podia, quando o mercado permitisse, sofrer atualização até a data da escritura.

6.1.1. Quanto ao último argumento, embora verdadeiro, nada acrescenta ao assunto, visto que o referido artigo 19 trata da atualização do valor da avaliação do imóvel, ao passo que a audiência questiona a falta de correção do valor da proposta vencedora até a data da lavratura da escritura do negócio. O Sr. Crésio Rolim, por conseguinte, não demonstra que a norma editada respeita os incisos XXI do artigo 37 da Constituição Federal e XI do artigo 40 da Lei nº 8.666/93.

6.1.2. Também discordamos da segunda explicação. A atualização da oferta vencedora, além de prevista legalmente, apenas mantém o valor efetivo da proposta vencedora, logo, só afasta os compradores dispostos a adquirir unicamente imóveis que estivessem com preços subavaliados. Também não apresenta nenhum dado que possa atestar a situação aventada sobre o mercado imobiliário.

6.1.3. Reconhecemos que a primeira justificativa, do ponto de vista da racionalidade econômica, é razoável. Realmente, no contexto inflacionário do período em questão, iniciado em junho de 1996, se as escrituras não demorassem tempo excessivo para serem feitas, as propostas conseguiriam manter, sem maiores prejuízos, seus valores reais. Ocorrendo essa hipótese, o que nem sempre acontece, a ilegalidade poderia, eventualmente, ser considerada de menor gravidade.

6.1.4. Em vista do que foi analisado nos itens 6.1 a 6.1.3, todavia, acreditamos que o Sr. Crésio Rolim deve ser responsabilizado pela ocorrência descrita no item '3.d'.

6.2. No tocante ao item '3.c', o Sr. Crésio Rolim demonstra que, além do preâmbulo do modelo de Edital mencionar a obediência aos procedimentos da Lei nº 8.666/93, o artigo 31 da Resolução nº 370/96 estipula que sejam seguidos os atos e condições previstos no inciso V do artigo 24 da Lei nº 8.666/93. Assim sendo, as justificativas devem ser acatadas nesse caso específico, tendo em vista a norma editada estar de acordo com o Estatuto Licitatório.

6.2.1. Por outro lado, como se constata no item II.1.1.2. do Relatório (fls. 17 a 19), resta a pendência de não ter sido seguido o inciso V do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, em alguns processos de alienações. O Sr. Crésio Rolim conseguiu patentear que isso não ocorreu em decorrência da norma de sua autoria.

6.2.2. Na realidade, ao assinar o Edital da venda dos imóveis, o NEAP limitou-se a transcrever os termos do modelo contido na Resolução, esquecendo-se de harmonizá-los com o restante do texto daquela norma interna do INSS.

6.2.3. Afigura-nos excessivamente rigoroso buscar a manifestação do Chefe do NEAP, Sr. Aurélio Lima, a respeito do fato em destaque. Trata-se, claramente, de uma falha compreensível de ocorrer naquele âmbito, visto ser, à época, um modelo estipulado pela própria Presidência do Instituto, o que gerou a presunção de tratar-se de uma orientação interna completa, contendo todos os elementos legais exigíveis.

7. Com relação ao item '3.h', o Sr. Gilberto Velloso fez pronunciamento por meio da documentação apensada às fls. 193 a 195.

7.1. O Sr. Gilberto Velloso, após uma descrição da forma de arrecadação e contabilização da receita proveniente da alienação de imóveis, argumenta que os atrasos foram por causa de erros da Caixa Econômica Federal (CEF), e também da Dataprev. Lembra ainda que, no exercício de 1992, os lançamentos foram prejudicados porque somente naquele ano o INSS foi integrado ao SIAFI.

7.1.1. Não podemos aceitar essas alegações. No que se refere a erros de outras entidades, não se ofertou nenhuma novidade aos autos, visto que essa alegação já foi sobejamente analisada e recusada no item II.12.3 do Relatório (fls. 64 a 77), inexistindo razões para a não-contabilização, ainda que mensal, das receitas.

7.1.2. Quanto ao problema da integração com o SIAFI em 1992, também não podemos acatar as justificativas. Independentemente do sistema contábil adotado naquela oportunidade, evidentemente já existia a obrigação legal de se fazerem os lançamentos devidos.

7.1.3. O Sr. Luciano Jorge Peixoto, por seu turno, menciona os mesmos motivos que o Sr. Gilberto Velloso, fls. 203 a 205, portanto também devem ser rejeitados os seus esclarecimentos. O mesmo ocorre, ainda, com o Sr. Ivan Costa, como se pode verificar nas fls. 244 a 247.

7.2. A Sra. Mônica Guimarães e o Sr. Luiz Carlos Capella, ao atenderem a audiência, forneceram informações idênticas, anexadas às fls. 221/230 e 231/240, respectivamente.

7.2.1 Após descreverem o funcionamento da arrecadação de receitas com a alienação de imóveis, argumentam inicialmente que, no período em que estiveram chefiando a Diretoria de Administração Financeira do INSS, entre maio de 1993 e março de 1995, não houve o recebimento de tais receitas, e, em conseqüência, não poderia ter havido qualquer tipo de contabilização.

7.2.1.1. A afirmação é inverídica e, como sugestão para poupar o trabalho de se confirmar isso nos dados registrados exhaustivamente no Relatório de Auditoria, basta ver as planilhas de arrecadação, enviadas pelos outros responsáveis, que da mesma forma exerceram a titularidade daquela Diretoria, fls.195, 205 e 247.

7.2.2. Posteriormente, tentaram culpar a CEF pela ausência de contabilização. Conforme mencionado no item 7.1.1, essa hipótese foi estudada e recusada no Relatório, permanecendo rejeitado esse pretexto, visto que não consegue legitimar a situação contábil caótica descrita nas fls. 64 a 84.

7.3. Esgotando a discussão acerca dessa situação irregular, o Sr. Cristiano Taschi, após solicitar prorrogação de prazo (fls. 149 a 154), no que foi atendido, não fez qualquer alegação de defesa. Portanto deve ser considerado revel, nos termos do § 3º do artigo 12 da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

8. O Sr. Cesar Eugênio Gasparin, com o intuito de responder aos questionamentos apontados nos itens '3.a' e '3.b' desta instrução, remeteu os esclarecimentos contidos nas fls. 261 a 269, além dos anexos das fls. 270 a 276.

8.1. No que se refere ao item '3.a', o Sr. Cesar Gasparin faz as seguintes colocações:

a) a Resolução INSS nº 171/93 possibilitava, por intermédio do seu item 20, **a critério da Administração**, atualizar os valores das avaliações, e orientava que cabia à Diretoria de Administração Patrimonial regulamentar os dispositivos daquela norma;

b) por ter sido assessorado, na edição da Resolução em destaque, pela Diretoria de Administração, pela Coordenação Geral de Engenharia e Patrimônio e pela Divisão de Engenharia de Avaliações e Estudos Especiais, requer que os responsáveis à época por essas unidades também sejam ouvidos subsidiariamente;

c) o item 8 daquela Resolução definia que nova avaliação, **que só poderia ser feita antes da publicação do edital**, seria imprescindível sempre que surgissem novos valores no mercado imobiliário;

d) o item 8.3 da IN/SPU nº 01/93 dava caráter apenas facultativo ao uso de indicadores para a expressão do valor dos imóveis;

e) os valores, a serem buscados por meio da citada Instrução Normativa, eram os que fossem os mais próximos possíveis dos praticados no mercado, sendo que, na época, existia um mercado recessivo, o que prejudicava o uso de indexadores;

f) as Superintendências estaduais poderiam modificar o Edital-Padrão, desde que submetendo-o à apreciação da Direção-Geral, segundo o item 17 da Resolução nº 171/93;

g) cabia aos dirigentes estaduais aprovarem os valores das avaliações definidos nos editais, de acordo com os itens 12 e 19 da mesma Resolução;

h) o item 20 da Resolução **facultava**, e somente nos casos recessivos, a não-utilização de indexador;

i) o item 22.2 da Resolução definia que os representantes da classe dos beneficiários deveriam se manifestar sobre cada avaliação.

8.1.1 Entendemos que tais explicações não elidem a responsabilidade pelas alienações danosas aos cofres do INSS. As justificativas contidas em algumas alíneas do subitem anterior até mesmo corroboram o caráter irregular da Resolução em exame, no caso das letras 'a', 'c' e 'h'. Afirmamos isso porque a IN/SPU nº 01/93 exige (itens 4.1 a 4.3) a atualização dos valores obtidos pelas avaliações, ao passo que os itens 8 e 20 daquela Resolução do INSS criam excepcionalidades não previstas na orientação da SPU.

8.1.2. No caso do item 8.3 da citada IN, lembrado na letra 'd', claramente trata-se apenas de uma orientação, de natureza formal, a respeito da forma de exibição dos valores, estando portanto em perfeita harmonia jurídica com o capítulo 4 do mesmo texto;

8.1.3. A respeito de um eventual mercado recessivo afastar interessados, quando adotados valores indexados, lembramos que esse tipo de desculpa já foi rejeitado no item 6.1.2. desta instrução. Além disso, é uma inverdade que na época o mercado estava retraído, ao contrário, estava se recuperando da recessão provocada pelo denominado 'Plano Collor'. Isso pode ser verificado pelas variações da Unidade Padrão de Financiamento que aconteceram naquela fase das alienações, citadas nos itens II.1.1.1, II.1.2.1, II.1.3.1, II.1.4.1, II.1.5.1, II.1.7.1, II.1.8.1, II.1.9.1, II.1.10.1, II.1.11.1, II.1.12.1, II.1.14.1, II.1.15.1, II.1.16.1, II.1.18.1 e II.1.19.1, fls. 14 a 17 e 20 a 27, visto que o próprio responsável, por meio do item 8 da Resolução de sua autoria, reconheceu a adequabilidade daquele indicador como indexador do valor dos bens imóveis.

8.1.4 Nas letras 'g' e 'i' estão contidas questões sem nenhuma importância para a análise da irregularidade, já que não se está discutindo os valores iniciais das avaliações, mas a falta da obrigatória atualização.

8.1.5. Por fim, como se constata nas letras 'b' e 'f', o Sr. Cesar Gasparin tenta dividir a responsabilidade pelas vendas por valores indevidos com outros responsáveis. Discordamos desse posicionamento. Se considerarmos que, das 27 Unidades executoras das vendas, em 16 foram detectadas negociações danosas ao seguirem as regras da Resolução 171/93, além de outros Estados em que, eventualmente, isso também aconteceu mas acabou não sendo descoberto nos trabalhos de auditoria, fica cristalino que aquela norma, cuja responsabilidade pela existência no mundo jurídico é unicamente daquele ex-gestor, efetivamente fez com que as vendas fossem conduzidas com preços subavaliados.

8.2. Com relação à ocorrência do item '3.b', são feitos os seguintes comentários, em que são repetidas algumas das alegações tratadas nos itens 8.1 a 8.1.5 desta instrução:

a) o item 20 da Resolução INSS nº 171/93 possibilitava, **a critério da Administração**, atualizar o valor da avaliação até a lavratura da escritura, e a

Diretoria de Administração Patrimonial regulamentaria os dispositivos daquela norma;

b) requer que, por ter sido assessorado, com a finalidade de se fazer a edição da Resolução em destaque, pela Diretoria de Administração, pela Coordenação Geral de Engenharia e Patrimônio e pela Divisão de Engenharia de Avaliações e Estudos Especiais, os responsáveis à época por essas unidades também sejam ouvidos subsidiariamente;

c) o item 8.3 da IN/SPU nº 01/93 dava caráter apenas facultativo ao uso de indicadores para expressar o valor dos imóveis;

d) os valores a serem buscados por meio da supracitada Instrução Normativa são os mais prováveis do mercado, por meio da oferta e procura, e na época existia um mercado recessivo, o que prejudicava o uso de indexadores.

8.2.1. Pelas mesmas razões comentadas nos subitens 8.1.1 a 8.1.3 e 8.1.5, entendemos que devem ser recusadas as justificativas também neste caso. A única diferença é que, se antes se estava examinando a desobediência à Instrução Normativa da SPU, agora se verifica o desrespeito da exigência feita pelos incisos XXI do artigo 37 da Constituição Federal e XI do artigo 40 da Lei nº 8.666/93, de se atualizarem os valores das propostas vencedoras até as assinaturas das escrituras, provocando a Resolução em destaque novos resultados antieconômicos”.

II - Ocorrências relativas aos Estados da Federação, as quais ensejaram as audiências dos gestores a seguir indicados, pelas irregularidades apontadas:

“10.1) Sr. José Pascoal, Superintendente do INSS no Rio Grande do Norte, a respeito do desaparecimento de oito processos de alienações (3523200/8436/93; 8437/93; 8654/93; 6438/93; 8661/93-36; 8667/93-11; 8668/93-84 e 843/93), realizadas naquele Estado (item II.1.3.1, fls. 20 e 21);

10.2) Sr. Carlos Augusto Guimarães de Lima, Superintendente do INSS no Mato Grosso do Sul, sobre as renovações dos Contratos de Locação nºs 012/96 e 010/96 para R\$ 8.960,02 e R\$ 3.295,20, respectivamente, com valores superiores aos das avaliações, fixadas respectivamente em R\$ 4.525,92 e R\$ 2.196,00 (item II.3.2.2, fl. 34);

10.3) Sr^a Georgett Motta Cavalcante, Superintendente do INSS no Amapá, para o fato de que todos os imóveis do INSS nesse Estado estavam pendentes de regularização jurídica (item II.7.1.1, fls. 44);

10.4) Sr. Leônidas Bezerra Sobrinho, Superintendente do INSS no Ceará, referente ao pagamento de aluguel de imóvel situado na Av. Francisco Sá, nº 2063, Fortaleza, que estaria invadido e deteriorado (item II.3.4.1, fl. 34);

10.5) Sr. Leônidas Bezerra Sobrinho, Superintendente do INSS no Ceará, quanto à não-edificação dos prédios nos 11 (onze) terrenos doados pelas prefeituras interioranas para a construção de Postos de Arrecadação e Benefício da Previdência;

10.6) Sr. Mário César Martins Fernandez, Superintendente do INSS no Rio Grande do Sul, a respeito da locação, sem licitação e sem avaliação, do imóvel

situado na Rua Candiota nº 29, Porto Alegre/RS, para particular, descumprindo-se o 'caput' do artigo 2º da Lei nº 8.666/93 (itens II.4.1.1 e II.4.1.2, fl. 40);

10.7) Sr. Mário César Martins Fernandez, Superintendente do INSS no Rio Grande do Sul, sobre a locação de imóveis em péssimo estado de conservação na cidade de Canoas, embora existissem três imóveis de propriedade do INSS em estado regular de conservação cedidos para terceiros naquela localidade, e também no Município de Vacaria (itens II.3.5.2 e II.3.5.3, fl. 35);

10.8) Sr^a Sônia Regina Carzino Barbosa, Superintendente do INSS no Paraná, a respeito da cessão a título gratuito, de uma área de 20.000,00 m², situada no bairro Jardim Botânico, para a Associação dos Servidores da Previdência Social, em desacordo com o inciso III do art. 1º do Decreto nº 99.509, de 05.09.90 (item II.2.6.1, fl. 31);

10.9) Sr. Isaac Ramiro Bentes, ex-Superintendente do INSS no Pará, devido à renovação do contrato de locação do imóvel situado na Praça Magalhães, 211-Reduto, em Belém, com dispensa indevidamente baseada no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93 (item II.3.6.2, fl. 36);

10.10) Sr. Jackson Luiz Santos Vasconcelos, Superintendente do INSS no Estado do Rio de Janeiro, acerca da não-entrega do Processo nº 35301.58290/89, referente à alienação de imóvel anulada, que havia sido solicitado pela Equipe de Auditoria da SECEX/RJ, sob pena de sofrer a sanção prevista no inciso VI do artigo 58 da Lei nº 8.443/92 (item II.1.13.3, fl. 25);

10.11) Srs. Benedito Cerqueira Seba, ex-Superintendente do INSS no Mato Grosso, e Evaristo Roberto Vieira, atual Superintendente, pela locação de imóvel de terceiros em Barra do Garças por valor superior ao da avaliação (item II.3.9.1, fl.37);

10.12) Sr^a Fátima Clementina de Lara Pinto, Superintendente-Substituta do INSS no Mato Grosso, pela renovação de locação de imóvel, localizado em Barra do Garças, com dispensa de licitação e sem avaliação prévia, em desacordo com o inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93 (item II.3.9.2, fl.37);

10.13) Sr. Afonso Ligório de Faria, Superintendente do INSS em Minas Gerais, a respeito da manutenção, na cidade de Bom Despacho/MG, de dois imóveis diferentes alugados com a mesma finalidade (item II.3.11.2, fl. 38);

10.14) Sr. Afonso Ligório de Faria, sobre a locação de imóvel de terceiros em Caratinga/MG, por meio do Processo nº 35097.014857/95-12, que permaneceu desocupado entre 01.06.96 e 12.01.97 (item II.3.11.3, fl. 38);

10.15) Sr. Afonso Ligório de Faria, sobre os motivos de não serem promovidas, por parte do INSS, as ações de reintegração de posse da grande quantidade de imóveis, de propriedade do Instituto no Estado de Minas Gerais, que estavam invadidos (item II.7.4.1, fl. 45);

10.16) Sr. Afonso Ligório de Faria, pelo fato de os seguintes imóveis que, ou não eram utilizados pelo INSS, ou não possuíam justificativa para serem mantidos como reserva técnica, não terem sido colocados à venda como determina a Lei nº 7.787/89 (item II.1.16.2, fl. 26):

- a) terreno-gleba em Ipatinga;
- b) terreno na Rua Padre Eustáquio, em Belo Horizonte;
- c) terreno na Av. Getúlio Vargas, em João Monlevade;
- d) imóveis em São João Del Rei e João Pinheiro indevidamente mantidos na Reserva Técnica.

10.17) Sr. Francisco Oliveira Ramos, Superintendente do INSS no Maranhão, a respeito do pagamento superior ao serviço executado, em desacordo com a Lei nº 8.666/93, em favor da Construtora Presidente Ltda., em virtude da reforma do edifício João Goulart, localizado na Av. Dom Pedro II, uma vez que a empresa tinha executado 80,14% da obra e recebido 88,14% do montante de recursos contratado (item II.6.1.1, fl. 44);

10.18) Sr. Francisco Oliveira Ramos, Superintendente do INSS no Maranhão, acerca da ausência dos comprovantes de pagamento dos aluguéis, desde 1996, relativos aos imóveis de propriedade do INSS locados a terceiros, constantes dos processos nºs 35078.001078/94-12, 35078.018170/93-59, 35078.000362/96-42 e 35078.000176/94-04 (item II.4.2.1, fl. 40);

10.19) Sr. Laerte Horta, Superintendente do INSS em São Paulo, a respeito da compra de 09 (nove) imóveis no exercício de 1997, localizados na Rua Bartolomeu, nº 99, na Cidade de Santos, estando 4 (quatro) vagos e 5 (cinco) invadidos, em desrespeito à Lei nº 7.787/89 (item II.5.3.1, fl. 42);

10.20) Sr. Laerte Horta, Superintendente do INSS em São Paulo, a propósito da locação de imóvel situado na Rua Prudente de Moraes, nº 512 - Bebedouro - São Paulo, sem avaliação prévia, em desrespeito ao inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93 (item II.3.12.3, fl. 39);

10.21) Sr. Laerte Horta, Superintendente do INSS em São Paulo, sobre a locação de imóvel de terceiros (processo nº 353661002082/95-61), por prazo indeterminado, infringindo o artigo 57 da Lei nº 8.666/93 (item II.3.12.2, fl. 39);

10.22) Sr. José Ferreira Marinho, Presidente da Comissão de Desimobilização de Imóveis no Amazonas, a respeito da inclusão da Sra. Martha Machado Campos como adquirente do imóvel localizado na Rua Cerejo Cruz, 09, Mecejana, por intermédio do Processo nº 35011.011.616/93-16, uma vez que não havia proposta registrada para este imóvel na Ata de Abertura das Propostas, e também que no Despacho de Homologação não constava qualquer menção sobre essa venda (item II.1.19.2, fls. 27 e 28);

10.23) Sr^a Maria Fernanda Brito do Amaral, Superintendente do INSS no Piauí, acerca dos seguintes pontos:

a- descumprimento da Lei nº 7.787/89, em seu § 2º do artigo 17, por existir grande quantidade de imóveis não alienados pela falta de regularização da situação dominial. Destaque-se que, de 01/01/91 até 30/06/9, o INSS/PI só vendeu dois imóveis nos seus diferentes planos de desimobilização (item II.7.6.1, fl. 46);

b- inexistência, no processo, dos comprovantes dos pagamentos referentes ao rateio de despesas com água, luz, vigilância, limpeza, etc., relativos a imóveis locados pela Prefeitura Municipal de Teresina/PI;

c- relatório sobre o estado de conservação dos imóveis pertencentes ao INSS/PI desatualizado e incompleto, com todos os bens caracterizados como em estado de conservação 'ruim', o que não era condizente com a realidade;

10.24) Sr^a Maria do Perpétuo Socorro Oliveira Santos, Superintendente do INSS no Acre, em virtude da locação de imóvel em 01.02.96 com dispensa de licitação, situado na Rua Desembargador Távora n^o 22 - Cruzeiro do Sul/AC, sem que tivesse ocorrido a prévia avaliação, em desrespeito ao inciso X do art. 24 da Lei n^o 8.666/93 (item II.3.7.1, fl. 36);

10.25) Sr. Jackson Luiz Santos Vasconcelos, Superintendente do INSS no Rio de Janeiro, sobre a cessão do imóvel, situado na Rua Feliciano Sodré, 154, em São Gonçalo, para o SINDSPREV, embora, naquela localidade, o INSS locasse imóveis de terceiros para servir de arquivo geral, ocasionando ônus ao Instituto (item II.3.8.1, fls. 36 e 37)."

Os responsáveis ofereceram razões de justificativa, as quais receberam a análise das respectivas SECEX, tendo a unidade que efetuou a consolidação apresentado os seguintes comentários:

"11. Com referência ao apontado no item 10.1 desta instrução, a Secex/RN conseguiu esclarecer a situação, identificando as posições dos processos que estariam desaparecidos, fazendo os exames cabíveis e propondo as medidas saneadoras para as situações encontradas.

12. Como se constata nas fls. 416 a 421 do TC 930.323/1998-0, a Secex/MS realizou audiência sobre o fato descrito no item 10.2, tendo acatado as justificativas apresentadas, com o que concordamos.

13. Após a realização da audiência mencionada no item 10.3, e também de diversas diligências, a Secex/AP emitiu o parecer contido nas fls. 250 a 258 do TC 775.133/1997-3, em que acata as justificativas da Sra. Georgett Cavalcante, além de propor adequadas determinações na conclusão (fls. 257 e 258) daquele processo.

14. A Secex/CE realizou as audiências sobre as ocorrências relacionadas nos itens 10.4 e 10.5. Contrariando o Despacho proferido nas fls. 106 pelo Exm^o Ministro-Relator destes autos, não encaminhou diretamente o TC 275.328/97-0 para esta 7^a SECEX, processo esse já julgado pela Primeira Câmara deste Tribunal (Relação n^o 15/99, Ata n^o 13/99, Sessão de 27/04/99), que determinou, entre outros pontos, a juntada do mesmo às contas de 1997 do INSS. Diante disso, não se apresentará determinação, nestes autos, ao INSS no Ceará.

15. Em relação ao descrito nos itens 10.6 e 10.7, a Secex/RS procedeu à análise das justificativas e emitiu os pareceres contidos nas fls. 197 a 201 do TC 930.324/1998-6. Aceitou os esclarecimentos sobre o item 10.6 e, também, no caso do item 10.7, quanto ao imóvel situado no município de Vacaria/RS. A respeito do imóvel localizado em Canoas/RS, a única pendência que restou foi a do estado de conservação ruim do referido bem, sendo, então, apresentada a determinação sugerida nas fls. 199 e 200 daquele processo, na qual não vislumbramos nenhum óbice.

16. A Secex/PR analisou a audiência objeto do item 10.8, como se verifica nas fls. 35 a 37 do TC 930.322/1998-3, em que se sugere ao Tribunal a adoção das seguintes providências (item 7 da fl. 37):

- determinação, para a Superintendência do Instituto Nacional do Seguro Social no Paraná, no sentido de que adote providências para adequar, aos preceitos do Decreto nº 99.509/90, a cessão do imóvel em posse da Associação dos Servidores da Previdência Social, reexaminando a conveniência de ser mantida a referida cessão, sendo indispensável que, para tanto, se obtenha autorização legal;

- fixe prazo para que a Superintendência do INSS no Paraná transmita a este Tribunal, o teor das medidas que adotar.

16.1 Manifestamos anuência com esse encaminhamento oferecido pela Secex/PR.

17. Nas fls. 333 e 334 do TC 450.268/1997-7 consta o parecer originado da Secex/PA, relativo às justificativas para o apontado no item 10.9, tendo sido acatadas por aquela Secretaria, que elaborou no item 7 da fl. 334 daquele processo, adicionalmente, determinação a ser efetuada ao Órgão auditado, para a qual não temos nenhuma objeção.

18. Em relação à audiência relatada nos itens 10.10 e 10.25, a Secex/RJ registra, nas fls. 611 e 612 do TC 930.325/1998-2, a aceitação das justificativas apresentadas, além de fazer proposta de determinação no item 3.3 da fl. 611 daqueles autos. Consideramos corretos esses entendimentos.

19. A respeito das ocorrências em destaque nos itens 10.11 e 10.12, a Secex/MT acatou as justificativas trazidas aos autos, porque concluiu, acertadamente, serem as falhas unicamente de natureza formal, conforme fls. 536 a 539 do TC 930.318/1998-6.

20. A Secex/MG, por sua vez, efetuou o exame dos questionamentos listados nos itens 10.13 a 10.16, contido nas fls. 352 a 356 do TC 375.409/1997-1. Embora a Unidade Técnica tenha anuído às razões expostas pelo responsável, foram propostas determinações, as quais acolhemos e para as quais apresentaremos determinações na proposta final.

21. Tendo analisado a manifestação sobre o descrito nos itens 10.17 e 10.18, a Secex/MA fez os pareceres das fls. 621 a 624 do TC 350.314/1997-7, por meio dos quais foram acatadas as justificativas referentes ao item 10.17, mas, no tocante ao item 10.18, os entendimentos foram divergentes. Consideramos que o mais adequado, nesse caso, é seguir o entendimento do titular daquela Unidade Técnica, juntado à fl. 624 daquele processo, no sentido de se acolher parcialmente as razões de justificativas, e determinar prazo para a adoção de medidas cabíveis.

22. A Secex/SP procedeu à audiência do Sr. Laerte Horta, em virtude do registrado nos itens 10.19 a 10.21. Entendeu (fls. 342 e 343 do TC 930.321/1998-7) que as explicações mereciam ser acatadas, com o que estamos de acordo.

23. Com relação à ocorrência registrada no item 10.22, a Secex/AM adequadamente relatou, como consta nas fls. 263 e 264 do TC 225.254/1997-2, que inexistiu qualquer tipo de irregularidade no caso em destaque.

24. Coube a Secex/PI fazer audiência relativa aos fatos arrolados no item 10.23. Os Pareceres lavrados por aquela Secretaria, fls. 72 a 77 do TC 525.199/1997-7, concluíram pela realização das determinações do item 10 da fl. 76 daqueles autos.

24.1. Registramos nossa aquiescência com o que consta na letra 'a' (que seja agilizada a negociação da proposta de compra das 133 casas residenciais situadas no Conjunto Broder Ville, em Parnaíba-PI, com a Prefeitura Municipal de Parnaíba), ressaltando que a proposta sugerida na letra 'b' (que o Serviço de Engenharia e Patrimônio do INSS-PI adote providências no sentido de regularização do relatório sobre o estado de conservação dos eus imóveis) já está englobada neste Relatório Consolidado.

25. Finalizando, a Secex/AC examinou o pronunciamento do responsável quanto ao relatado no item 10.24, por meio dos pareceres das fls. 123 a 128 do TC 930.320/1998-0, e acatou as explicações fornecidas, contudo formulou proposta (fl. 125 daqueles autos), no sentido de que se '...determine à Superintendência do INSS no Acre, nos termos do art. 31, inciso II, da IN nº 09/95-TCU, que observe, em futuros contratos de locação de imóveis, a exigência de realização de avaliação prévia, conforme dispõe o art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93'. Não temos nada a opor em relação a esse encaminhamento."

Diante de todas as ocorrências verificadas no curso dos trabalhos realizados pelas Secretarias de Controle Externo localizadas nos Estados, analisadas em confronto com as razões de justificativa apresentadas pelos diversos gestores já identificados e, ainda, tendo em vista as irregularidades verificadas no INSS em Brasília, o Analista encarregado da consolidação dos fatos propôs a seguinte proposta geral de encaminhamento:

"A) realizar, nos termos do inciso II do artigo 43 da Lei nº 8.443/92, a audiência dos responsáveis abaixo indicados, a fim de que apresentem suas razões de justificativa acerca da ocorrência descrita, para efeitos da sanção prevista no inciso III do artigo 58 da Lei nº 8.443/92:

- Srs. Diretores de Administração Patrimonial do INSS a partir de 24/01/95, em virtude de não se ter efetuado a revisão das taxas de ocupação em 23/01/95, data do reajuste geral dos servidores públicos, descumprindo-se o artigo 16 da Lei nº 8.025/90 (itens 5.1 e 5.1.1 desta instrução).

B) diligenciar o Presidente do INSS, com base no artigo 140 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, encaminhe cópia do processo 35000.003945/95-57, considerado desaparecido.

C) aplicar, individualmente, a sanção prevista no inciso III do artigo 58 da Lei nº 8.443/92, aos responsáveis indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação para que comprovem perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento:

C.1. Sr. Cesar Eugênio Gasparin, ex-presidente do INSS, em virtude das seguintes irregularidades:

C.1.1. a Resolução INSS nº 171, de 30.08.93, de sua lavra, previa no modelo de edital padronizado para a alienação de bens imóveis instituído pelo artigo 16, contido em seu anexo, que os preços mínimos de venda dos imóveis permaneceriam constantes, em cruzeiros reais, no período compreendido entre o mês da avaliação e o da abertura da licitação, causando prejuízos aos cofres do Instituto em diversas alienações e contrariando o item 04 da IN/SPU nº 01/09, de 28.02.93 (itens 8.1 a 8.1.5 desta instrução);

C.1.2. a Resolução INSS nº 171/93 admitia que as propostas vencedoras das compras de imóveis do INSS ficassem ‘congeladas’, inexistindo a previsão das atualizações dos seus valores até as datas das lavraturas das escrituras, em um ato antieconômico para o INSS e desrespeitando os incisos XXI do artigo 37 da Constituição Federal e XI do artigo 40 da Lei nº 8.666/93 (itens 8.2 e 8.2.1 desta instrução).

2. Sr. Crésio de Matos Rolim, Presidente do INSS, por ter estabelecido, na Resolução INSS/PR nº 370/96, que não existiria cláusula de atualização dos valores das propostas vencedoras até as lavraturas das escrituras, em desacordo com os incisos XXI do artigo 37 da Constituição Federal e XI do artigo 40 da Lei nº 8.666/93 (itens 6.1 a 6.1.4 desta instrução).

3. Senhores Vainer Cosme Augusto de Oliveira e Arnaldo Nogueira de Lima, chefes do NEAP no período de 1994 a 1997, em virtude da execução de despesas de condomínio relativas a imóveis residenciais do INSS, localizados no Bloco D da SQN 310 e no Condomínio Napoleão de Queiroz da AOS 04, que estavam ocupados, em desrespeito à alínea ‘c’ do inciso I do artigo 15 da Lei nº 8.025/90 (itens 5.2 a 5.2.2 desta instrução).

4. Sr. Arnaldo Nogueira de Lima, Chefe do NEAP, em virtude do INSS não ter cessado as permissões, para o uso de imóveis residenciais, dos inadimplentes nas taxas de ocupação, descumprindo-se o inciso X do artigo 16 do Decreto nº 980/93 (itens 5.3 e 5.3.1 desta instrução).

5. Srs. Luciano Jorge Peixoto, Cristiano Roberto Tatsch, Luiz Carlos de A. Capello, Mônica Messenberg Guimarães Jabour Costa, Ivan Dantas Costa e Gilberto Leonel de Almeida Velloso, Diretores de Administração Financeira nos exercícios de 1992 até julho de 1997 em razão da falta de contabilização diária, mensal ou até mesmo semestral dos valores referentes às vendas de imóveis de propriedade do INSS (itens 7 a 7.3 desta instrução).

D) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação.

E) determinar, em conformidade com o inciso II do artigo 31 da IN/TCU nº 09/95, ao **Presidente do INSS,** que adote providências junto a cada unidade da estrutura do Instituto abaixo indicada, no âmbito de suas competências, de acordo com a Portaria nº 458, de 24.09.92 – GM/MPS (fls. 89 a 101 destes autos):

E.1) Auditoria - Geral:

- assegure nas informações contábeis, referentes ao patrimônio imobiliário, sua exatidão e confiabilidade, pois: a) os serviços de contabilidade do Instituto não vêm proporcionando o conhecimento da verdadeira composição patrimonial (Bens Imóveis), não tendo sido possível obter, com precisão e clareza, dados relativos ao seu patrimônio imobiliário, seja em termos de conhecimento da sua composição, como da sua situação (art. 85 da Lei nº 4.320/64 - itens 02 e 03, letra 'f' da IN/STN nº 08/93); e b) o SIAFI não vem sendo fonte segura e tempestiva de informações gerenciais referentes ao aludido patrimônio (IN/DTN nº 05/92).

E.2) Diretoria de Administração Patrimonial:

E.2.1) implemente com eficiência a supervisão das ações voltadas para a qualidade de sua área de atuação, a fim de que as atividades relacionadas ao patrimônio imobiliário do INSS usufruam de controle e gerenciamento ativos, de modo que os registros desse patrimônio e de suas mutações sejam feitos na extensão correta, não colocando em risco a sua fidedignidade;

E.2.2) atualize a informatização dos sistemas de gerenciamento na área do patrimônio imobiliário, a fim de que sejam espelhados com precisão as transações e os eventos a que se referem;

E.2.3) aperfeiçoe rotinas e procedimentos a serem observados pelo sistema de cadastro de imóveis, a fim de que as informações geradas atendam satisfatoriamente às necessidades do Instituto, possibilitando que os serviços de contabilidade do INSS proporcionem registros da verdadeira composição patrimonial e da situação de seus bens imóveis;

E.2.4) implemente a fiscalização do patrimônio imobiliário;

E.2.5) atente, nos contratos relativos à administração patrimonial, para o fato de que tais instrumentos devem ser executados fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas, a fim de que não exista a necessidade de se ter que responder pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial (art. 66, Lei nº 8.666/93).

E.3) Diretoria de Administração Financeira:

E.3.1) faça cumprir as normas legais e regulamentares visando ao gerenciamento do sistema contábil, observando-se que o SIAFI não vem sendo fonte segura e tempestiva de informações gerenciais referentes ao patrimônio imobiliário do INSS e às suas alienações (IN/DTN nº 05/92);

E.3.2) atente para a consistência dos dados contábeis dos eventos relativos ao patrimônio imobiliário do Instituto, procurando analisar tal consistência em seus balancetes, a fim de que os serviços de contabilidade proporcionem, com precisão e clareza, o conhecimento da verdadeira composição patrimonial (art. 85, Lei nº 4.320/64; itens 2 e 03, letra 'f' da IN/STN nº 08/93; art. 6º da Resolução CFC nº 750/93);

E.3.3) acompanhe e controle de forma efetiva a elaboração do inventário de bens imóveis, procedendo-se, inclusive, à devida conferência desse inventário com a escrituração contábil (art. 96, Lei nº 4.320/64);

E.3.4) efetive, de imediato, para a Conta Única, as transferências dos créditos financeiros recebidos em decorrência da alienação de bens imóveis (item 03, NE/DTN nº 24/91; subitem 3.10.1.3 da IN/STN nº 05/96);

E.3.5) atualize o Relatório Contábil do INSS, incluindo todas as incorporações ainda pendentes de lançamento em nível nacional, evitando, assim, os acontecimentos que vêm ocorrendo em Minas Gerais e Rondônia.

E.4) Superintendência Estadual do INSS no Espírito Santo:

E.4.1) instaure tomada de contas especial a fim de que sejam apurados os fatos, identificados os responsáveis e quantificado o prejuízo decorrente do não ingresso aos cofres da Autarquia da importância de CR\$ 27.377,22 (vinte e sete mil, trezentos e setenta e sete cruzeiros reais e vinte e dois centavos), correspondente a recolhimento de 5% como sinal e princípio de pagamento dos Lotes 03, 04 e 05 da Rua Rio Verde, s/n - Morro do Atalaia, Bairro Paul, Vila Velha/ES, conforme Ordem de Recebimento nº 014/93, emitida em 23/12/93 pela Superintendência Estadual do INSS/ES;

E.4.2) adote as medidas cabíveis, inclusive, se for o caso, instaure tomada de contas especial, para que se defina a responsabilidade pelo recebimento, como dação em pagamento, de terreno povoado por um bairro inteiro, no Município de Cariacica, denominado Piracema;

E.4.3) providencie o pagamento, por parte dos ocupantes de imóveis cedidos pelo INSS no Espírito Santo, das despesas de manutenção.

E.5) Núcleo Executivo de Administração Patrimonial no DF:

E.5.1) apure a responsabilidade pelos juros e multas relativas aos atrasos nos pagamentos das cotas de condomínios, observada no Processo nº 35000.15258/91-51;

E.5.2) providencie autorização, por meio do Presidente da República, para os imóveis cedidos em Brasília para a AFIP, SINDISAC e ANASPS, nos termos do § 3º do artigo 18 da Medida Provisória nº 1567, de 14.02.97, e de suas reedições posteriores, convertida na Lei nº 9.636, de 15.05.98, ou suste imediatamente as cessões dos mesmos, visto que atualmente estão irregulares;

E.5.3) consulte sempre a SPU antes de efetuar a locação de imóveis de terceiros, com a finalidade de se verificar a eventual disponibilidade de imóveis da União que sejam compatíveis às suas necessidades, conforme determina o § 5º do artigo 4º do Decreto-lei nº 1184, de 12.08.71;

E.5.4) efetue levantamento de todos os ocupantes de imóveis residenciais no Distrito Federal que estão inadimplentes em relação aos pagamentos das taxas de ocupação e efetue as revogações das permissões de uso desses imóveis, em obediência ao inciso X do artigo 16 do Decreto nº 980/93;

E.5.5) providencie as medidas necessárias no sentido de que as taxas de ocupação dos imóveis residenciais do INSS sejam equivalentes a dois milésimos dos valores de avaliação dos imóveis, conforme determine o artigo 14 do Decreto nº 980/93;

E.5.6) providencie os ressarcimentos dos valores que, indevidamente, não foram cobrados a título de taxa de ocupação, em virtude da orientação da SAF de que fossem cobradas taxas equivalentes a um milésimo do valor do imóvel, em desacordo com o artigo 14 do Decreto nº 980/93;

E.5.7) suste imediatamente as cessões de imóveis residenciais para todas as pessoas que foram aposentadas ou dispensadas/exoneradas dos cargos em comissão/função de confiança na administração pública, em obediência aos incisos I e V do artigo 16 do Decreto nº 980/93.

E.6) Superintendência Estadual do INSS no Rio Grande do Norte:

E.6.1) adote providências para melhorar o estado de conservação do prédio situado à Rua Benjamin Constante R84/90 - Macau/RN;

E.6.2) regularize as cessões feitas dos imóveis pertencentes ao INSS, de modo a sustar as que permanecem informais;

E.6.3) viabilize alternativa para o imóvel situado à Av. Salgado Filho, 1789, considerando-se que o mesmo, como consequência de Decisão Judicial, está sendo locado por valor superior ao de avaliação.

E.7) **Superintendência do INSS em Tocantins** a fim de que vistorie periodicamente os imóveis, com a finalidade de se acompanhar o estado de conservação dos mesmos.

E.8) Superintendência do INSS no Mato Grosso do Sul:

E.8.1) consulte previamente à SPU antes de locar ou comprar imóveis, com a finalidade de se verificar a possível existência de imóvel similar pertencente à União, conforme determina o Decreto-lei nº 1184, de 12.08.71, no § 5º do seu artigo 4º;

E.8.2) conserve adequadamente o prédio localizado à Rua Manoel Cavassa nºs 343 e 352, no Município de Corumbá, se porventura o mesmo ainda não tiver sido alienado;

E.8.3) observe os procedimentos para a operacionalização de cessões de uso de imóvel ou espaços físicos de propriedade do INSS a terceiros e de propriedade de terceiros ao INSS, constantes da Resolução INSS/PR nº 463, de 23.06.97, em especial no caso da cessão do imóvel à Rua Sete de Setembro, 940, no Município de Aquidauana, ao servidor Carlos de Oliveira Júnior, atualmente exercendo a função de Chefe da Unidade de Administração Local naquele município.

E.9) Superintendência do INSS na Bahia:

E.9.1) providencie, junto ao Banco do Brasil, o pagamento das despesas de manutenção do imóvel cedido a esse Banco pelo INSS no Município de Jequié;

E.9.2) modifique o contrato de locação nº 10/96, de forma a adequar o seu prazo de duração ao que é permitido pelo inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93;

E.9.3) providencie a documentação comprobatória exigida no art. 3º, § 3º da Portaria MPAS nº 2835, de 04.12.95, do reembolso das despesas efetuadas com o rateio dos tributos e condomínio (água, luz, telefone, etc.) na proporção da área cedida pelo INSS à DATAPREV, desde a sua efetiva ocupação do 5º e 6º andares, do

Edifício Octacílio Gualberto, Praça da Sé, Salvador/BA, conforme Termo de Cessão, de 16.08.96 (processo 35013.006064/95-21.

*E.10) **Superintendência do INSS no Amapá**, a fim de que conste sempre nos processos licitatórios os comprovantes das publicações feitas acerca dos certames, em cumprimento ao inciso II do artigo 38 da Lei nº 8.666/93.*

*E.11) **Superintendência do INSS no Rio Grande do Sul:***

E.11.1) providencie judicialmente a retirada dos ocupantes dos imóveis objeto do Processo nº 35239.001617/96-59, nos casos em que permanecerem nos imóveis sem base contratual e sem pagar aluguel, alienando-os posteriormente, caso sejam prescindíveis ao INSS;

E.11.2) processe modificação no valor do aluguel de imóvel alugado em Marauí, objeto do Processo nº 35239.012170/91, de modo a torná-lo compatível com a avaliação;

E.11.3) formalize os termos de cessões nos casos em que existirem imóveis cedidos a terceiros, de modo a evitar informalidades e pendências de regularização;

E.11.4) adote as ações judiciais cabíveis, com a finalidade de se obter a desocupação do imóvel cedido por meio do Processo nº 35239.005464/95-19, visto que não vem conseguindo o seu intento pela via administrativa;

E.11.5) providencie a venda ou a reforma do imóvel situado em Caxias do Sul, Rua Visconde de Pelotas, nº 2260, visto que está em péssimo estado, sem uso e que naquela cidade o INSS tem tido necessidade de alugar imóvel de terceiros;

E.11.6) implemente o rateio das despesas, junto aos ocupantes, do imóvel cedido no Município de Estrela, Rua Rio Branco, nº 553;

E.11.7) adote ações judiciais com a finalidade de desocupar o imóvel situado no número 1603 da Rua General Câmara, em Santana do Livramento, visto que está invadido;

E.11.8) inclua os imóveis incorporados ao patrimônio do INSS, nos Municípios de Santo Antônio das Missões, de Cruz Alta e de Rolante, em registros no Inventário e no SIAFI.

*E.12) **Superintendência do INSS na Paraíba**, que adote medidas judiciais com a finalidade de desocupar os invasores dos lotes nºs 20, 21 e 22 da Quadra B da Travessia Solon de Lucena, em Cabedelo.*

*E.13) **Superintendência do INSS em Sergipe**, a fim de que promova a formalização da cessão do imóvel sito à Praça Abelardo do Rosário, s/nº, Centro, em Tobias Barreto/SE, caso o mesmo ainda não tenha sido alienado;*

*E.14) **Superintendência do INSS em Santa Catarina:***

E.14.1) providencie o pagamento das despesas de manutenção de imóveis cedidos por parte dos cessionários, ou então a desocupação dos mesmos nos casos em que esses se recusarem a fazer os desembolsos previstos na Portaria MPAS nº 2835/95;

E.14.2) busque solucionar a pendência que está impossibilitando a concretização da escritura de venda da Sala 14 do número 1.500 da Avenida Atlântica, em Balneário Camboriú, utilizando as vias judiciais se necessário for;

E.14.3) reforme ou aliene os imóveis de propriedade do INSS, nesse Estado, que estejam vagos e em estado ruim de conservação;

E.14.4) adote todas as medidas necessárias, inclusive as de natureza judicial, para reaver o imóvel ocupado pela Secretaria Estadual de Saúde/SC, localizado no Centro de Florianópolis.

E.15) **Superintendência do INSS em Roraima**, a fim de que cuide da manutenção do imóvel situado na Av. Zanny, s/nº, Caracarái.

E.16) **Superintendência do INSS no Pará:**

E.16.1) providencie a alienação do terreno situado à Rodovia Dionísio Bentes, s/nº, Município de Tomé-Açu, em obediência à Lei nº 7.787/89;

E.16.2) consulte previamente à SPU antes de efetuar a locação de imóveis de terceiros, em obediência ao Decreto-lei nº 1.184/71;

E.16.3) agilize o trâmite dos processos relativos a imóveis desse Estado pendentes de regularização;

E.16.4) estude a viabilidade de locar os imóveis utilizados como reservas técnicas, de forma a assegurar sua vigilância permanente e a receber receitas patrimoniais.

E.17) **Superintendência do INSS no Rio de Janeiro:**

E.17.1) adote as providências cabíveis junto aos mutuários que estão inadimplentes em relação às prestações das vendas a prazo de imóveis do INSS no Estado do Rio de Janeiro;

E.17.2) formalize os processos de alienações de imóveis de acordo com a Lei nº 8.666/93, mantendo a ordem cronológica dos atos praticados, e fazendo a inclusão tempestiva de todos os documentos comprobatórios desses atos.

E.18) **Superintendência do INSS no Mato Grosso:**

E.18.1) se porventura não for localizado o volume I do Processo nº 35087.027441/96-76, instaure processo administrativo com a finalidade de se apurar as responsabilidades;

E.18.2) registre todas as transações com bens imóveis em processos administrativos;

E.18.3) promova o acerto dos registros contábeis no SIAFI e no inventário de bens imóveis;

E.18.4) utilize corretamente o Plano de Contas, de forma a contemplar os lançamentos contábeis nas contas '14131.00.00 – Bens Imóveis não destinados a uso', '14211.97.00 – Bens Imóveis a alienar' e '14211.94.00 – imóveis em poder de terceiros', bem como especificar cada uma das obras quando do uso da conta '14211.91.00 – obras em andamento'.

E.19) **Superintendência do INSS em Pernambuco:**

E.19.1) adote as medidas pertinentes, inclusive judiciais, no sentido de solucionar a questão da adjudicação em 1972, pelo INSS, de lotes inexistentes em Jaboatão (Processo nº 324/70);

E.19.2) tome as providências cabíveis no sentido de praticar os atos necessários à regularização dos demais imóveis, cujos atos dependam apenas do INSS;

E.19.3) providencie melhoria no edifício-sede do INSS em Recife, de forma a não colocar em risco a segurança das pessoas e o patrimônio público.

E.20) Superintendência do INSS em Minas Gerais:

E.20.1) planeje corretamente as locações de imóveis de terceiros, efetuando-se: consulta à SPU a cada renovação contratual; empenho global e prévio da despesa; submissão dos procedimentos à Procuradoria Jurídica; demonstração dos cálculos dos reajustamentos dos contratos; não ocupação de imóvel sem contrato formal; cálculo do valor de locação com base em média na qual se utilize preços de aluguéis de imóveis cujas áreas sejam compatíveis a que se pretenda locar;

E.20.2) instaure tomada de contas especial com a finalidade de apurar responsabilidade e de se obter ressarcimento aos cofres públicos, em vista dos prejuízos verificados na locação de imóvel de terceiros por preço superior ao de avaliação, ocorrida em Betim/MG, Processo nº 35097.010317/94-42;

E.20.3) formalize as cessões de imóveis e providencie o ressarcimento das respectivas despesas de manutenção;

E.20.4) providencie a inclusão de todos os imóveis do INSS nesse Estado em registros no inventário e no SIAFI.

E.21) **Superintendência do INSS no Maranhão**, a fim de que regularize a cessão do prédio da Avenida Alexandre de Moura, Bairro do Apicum, São Luís.

E.22) **Superintendência do INSS em Goiás**, que implemente as ações cabíveis, judiciais se necessárias, junto aos compradores dos seus imóveis que estão inadimplentes.

E.23) Superintendência do INSS em São Paulo:

E.23.1) consulte a SPU antes de locar imóveis de terceiros;

E.23.2) atualize o inventário dos bens imóveis do INSS nesse Estado, juntamente com os respectivos registros no SIAFI.

E.24) Superintendência do INSS no Piauí:

E.24.1) processe a juntada e formalize, por meio de processos, toda a documentação relativa à administração dos imóveis do INSS nesse Estado;

E.24.2) priorize solução para o terreno localizado na Rua Riachuelo, em Teresina/PI, adquirido junta a pessoa que não era o verdadeiro proprietário, implementando ações judiciais se necessárias, com a finalidade de se ter a posse do imóvel ou de se ressarcir de eventuais prejuízos provocados por estelionato;

E.24.3) implemente medidas com a finalidade de regularizar a situação jurídica dos imóveis do INSS nesse Estado.

E.25) Superintendência do INSS no Amazonas:

E.25.1) adote as ações cabíveis, judiciais se necessárias, para solucionar as pendências relativas a imóveis do INSS em Manaus que estão invadidos;

E.25.2) providencie o pagamento, corrigido monetariamente, do valor que deixou de ser pago pelo Sr. José Jerônimo da Silva quando adquiriu o imóvel situado na Rua Frei José dos Inocentes, Casa 01 do Conjunto Mecena, Boa Vista/RR (CR\$ 38.718,60, em 30.12.93);

E.25.3) inclua nos processos licitatórios de alienações de imóveis, que vierem a ocorrer nesse Estado, os imóveis locados para terceiros que não tiverem previsão de uso futuro, em cumprimento à Lei nº 7.787/89;

E.25.4) rateie corretamente as despesas de manutenção dos imóveis locados ou cedidos a terceiros, especialmente no que se refere aos localizados no edifício-sede do INSS, Av. Sete de Setembro nº 280 - Centro;

E.25.5) observe os ditames da Lei nº 8.666/93 quando realizar a alienação de imóveis, em especial os arts. 38, 'caput' e inciso I, e 43, § 2º;

E.25.6) publique, no Diário Oficial da União, as sínteses das lavraturas das escrituras dos imóveis, conforme exige o artigo 37 da Resolução INSS/PR nº 370/96;

E.25.7) instaure processo administrativo com a finalidade de apurar responsabilidades pela penhora do terreno recebido em 1989 da Estaleiros Amazônia S/A – ESTANAVE, ocorrida em virtude de não ter sido adotado o tempestivo registro, no cartório competente, da dação em pagamento do imóvel.

E.26) Superintendência do INSS em Rondônia:

E.26.1) providencie os registros, nos cartórios competentes, dos imóveis incorporados ao patrimônio do INSS em Rondônia;

E.26.2) resolva, em definitivo, a situação que se arrasta por mais de 6 (seis) anos com relação à propriedade ao lote situado à Avenida Rogério Creser, esquina com Avenida Rio Branco, s/nº, Porto Velho (nº RIP 10004-26-00000-7), observando, para tanto, a legislação que rege a matéria.

F) Determinar, ainda, **ao Presidente do INSS**, com base no inciso II do art. 31 da IN/TCU nº 09/95, que implemente as medidas necessárias a fim de que:

F.1) nos editais de venda de imóveis do INSS, seja sempre incluída cláusula de atualização dos valores das propostas, em obediência ao inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal e XI do artigo 40 da Lei nº 8.666/93;

F.2) estabeleça norma definindo procedimentos a serem adotados nos casos em que existirem imóveis pendentes de regularização jurídica;

F.3) os imóveis utilizados como reserva técnica, nos casos em que a previsão de uso seja apenas a médio ou longo prazo, não fiquem desocupados, de forma a serem recebidas receitas patrimoniais pelas suas ocupações e impedir possíveis invasões;

F.4) busque, preferencialmente, desocupar previamente os imóveis que forem postos à venda, de forma a não afastar possíveis interessados;

F.5) toda e qualquer cessão de imóveis do INSS, para instituições não pertencentes à Administração Pública, atualmente existente ou que vier a ser firmada, seja autorizada mediante ato do Presidente da República, tendo em vista o teor do § 3º do art. 18 da MP nº 1.567/97, em suas diversas reedições, convertida

na Lei nº 9.636, de 15.05.98, c/c a Lei nº 7.787/89, sustando todas aquelas cessões que não receberem a autorização (alternativamente, dever-se-ia determinar a sustação dessas cessões por ferirem o princípio constitucional da legalidade, se porventura essas normas supracitadas forem consideradas como não sendo aplicáveis);

F.6) a Caixa Econômica Federal apresente, semestralmente, a prestação de contas dos recursos arrecadados com a venda de imóveis residenciais do Instituto, conforme estipula o Convênio firmado em 09.05.91 entre as partes, adotando as providências legais cabíveis em caso contrário.

G) Determinar ao Superintendente do INSS no Amapá que:

G.1) G.1) proceda à regularização dos seguintes imóveis, tão logo sejam as providências solucionadas:

- imóvel situado na Quadra 01, Lote 01, Distrito de São Joaquim do Pacuí, Município de Macapá; Rua Ferreira Gomes, Quadra 24, Setor 16, Município de Ferreira Gomes; Rua Presidente Kennedy, Quadra 13, Lote 20, Município de Oiapoque;

- imóvel situado na Rua Rio Jari, nº 1183 – Lote 440, Quadra 05, Setor 05;

- imóvel situado na Rua Cônego Domingos Maltez, s/nº, Município de Calçoene; e

- imóvel situado na Rua Jovino Dinoá, nº 1044, Município de Macapá;

G.2) envie esforços no sentido de conjuntamente à Procuradoria Estadual do INSS no Pará, utilizem os meios e instrumentos, necessários com vistas à regularização da situação dominial do imóvel situado na Rua Hermógenes de Matos, nº 321, Quadra 14, Lote 399, Setor 04, Município de Mazagão, alienado ao Sr. Fran Soares Nascimento Júnior.

H) Determinar ao Superintendente do INSS no Rio Grande do Sul a adoção das medidas judiciais cabíveis para solução das infiltrações de água existentes nas lojas 01 e 02 da Avenida Getúlio Vargas, 5501 – Canoas/RS, visto que tal problema compromete o estado de conservação do imóvel, tornando-o insalubre, e, principalmente, a prestação dos serviços à comunidade (item 7, fls. 199 e 200, TC-930.324/98-6).

I) Determinar ao Superintendente do INSS no Paraná que adote providências para adequar, aos preceitos do Decreto nº 99.509/90, a cessão do imóvel em posse da Associação dos Servidores da Previdência Social, reexaminando a conveniência de ser mantida a referida cessão, sendo indispensável que, para tanto, se obtenha autorização legal (item 1, fl. 37, TC-930.322/98-3).

J) Determinar ao Superintendente do INSS no Pará que reavalie, se ainda não o fez, o contrato de locação do imóvel localizado na Praça Magalhães, 211, Reduto, em Belém, a fim de compatibilizar o aluguel pago pelo órgão com os atuais preços de mercado (item 7, fl. 334, TC-450.268/97-7).

L) Determinar ao Superintendente do INSS no Rio de Janeiro que, caso ainda não efetivada a devolução ou regularização dos espaços irregularmente ocupados situados na Rua Feliciano Sodré, nº 154, São Gonçalo/RJ, sejam tomados

os procedimentos administrativos e judiciais cabíveis (item 3.3, fl. 611, TC-930.325/98-2).

M) Determinar ao Superintendente do INSS em Minas Gerais que adote providências para a alienação ou retomada dos seguintes imóveis invadidos, os quais estão com situação 'Pendente de Regularização' (letra c, fl. 356, TC-375.409/97-1):

– 4 lotes no Bairro Vera Cruz, em Belo Horizonte:

Códigos SGPI 10053-11-00000-5 e 10054-11-00000-4; 10073-11-00000-5 e 10074-11-00000-4.

– 26 lotes no Bairro Gameleira, em Belo Horizonte:

Códigos SGPI 10587-11-00000-6 a 10612-11-00000-2.

– 1 caixa d'água na Favela Prado Lopes, em Belo Horizonte:

Código SGPI 10165-11-0000-4.

– 1 gleba na Rua Cândido de Souza, Bairro Nova Cintra, em Belo Horizonte:

Código SGPI 10165-11-00000-4.

– 4 lotes na Av. Macapá x Rua Nova Frigurgo, em Ipatinga:

Códigos SGPI 10517-11-00000-6 a 10520-11-00000-3.

N) Determinar ao Superintendente do INSS no Maranhão que (fl. 624, TC-350.314/97-7):

N.1) adote, caso ainda não tenha feito, as medidas judiciais cabíveis com vistas à cobrança dos aluguéis em atraso;

N.2) abstenha-se de renovar os contratos de locação com as prefeituras inadimplentes, adotando, se for o caso, as medidas necessárias para reaver a posse dos respectivos imóveis; e

N.3) adote as providências necessárias objetivando a regularização das pendências relacionadas à obra de reforma do Edifício João Goulart.

O) Determinar ao Superintendente do INSS no Piauí que agilize a negociação da proposta de compra das casas residenciais, no Conjunto Broder Ville, em Parnaíba-PI (total de 133 casas), com a Prefeitura Municipal de Parnaíba do processo enviado à Direção Geral do INSS-PI – Diretoria de Engenharia e Patrimônio que atualmente encontra-se em fase final de negociação (letra 'a', fl. 76, TC-525.199/97-7).

P) Determinar ao Superintendente do INSS no Acre que observe, em futuros contratos de locação de imóveis, a exigência de realização de avaliação prévia, conforme dispõe o art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93 (item III, fl. 125, TC-930.320/98-0).

Q) Determinar, ainda, ao Presidente do INSS, que adote medidas imediatas objetivando a apuração dos prejuízos causados ao instituto em virtude das irregularidades descritas anteriormente nos itens 1.1, 1.2, 2 e 3 da letra 'c' desta conclusão, bem como o ressarcimento junto a cada um dos responsáveis dos valores apurados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, instaurando, se for o caso, as respectivas tomadas de contas especiais.

R) Comunicar ao **Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte**, o desaparecimento dos processos nºs 3523200/8436/93; 3523200/8437/93 e 3523200/8654/94, relativos à venda de imóveis no âmbito da Superintendência do INSS naquele Estado, assim como os de nºs 6438/93, 8661/93-36, 8667/93-11, 8668/93-84 e 843/93, para a adoção das medidas de sua alçada.

S) Encaminhar cópias do presente relatório, bem como do Relatório, Voto e Decisão que vierem a ser proferidos nestes autos ao Ministro da Previdência e Assistência Social, ao Presidente do INSS e ao Secretário Federal de Controle.

T) Determinar à **Diretoria de Auditoria de Programas da Área Social da Secretaria Federal de Controle**, que informe nas próximas contas do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a adoção das medidas implementadas, bem como dos resultados alcançados, para o saneamento das questões especificadas anteriormente nos itens ‘E’ e ‘Q’ desta Conclusão, bem como informe a situação patrimonial dos seguintes imóveis localizados no Estado de Minas Gerais:

T.1) imóveis com situação ‘Regularizado para Alienação’:

– 74 lotes no **Bairro Vera Cruz, em Belo Horizonte**:

Códigos SGPI 10001-11 – 000007 a 10050-11 – 00000-8; 10052-11-00000-6; 10055-11-00000-3 a 10072-11-00000-6; 10075-11-00000-3 a 10079-11-00000-7.

– 1 gleba na **Rua Avelino Foscolo e outras, V. Magnesita, em Belo Horizonte**:
Código SGPI 10446-11-00000-6

– 1 casa na **Rua Exp. João Batista Rotelo, Bairro São Geraldo, em Belo Horizonte**:

Código SGPI 10302-11-00000-9

– 2 apartamentos – **Rua José Bonifácio, 240, em Belo Horizonte**:

Códigos SGPI 10484-11-10482-8 e 10485-11-10482-7

– 1 apartamento – **Av. Antonio Carlos, 1197, em Belo Horizonte**:

Código SGPI 10516-00000-7.

T.2) imóveis que são passíveis de alienação:

– terreno-gleba em **Ipatinga**:

Código SGPI 10521-11-00000-2.

– terreno na **Rua Padre Eustáquio, em Belo Horizonte**:

Código SGPI 10252-11-00000-8

– terreno-gleba em **São João Del Rey**:

Código SGPI 10154-11-00000-5.

U) Remeter o presente processo, bem como todos os processos referentes às auditorias realizadas pelas SECEXs Regionais, à 4ª Secretaria de Controle Externo, para a implementação das medidas alvitadas anteriormente, haja vista pertencer o INSS à sua clientela, de conformidade com os termos da Portaria nº 61-GP, de 29.01.99.”

O Secretário-Substituto, acolheu o encaminhamento sugerido pelo Analista, exceto em relação às letras ‘A’ e ‘B’, sugerindo, em vez da realização de nova audiência e diligência para o saneamento dos autos, que fosse incluída na letra ‘Q’ da conclusão

determinação para apuração dos possíveis prejuízos causados ao INSS, bem assim o ressarcimento dos mesmos.

Presentes os autos neste Gabinete, solicitei o pronunciamento do Ministério Público, o qual, em parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se nestes termos:

“(…)

Em decorrência da dimensão do presente trabalho, que resultou na extensa conclusão de fls. 294/309, optaremos pelo exame das propostas ali registradas na ordem em que aparecem, deixando desde já assente nossa anuência àquelas sobre as quais deixarmos de tecer comentários.

No que se refere às propostas contidas nas alíneas ‘A’ e ‘B’ (fl. 294), no sentido de se promover diligência saneadora e audiência dos Diretores de Administração Patrimonial do INSS a partir de 24/01/95, em virtude de não se ter efetuado a revisão das taxas de ocupação de imóveis na data do reajuste geral dos servidores públicos (23/01/95), entendemos adequado o encaminhamento alternativo sugerido pelo Sr. Secretário-Substituto à fl. 310. Com efeito, parecemos de maior eficiência determinar ao INSS que adote medidas com vistas à apuração dos possíveis prejuízos causados à Entidade e ao ressarcimento do débito porventura observado, proposta esta que poderá ser incluída na alínea ‘Q’ da Conclusão de fl. 308.

Na alínea ‘C.1’ (fl. 295), é proposta a apenação do Sr. Cesar Eugênio Gasparin, em razão de, ao baixar a Resolução INSS nº 171, de 30/08/93, não ter previsto a correção dos preços mínimos de alienação de imóveis no período compreendido entre o mês da avaliação e o da abertura da licitação, bem como a não atualização das propostas vencedoras até a data da lavratura das escrituras.

Sobre essa questão, é pacífico que o citado normativo, ao assim dispor, violou os dispositivos constitucionais e legais apontados no ofício de audiência. Além disso, estamos convencidos de que, em decorrência dele, inúmeros imóveis pertencentes à Entidade foram alienados a preços inferiores aos que, de outra forma, poderiam ter sido obtidos. O procedimento criado estabeleceu, na prática, uma injustificável redução nos valores de avaliação definidos, o que privou a Entidade de obter preços melhores, além de uma igualmente inexplicável renúncia de receita, tanto maior quanto mais tempo se levasse para lavrar a escritura. Pertinente, portanto, a aplicação da multa sugerida pela Unidade Técnica.

Creemos, contudo, que a apuração precisa dos prejuízos causados é, nesse momento, inviável. Tal fato decorre da dificuldade em se definir o preço máximo que o mercado estaria disposto a pagar pelos imóveis alienados, caso os valores de avaliação fossem outros, significativamente maiores em razão da sua atualização. Nesse sentido, entendemos que não se pode simplesmente considerar como débito a diferença entre o preço de avaliação corrigido e o valor efetivamente pago, já que, com a atualização do preço de avaliação, o negócio poderia deixar de interessar ao mercado. Desse modo, não há garantias de que a Entidade tenha deixado de arrecadar a receita assim calculada. Tal raciocínio se aplica igualmente aos

prejuízos decorrentes da não atualização do valor das propostas vencedoras até a data da lavratura da escritura, já que os compradores, sabendo a priori que as propostas permaneceriam fixas, seguramente balizavam os valores ofertados com base nessa realidade.

No que se refere à proposta contida na alínea 'C.2', que trata da aplicação de multa ao Sr. Crésio de Matos Rolim em razão de ter baixado a Resolução INSS/PR nº 370/96, que não previa a atualização do valor das propostas vencedoras até a data da lavratura da escritura, entendemos que possa ser dado encaminhamento diverso, embora a irregularidade seja a mesma de uma das atribuídas ao responsável anterior. Não que tenhamos mudado de opinião quanto à infringência a dispositivos constitucionais e legais, já que a irregularidade aqui também ocorreu. Entretanto, não se pode ignorar que as circunstâncias em que cada uma das normas foram baixadas eram outras, absolutamente distintas. Se, no caso anterior, o País estava submetido a um processo inflacionário que fazia com todos buscassem mecanismos de proteção contra os seus efeitos - sendo inimaginável que alguém deixasse de fazê-lo -, no caso presente já se vivia em um ambiente bem mais estável, onde se promovia a desindexação da economia, estimulada, principalmente, pelo próprio Executivo Federal. Além do que, em razão da estabilidade dos preços, os prejuízos que porventura foram causados à Entidade em razão do dispositivo inquinado são de pequena monta e, igualmente, de difícil mensuração. Nessas condições, e sendo o Sr. Crésio o gestor principal da Entidade à época, entendemos de extremo rigor a sanção sugerida, até porque macularia, desde já, toda a sua gestão. Dessa forma, dissentindo da Unidade Técnica, entendemos que, mesmo tendo ocorrido a falha, possa ser dispensada a aplicação de multa ao responsável.

Passemos agora à sugestão contida na alínea 'Q' (fl. 308), na qual propõe a Unidade Técnica que seja determinado ao Presidente do INSS a adoção de medidas imediatas com o objetivo de apurar os prejuízos causados ao Instituto em virtude das irregularidades descritas nas alíneas 'C.1', 'C.2' e 'C.3' (fl. 295). Acerca dessa proposta, entendemos que a mesma é parcialmente pertinente, já que, pelos motivos já comentados no presente parecer, a medida não se aplica às ocorrências descritas nas alíneas 'C.1' e 'C.2'. Além do que, renovamos a necessidade de que se inclua na determinação a apuração dos prejuízos causados à Entidade em virtude de não se ter efetuado a revisão das taxas de ocupação de imóveis na data do reajuste geral dos servidores públicos (23/01/95), igualmente comentada anteriormente.

No que tange à proposta contida na alínea 'R' (fl. 308), no sentido de comunicar ao Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte acerca do desaparecimento de oito processos que supostamente constavam na carga da Superintendência do INSS naquele Estado, entendemos que a medida é dispensável, ante os elucidativos esclarecimentos apresentados pelo Superintendente Estadual (fl. 133 do TC nº 600.302/1997-0), adequadamente examinados pela Unidade Técnica à fl. 135 do TC nº 600.302/1997-0).

Quanto às demais sugestões apresentadas pela Unidade Técnica (fls. 294/309), manifestamo-nos com elas de acordo, conforme já comentado.

Por fim, vale comentar que alguns dos responsáveis a quem ora se propõe a aplicação de multa tiveram suas contas julgadas pelo Tribunal em assentadas anteriores. Nesse sentido, citamos o Sr. Cesar Eugênio Gasparin, ex-presidente da Entidade, presentemente responsabilizado pela existência de irregularidades na Resolução INSS nº 171, de 30/08/93, cujas contas relativas ao exercício de 1993 (TC nº 012.754/1994-3) foram julgadas regulares com ressalva em 13/05/97. Há que se registrar, contudo, que esse fato não impede a apenação ora proposta, independentemente da não reabertura das contas, haja vista o entendimento recentemente firmado de que 'o julgamento das contas não impede a posterior apreciação de atos irregulares ocorridos na gestão já julgada, inclusive a aplicação de multa, exigindo recurso do Ministério Público tão-somente a alteração do juízo de valor incidente sobre as contas já julgadas, no caso de reflexos dos novos fatos apurados sobre o seu mérito' (subitem 8.7 do Acórdão nº 187/2001 – Plenário, Ata nº 32/2001, prolatado em Sessão de 08/08/2001).

A respeito da possível reabertura das contas do INSS relativa ao exercício de 1993, registramos que estaremos interpondo recurso de revisão para este fim, em documento à parte, com pedido de sobrestamento do mesmo até o julgamento da presente auditoria. Essa é basicamente uma medida de cautela, haja vista que se está próximo de atingir o prazo limite de cinco anos para a revisão das referidas contas (13/05/2002) e se discute nos autos a existência de prejuízos que poderiam ser caracterizados como débito, hipótese que, embora sobre ela já tenhamos nos manifestado em contrário, poderá vir a ser abraçada pelo Colegiado. Quanto a outros exercícios, entendemos desnecessária a interposição de novos recursos, uma vez que as demais irregularidades ou não envolvem débito ou são atribuídas a servidores não arrolados como responsáveis nas contas."

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente registro que o presente trabalho é o resultado de determinação contida na Decisão nº 264/97 – Plenário (Ata nº 17). Naquela assentada, o Exmº Sr. Ministro-Relator, Iram Saraiva, expressou em seu Voto as seguintes considerações, as quais nortearam a auditoria em apreço:

"Um exame inicial efetuado pela 7ª SECEX no Inventário de Bens Imóveis do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS referente ao exercício de 1996, em confronto com as informações registradas no SIAFI, detectou várias e expressivas inconsistências, que alcançam valores da ordem de R\$ 21 milhões, consoante observado na conta contábil '14211.00.00'.

Essas constatações, por si só, já devem ensejar da parte do Tribunal uma avaliação mais ampla e aprofundada na área específica de bens imóveis da autarquia, ainda mais se considerarmos que, conforme assinalado no relatório

precedente, os bens imóveis pertencentes ao INSS e contabilmente registrados ao final de 1996 ultrapassam o expressivo montante de R\$ 2 bilhões.

Embora movimente anualmente um grande volume de recursos - somente no ano de 1996, geriu a impressionante soma de mais de R\$ 46 bilhões, consoante dados extraídos do SIAFI e a mim fornecidos pela Unidade Técnica - o INSS foi objeto de apenas uma auditoria do Tribunal nos últimos três anos ...”

Nesse sentido, o minudente trabalho realizado pelas Secretarias de Controle Externo nos Estados da Federação e pela antiga 7ª SECEX, unidade esta à qual coube a tarefa de consolidar os trabalhos individuais e promover uma proposta de encaminhamento única, conforme exposto no Relatório precedente, apresenta, na linha de comando da deliberação acima mencionada, um importante diagnóstico da situação dos imóveis administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Restou assente a ocorrência de diversas falhas graves na administração dos bens imóveis sob a responsabilidade da autarquia em tela, merecendo destaque as seguintes situações:

a) no âmbito da administração central:

- divergência de informações quanto à contabilização dos valores referentes às vendas dos imóveis;

- ausência de revisão das taxas de ocupação dos imóveis, na data em que foi feito o reajuste geral dos servidores públicos, descumprindo-se o art. 16 da Lei nº 8.025/90;

- execução de despesas de condomínio relativas a imóveis residenciais ocupados, em desrespeito à alínea “c” do inciso I do artigo 15 da Lei nº 8.025/90;

- não-cessação das permissões de uso de imóveis residenciais em casos de comprovada inadimplência no pagamento das taxas de ocupação;

- cobrança de taxas de ocupação em números inferiores a dois milésimos dos valores de avaliação dos imóveis, em desconformidade com o *caput* do artigo 14 do Decreto nº 980/93;

- ocupação irregular de imóveis, por pessoas dispensadas ou exoneradas de cargos em comissão ou função de confiança na Administração Pública;

b) no âmbito das representações estaduais:

- recebimento de terreno povoado por um bairro inteiro (como dação em pagamento) – Município de Cariacica-ES;

- registro de ocupação, por invasão, do imóveis situados em Santana do Livramento-RS, Manaus-AM e Cabedelo-PB;

- ocupação irregular de imóvel do INSS pela Secretaria Estadual de Saúde de Santa Catarina;

- inadimplência de mutuários em relação às prestações das vendas a prazo de imóveis do INSS no Estado do Rio de Janeiro;

- adjudicação, pelo INSS, de lotes inexistentes em Jaboatão-PE;

- locação de imóveis de terceiros por preço superior ao de avaliação em Betim-MG;

- penhora de terreno recebido da Estanave – Estaleiros Amazônia S/A, em virtude de atraso do registro, no cartório competente, da dação em pagamento.

Além dessas ocorrências, foram verificadas outras tantas situações que igualmente trazem preocupação a esta Corte. Para ilustrar, cito a péssima conservação de vários imóveis administrados pela autarquia, o que compromete o patrimônio da União, a falta de atualização dos inventários de bens imóveis, bem como a ausência dos respectivos registros no SIAFI.

Como se pode observar, a gravidade da situação reclama ações enérgicas da autarquia em tela, ante a iminência de prejuízos que defluirão das ocorrências apontadas se providências pertinentes não foram adotadas no mais curto espaço de tempo, haja vista a época, já distante, em se deram os fatos.

Não se pode ignorar que o INSS é um alvo constante de críticas da mídia e da sociedade em geral, seja pela precariedade do atendimento que dispensa aos beneficiários, seja pelas constantes fraudes no sistema de pagamento de benefícios, seja pela falta de controle do patrimônio imobiliário. Não são raras as matérias jornalísticas que abordam esses pontos. Este Tribunal mesmo tem demonstrado preocupação com a atuação da entidade em apreço.

O presente trabalho, portanto, não constitui novidade, mas nem por isso deixa de ser importante, por demarcar o início de um acompanhamento pontual das irregularidades detectadas.

Quanto ao encaminhamento alvitrado pela Unidade Técnica, acolhido em quase sua totalidade pelo Ministério Público, gostaria de, preliminarmente, tecer algumas considerações na forma a seguir exposta.

Primeiro, refiro-me às propostas de multa, confrontadas com o recente entendimento firmado pelo Tribunal, por meio da Decisão nº 1505/2002 – Plenário (Ata nº 41), considerando que o presente trabalho abrange atos praticados no período de 1992 a 1997.

Como se sabe, por meio da mencionada deliberação, o Tribunal tornou insubsistente o entendimento firmado na Sessão Plenária de 08.08.2001, consubstanciado no item 8.7 do Acórdão nº 187/2001, Ata nº 32.

A novel orientação, por sua vez, firmou-se nos seguintes termos:

“8.2.1. o julgamento das contas constitui fato prejudicial à punição pela prática de atos irregulares ocorridos na gestão já julgada, posteriormente detectados, somente sendo possível tal hipótese mediante o conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público junto a este Tribunal;

8.2.2. as Unidades Técnicas do Tribunal, quando detectarem irregularidades ocorridas em períodos cujas contas já se encontram julgadas, deverão obrigatoriamente fazer menção expressa sobre a existência da questão prejudicial à aplicação de sanções, devendo propor o encerramento dos respectivos autos de fiscalização ou tomada de contas especial e seu encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal, para que seja verificada a conveniência e a oportunidade da interposição de recurso;

8.2.3. *caso seja interposto o recurso pelo Ministério Público, os autos de fiscalização ou de tomada de contas especial já encerrados que houverem motivado a interposição do recurso deverão ser capeados como volume das contas a cujo recurso se destine e encaminhados ao novo relator sorteado, que nele atuará examinando as questões de fato e de direito até o julgamento definitivo do mérito recursal*”.

No caso concreto, como as contas do INSS relativas aos exercícios de 1992 a 1996 já se encontram julgadas, tem-se que as proposições de multa atinentes a atos praticados naqueles exercícios somente poderão ser examinadas em sede de recursos de revisão interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

Entretanto, conforme consta do parecer de fls. 315/317 do volume principal, o referido *parquet*, ao examinar estes autos, somente entendeu necessário reabrir as contas relativas ao exercício de 1993, concluindo ser “*desnecessária a interposição de novos recursos, uma vez que as demais irregularidades ou não envolvem débito ou são atribuídas a servidores não arrolados como responsáveis nas contas*”, inclusive no tocante às contas do ex-Presidente Crésio de Matos Rolim, relativas ao exercício de 1996, por entender ser de extremo rigor a sanção sugerida, nas circunstâncias em que se deu a ocorrência a ele atribuída.

Devo consignar, porém, com relação à proposta de multa aos ex-diretores de Administração Financeira do INSS, no período de 1992 a 1996, que os mesmos figuraram como responsáveis em exercícios já julgados, parecendo-me, portanto, ser o caso de o Ministério Público pronunciar-se especificamente sobre a conveniência de interpor recursos de revisão a respeito dos atos que estão ensejando a referida proposta de multa.

No que diz respeito aos Srs. Vainer Cosme Augusto e Arnaldo Nogueira, não arrolados como responsáveis, entendo que a sugestão apresentada pela Unidade Técnica, nos sentido de ser-lhes aplicada multa, poderá ser substituída pela determinação de aprofundamento das apurações das ocorrências a eles atribuídas, inclusive com a instauração de Tomada de Contas Especial, se for o caso, na forma apresentada na decisão adiante proposta.

Quanto aos fatos referentes ao exercício de 1997, ainda não julgado, entendo, na linha do novo entendimento firmado pelo Tribunal, que devem ser examinados em conjunto com as contas da entidade, também de minha relatoria e que se encontram sobrestadas, com vistas à formulação de uma proposta de mérito que abranja os dois processos.

Dessa forma, para que a matéria ora em exame ajuste-se à recente orientação desta Corte, há pouco mencionado, creio que devem ser adotadas as seguintes providências:

- remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para que analise a conveniência de interpor recursos de revisão quanto aos atos praticados pelos ex-diretores de Administração Financeira do INSS, no período de 1992 a 1996, cujas contas já se encontram julgadas;

- juntada dos presentes autos ao processo nº TC-012.754/1994-3), referente ao exercício de 1993, que se encontra em fase de recurso de revisão;

- remessa de cópia do volume principal à 4ª SECEX para que examine, em conjunto com as contas relativas ao exercício de 1997, também de minha relatoria, as questões específicas àquele exercício.

Quero consignar, por último, que a abrangência do trabalho ora apreciado, ante as medidas sugeridas pelas Unidades Técnicas, na forma consolidada pela antiga 7ª SECEX, possibilitará a adoção de medidas corretivas e/ou de apuração, como a instauração de tomadas de contas especiais, também no âmbito das Superintendências Estaduais, cujo resultado final, estou convicto disso, será o aperfeiçoamento da gerência e do controle dos bens imobiliários do INSS. Nesses termos, endosso as medidas saneadoras apresentadas no presente trabalho.

Nesse contexto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Colegiado.

DECISÃO Nº 1.566/2002 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo TC-010.498/1997-4 (com 12 volumes e os seguintes anexos: TC nºs 500.287/1997-0, 650.254/1997-0, 930.318/1998-6 (com 01 volume), 225.254/1997-2, 350.314/1997-7, 450.268/1997-7, 930.320/1998-0, 476.243/1997-1, 375.409/1997-1, 250.581/1997-3, 775.133/1997-3, 930.324/1998-6, 930.321/1998-7, 600.302/1997-0, 675.219/1997-3, 325.362/1997-1, 930.325/1998-2, 200.205/1997-8, 930.322/1998-3, 525.199/1997-7 e 930.323/1998-0)

2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria

3. Responsáveis: Cesar Eugênio Gasparin, Crésio de Matos Rolim (ex-presidentes), Luciano Jorge Peixoto, Cristiano Roberto Tatsch, Luiz Carlos de Almeida Capello, Mônica Messenberg Guimarães Jabour Costa, Ivan Dantas Costa, e Gilberto Leonel de Almeida Velloso

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

6. Representante do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico

7. Unidades Técnicas: antiga 7ª SECEX e 4ª SECEX

8. Decisão: O Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. determinar à Presidência do INSS que adote, junto a cada unidade da estrutura da autarquia abaixo indicada, as medidas a seguir elencadas, se já não foram implementadas:

8.1.1 Auditoria-Geral:

8.1.1.1. estabeleça mecanismos de controle contábil que permitam a visualização da composição patrimonial (Bens Imóveis) do INSS, com precisão e clareza, em atenção ao art. 85 da Lei nº 4.320/64 e aos itens 02 e 03, letra 'f', da IN/STN nº 08/93;

¹ Publicada no DOU de 29/11/2002.

8.1.1.2. alimente tempestivamente o Sistema SIAFI com as informações gerenciais referentes ao aludido patrimônio (IN/DTN nº 05/92);

8.1.2 Diretoria de Administração Patrimonial:

8.1.2.1. proceda à supervisão das atividades relacionadas ao patrimônio imobiliário, evitando a ocorrência de falhas nos registros do patrimônio e de suas mutações;

8.1.2.2. atualize os sistemas de gerenciamento na área de patrimônio, buscando a precisão das transações e dos eventos pertinentes;

8.1.2.3. atualize o sistema de cadastro de imóveis, demonstrando a verdadeira composição patrimonial e a situação dos imóveis sob a administração da autarquia;

8.1.2.4. crie ou aperfeiçoe rotinas de fiscalização do patrimônio imobiliário;

8.1.2.5. execute adequadamente os contratos relativos à administração patrimonial, em obediência ao disposto no art. 66 da Lei nº 8.666/93;

8.1.3. Diretoria de Administração Financeira:

8.1.3.1. faça cumprir as normas legais e regulamentares visando ao gerenciamento do sistema contábil, uma vez que o SIAFI não vem sendo fonte segura e tempestiva de informações gerenciais referentes ao patrimônio imobiliário do INSS e às suas alienações (IN/DTN nº 05/92);

8.1.3.2. atente para a consistência dos dados contábeis dos eventos relativos ao patrimônio imobiliário do Instituto, procurando analisar tal consistência em seus balancetes, a fim de que os serviços de contabilidade proporcionem, com precisão e clareza, o conhecimento da composição patrimonial (art. 85, Lei nº 4.320/64; itens 2 e 03, letra 'f', da IN/STN nº 08/93; art. 6º da Resolução CFC nº 750/93);

8.1.3.3. acompanhe e controle de forma efetiva a elaboração do inventário de bens imóveis, procedendo, inclusive, à devida conferência desse inventário com a escrituração contábil (art. 96 da Lei nº 4.320/64);

8.1.3.4. efetue, de imediato, para a Conta Única, as transferências dos créditos financeiros recebidos em decorrência da alienação de bens imóveis (item 03, NE/DTN nº 24/91; subitem 3.10.1.3 da IN/STN nº 05/96);

8.1.3.5. atualize o Relatório Contábil do INSS, incluindo todas as incorporações ainda pendentes de lançamento em nível nacional;

8.1.4. Núcleo Executivo de Administração Patrimonial no DF:

8.1.4.1. apure a responsabilidade pelos juros e multas relativas aos atrasos nos pagamentos das cotas de condomínios, ocorrência verificada no Processo nº 35000.15258/91-51;

8.1.4.2. providencie autorização, na forma da legislação em vigor, para as cessões de imóveis aos seguintes órgãos: AFIP, SINDISAC e ANASPS, ou suste imediatamente as cessões dos mesmos, visto que atualmente estão irregulares;

8.1.4.3. consulte sempre a SPU antes de efetuar a locação de imóveis de terceiros, com a finalidade de se verificar a eventual disponibilidade de imóveis da União que sejam compatíveis às suas necessidades, conforme determina o § 5º do artigo 4º do Decreto-lei nº 1184, de 12/08/71;

8.1.4.4. efetue levantamento de todos os ocupantes de imóveis residenciais no Distrito Federal que estão inadimplentes em relação aos pagamentos das taxas de ocupação e efetue as revogações das permissões de uso desses imóveis, em obediência ao inciso X do artigo 16 do Decreto nº 980/93;

8.1.4.5. providencie as medidas necessárias no sentido de que as taxas de ocupação dos imóveis residenciais do INSS sejam equivalentes a dois milésimos dos valores de avaliação dos imóveis, conforme determina o artigo 14 do Decreto nº 980/93;

8.1.4.6. providencie os ressarcimentos dos valores que, indevidamente, não foram cobrados a título de taxa de ocupação, em virtude da orientação da SAF de que fossem cobradas taxas equivalentes a um milésimo do valor do imóvel, em desacordo com o artigo 14 do Decreto nº 980/93;

8.1.4.7. suste imediatamente as cessões de imóveis residenciais para todas as pessoas que foram aposentadas ou dispensadas/exoneradas dos cargos em comissão/função de confiança na administração pública, em obediência aos incisos V e I, respectivamente, do artigo 16 do Decreto nº 980/93;

8.2. determinar à Superintendência Estadual do INSS no Espírito Santo que:

8.2.1. instaure tomada de contas especial a fim de que sejam apurados os fatos, identificados os responsáveis e quantificado o prejuízo decorrente do não ingresso aos cofres da Autarquia da importância de CR\$ 27.377,22 (vinte e sete mil, trezentos e setenta e sete cruzeiros reais e vinte e dois centavos), correspondente ao recolhimento de 5%, referente a sinal e princípio de pagamento dos Lotes 03, 04 e 05 da Rua Rio Verde, s/n - Morro do Atalaia, Bairro Paul, Vila Velha/ES, conforme Ordem de Recebimento nº 014/93, emitida em 23/12/93 pela Superintendência Estadual do INSS/ES;

8.2.2. adote as medidas cabíveis, inclusive, se for o caso, instaure tomada de contas especial, para que se defina a responsabilidade pelo recebimento, como dação em pagamento, de terreno povoado por um bairro inteiro, no Município de Cariacica, denominado Piracema;

8.2.3. providencie o pagamento, por parte dos ocupantes de imóveis cedidos pelo INSS no Espírito Santo, das despesas de manutenção;

8.3. determinar à Superintendência Estadual do INSS no Rio Grande do Norte que:

8.3.1. adote providências para melhorar o estado de conservação do prédio situado na Rua Benjamim Constante R84/90 - Macau/RN;

8.3.2. regularize as cessões feitas dos imóveis pertencentes ao INSS, de modo a sustar as que permanecem informais;

8.3.3. viabilize alternativa para o imóvel situado na Av. Salgado Filho, 1789, considerando que o mesmo, como consequência de Decisão Judicial, está sendo locado por valor superior ao de avaliação;

8.4. determinar à Superintendência do INSS em Tocantins que vistorie periodicamente os imóveis, com a finalidade de acompanhar o estado de conservação dos mesmos;

8.5. determinar à Superintendência do INSS no Mato Grosso do Sul que:

8.5.1. consulte previamente à SPU antes de locar ou comprar imóveis, com a finalidade de verificar a possível existência de imóvel similar pertencente à União, conforme determina o Decreto-lei nº 1184, de 12.08.71, no § 5º do seu artigo 4º;

8.5.2. conserve adequadamente o prédio localizado na Rua Manoel Cavassa nºs 343 e 352, no Município de Corumbá, caso o mesmo ainda não tenha sido alienado;

8.5.3 observe os procedimentos legais para a operacionalização de cessões de uso de imóvel ou espaços físicos de propriedade do INSS a terceiros e de propriedade de terceiros ao INSS, constantes da Resolução INSS/PR nº 463, de 23.06.97, em especial no caso da cessão do imóvel situado na Rua Sete de Setembro, 940, no Município de Aquidauana, ao servidor Carlos de Oliveira Júnior;

8.6. determinar à Superintendência do INSS na Bahia que:

8.6.1. providencie, junto ao Banco do Brasil, o pagamento das despesas de manutenção do imóvel cedido a esse Banco pelo INSS no Município de Jequié;

8.6.2. observe o prazo de duração dos contratos, conforme o disposto no dispõe o artigo 57 da Lei nº 8.666/93;

8.6.3. providencie a documentação comprobatória exigida no art. 3º, § 3º, da Portaria MPAS nº 2835, de 04.12.95, do reembolso das despesas efetuadas com o rateio dos tributos e condomínio (água, luz, telefone, etc.), na proporção da área cedida pelo INSS à DATAPREV, desde a sua efetiva ocupação do 5º e 6º andares, do Edifício Octacílio Gualberto, Praça da Sé, Salvador/BA, conforme Termo de Cessão, de 16/08/96 (processo 35013.006064/95-21);

8.7. determinar à Superintendência do INSS no Amapá que:

8.7.1. faça constar, sempre, nos processos licitatórios os comprovantes das publicações feitas acerca dos certames, em cumprimento ao inciso II do artigo 38 da Lei nº 8.666/93;

8.7.2. proceda à regularização dos imóveis localizados nos seguintes endereços: Quadra 01, Lote 01, Distrito de São Joaquim do Pacuí, Município de Macapá; Rua Ferreira Gomes, Quadra 24, Setor 16, Município de Ferreira Gomes; Rua Presidente Kennedy, Quadra 13, Lote 20, Município de Oiapoque;

Rua Rio Jari, nº 1183 – Lote 440, Quadra 05, Setor 05; Rua Cônego Domingos Maltez, s/nº, Município de Calçoene; e Rua Jovino Dinoá, nº 1044, Município de Macapá;

8.7.3. envie esforços no sentido de conjuntamente com a Procuradoria Estadual do INSS no Pará, utilizem os meios e instrumentos, necessários à regularização da situação dominial do imóvel situado na Rua Hermógenes de Matos, nº 321, Quadra 14, Lote 399, Setor 04, Município de Mazagão, alienado ao Sr. Francisco Soares Nascimento Júnior;

8.8. determinar à Superintendência do INSS no Rio Grande do Sul que:

8.8.1. providencie judicialmente a retirada dos ocupantes dos imóveis objeto do Processo nº 35239.001617/96-59, nos casos em que permanecerem nos imóveis sem base contratual e sem pagar aluguel, alienando-os posteriormente, caso sejam prescindíveis ao INSS;

8.8.2 processe modificação no valor do aluguel de imóvel alugado em Marauá, objeto do Processo nº 35239.012170/91, de modo a torná-lo compatível com a avaliação;

8.8.3. formalize os termos de cessões nos casos em que existirem imóveis cedidos a terceiros, de modo a evitar informalidades e pendências de regularização;

8.8.4 adote as ações judiciais cabíveis, com a finalidade de se obter a desocupação do imóvel cedido por meio do Processo nº 35239.005464/95-19, que não foi obtido êxito pela via administrativa;

8.8.5. providencie a venda ou a reforma do imóvel situado em Caxias do Sul, Rua Visconde de Pelotas, nº 2260, que está em péssimo estado, sem uso e que, naquela cidade, o INSS tem tido necessidade de alugar imóvel de terceiros;

8.8.6. implemente o rateio das despesas, junto aos ocupantes, do imóvel cedido no Município de Estrela, Rua Rio Branco, nº 553;

8.8.7. adote ações judiciais com a finalidade de desocupar o imóvel situado no número 1603 da Rua General Câmara, em Santana do Livramento, visto que está invadido;

8.8.8. inclua os imóveis incorporados ao patrimônio do INSS, nos Municípios de Santo Antônio das Missões, de Cruz Alta e de Rolante, em registros no Inventário e no SIAFI;

8.8.9. promova as medidas judiciais cabíveis para a solução das infiltrações de água existentes nas lojas 01 e 02 da Avenida Getúlio Vargas, 5501 – Canoas/RS, vez que tal problema compromete o estado de conservação do imóvel, tornando-o insalubre, bem assim a prestação dos serviços à comunidade;

8.9. determinar à Superintendência do INSS na Paraíba que adote medidas judiciais com a finalidade de desocupar os invasores dos lotes nºs 20, 21 e 22 da Quadra B da Travessia Solon de Lucena, em Cabedelo.

8.10. determinar à Superintendência do INSS em Sergipe que promova a formalização da cessão do imóvel sito à Praça Abelardo do Rosário, s/n, Centro, em Tobias Barreto/SE, caso o mesmo ainda não tenha sido alienado;

8.11. determinar à Superintendência do INSS em Santa Catarina que:

8.11.1. providencie o pagamento das despesas de manutenção de imóveis cedidos por parte dos cessionários, ou então a desocupação dos mesmos nos casos em que esses se recusarem a fazer os desembolsos previstos na Portaria MPAS nº 2835/95;

8.11.2. proceda à escritura de venda da Sala 14 do número 1.500 da Avenida Atlântica, em Balneário Camboriú, utilizando, se necessário, as vias judiciais;

8.11.3. reforme ou aliene os imóveis de propriedade do INSS, nesse Estado, que estejam vagos e em estado ruim de conservação;

8.11.4. adote todas as medidas necessárias, inclusive as de natureza judicial, para reaver o imóvel ocupado pela Secretaria Estadual de Saúde/SC, localizado no Centro de Florianópolis;

8.11.5. Superintendência do INSS em Roraima, execute a manutenção do imóvel situado na Av. Zanny, s/nº, Caracará;

8.12. determinar à Superintendência do INSS no Pará que:

8.12.1. providencie a alienação do terreno situado na Rodovia Dionísio Bentes, s/nº, Município de Tomé-Açu, em obediência à Lei nº 7.787/89;

8.12.2. consulte previamente a SPU antes de efetuar a locação de imóveis de terceiros, em obediência ao Decreto-lei nº 1.184/71;

8.12.3. agilize o trâmite dos processos relativos a imóveis desse Estado pendentes de regularização;

8.12.4. estude a viabilidade de locar os imóveis utilizados como reserva técnica, de forma a assegurar sua vigilância permanente e a receber receitas patrimoniais;

8.12.5. reavalie, se ainda não o fez, o contrato de locação do imóvel localizado na Praça Magalhães, 211, Reduto, em Belém, a fim de compatibilizar o aluguel pago pelo órgão com os preços de mercado (item 7, fl. 334, TC-450.268/97-7);

8.13. determinar à Superintendência do INSS no Rio de Janeiro que:

8.13.1. adote as providências cabíveis junto aos mutuários que estão inadimplentes com as prestações dos imóveis vendidos a prazo no Estado do Rio de Janeiro;

8.13.2. formalize os processos de alienação de imóveis de acordo com a Lei nº 8.666/93, mantendo a ordem cronológica dos atos praticados e fazendo a inclusão tempestiva de todos os documentos comprobatórios desses atos;

8.13.3. caso ainda não efetivada a devolução ou regularização dos espaços irregularmente ocupados situados na Rua Feliciano Sodré, nº 154, São Gonçalo/RJ, sejam tomados os procedimentos administrativos e judiciais cabíveis;

8.14. determinar à Superintendência do INSS no Mato Grosso que:

8.14.1. caso ainda localizado o volume I do Processo nº 35087.027441/96-76, instaure processo administrativo com a finalidade de apurar as responsabilidades;

8.14.2. registre todas as transações com bens imóveis em processos administrativos;

8.14.3. promova o acerto dos registros contábeis no SIAFI e no inventário de bens imóveis;

8.14.4. utilize corretamente o Plano de Contas, de forma a contemplar os lançamentos contábeis nas contas “14131.00.00 – Bens Imóveis não destinados a uso”, “14211.97.00 – Bens Imóveis a alienar” e “14211.94.00 – imóveis em poder de terceiros”, bem como especificar cada uma das obras quando do uso da conta “14211.91.00 – obras em andamento”.

8.15. determinar à Superintendência do INSS em Pernambuco que:

8.15.1. adote as medidas pertinentes, inclusive judiciais, no sentido de solucionar a questão da adjudicação ocorrida em 1972, pelo INSS, de lotes inexistentes em Jaboatão (Processo nº 324/70);

8.15.2. proceda aos à regularização dos demais imóveis cujos atos dependam apenas do INSS;

8.15.3. providencie, se ainda não o fez, melhorias no edifício-sede do INSS em Recife, de forma a não colocar em risco a segurança das pessoas e o patrimônio público;

8.16. determinar à Superintendência do INSS em Minas Gerais que:

8.16.1. planeje corretamente as locações de imóveis de terceiros, efetuando: consulta à SPU a cada renovação contratual; empenho global e prévio da despesa; submissão dos procedimentos à Procuradoria Jurídica; demonstração dos cálculos dos reajustamentos dos contratos; ocupação de imóvel somente com contrato formal; cálculo do valor de locação com base em média na qual se utilize preços de aluguéis de imóveis cujas áreas sejam compatíveis a que se pretenda locar;

8.16.2. instaure tomada de contas especial com a finalidade de apurar responsabilidade e de obter ressarcimento aos cofres públicos no caso dos prejuízos verificados na locação de imóvel de terceiros por preço superior ao de avaliação, situação ocorrida em Betim/MG, Processo nº 35097.010317/94-42;

8.16.3. formalize as cessões de imóveis e providencie o ressarcimento das respectivas despesas de manutenção;

8.16.4. providencie a inclusão de todos os imóveis do INSS no Estado no inventário de bens imóveis e no SIAFI;

8.16.5. se já não tiver feito, proceda à alienação ou retomada dos seguintes imóveis invadidos, os quais encontravam-se em situação “Pendente de Regularização” (letra c, fl. 356, TC-375.409/97-1):

– 4 lotes no Bairro Vera Cruz, em Belo Horizonte:

Códigos SGPI 10053-11-00000-5 e 10054-11-00000-4; 10073-11-00000-5 e 10074-11-00000-4.

– 26 lotes no Bairro Gameleira, em Belo Horizonte:

Códigos SGPI 10587-11-00000-6 a 10612-11-00000-2.

– 1 caixa d’água na Favela Prado Lopes, em Belo Horizonte:

Código SGPI 10165-11-0000-4.

– 1 gleba na Rua Cândido de Souza, Bairro Nova Cintra, em Belo Horizonte:

Código SGPI 10165-11-00000-4.

– 4 lotes na Av. Macapá x Rua Nova Frigurgo, em Ipatinga:

Códigos SGPI 10517-11-00000-6 a 10520-11-00000-3;

8.17. determinar à Superintendência do INSS no Maranhão que:

8.17.1. regularize a cessão do prédio da Avenida Alexandre de Moura, Bairro do Apicum, São Luís;

8.17.2. adote, caso ainda não tenha feito, as medidas judiciais cabíveis com vistas à cobrança dos aluguéis em atraso;

8.17.3. abstenha-se de renovar os contratos de locação com as prefeituras inadimplentes, adotando, se for o caso, as medidas necessárias para reaver a posse dos respectivos imóveis; e

8.17.4. regularize as pendências relacionadas à obra de reforma do Edifício João Goulart;

8.18. determinar à Superintendência do INSS em Goiás que implemente as ações cabíveis, judiciais se necessárias, junto aos compradores dos seus imóveis que estão inadimplentes;

8.19. determinar à Superintendência do INSS em São Paulo que:

8.19.1. consulte a SPU antes de locar imóveis de terceiros;

8.19.2. atualize o inventário dos bens imóveis do INSS nesse Estado, juntamente com os respectivos registros no SIAFI;

8.20. determinar à Superintendência do INSS no Piauí que:

8.20.1. processe a juntada e formalize, por meio de processos, toda a documentação relativa à administração dos imóveis do INSS nesse Estado;

8.20.2. priorize solução para o terreno localizado na Rua Riachuelo, em Teresina/PI, adquirido junto a pessoa que não era o verdadeiro proprietário, implementando ações judiciais se necessárias, com a finalidade de obter a posse do imóvel ou de se ressarcir de eventuais prejuízos provocados por estelionato;

8.20.3. regularize a situação jurídica dos imóveis do INSS no Estado;

8.20.4. agilize a negociação da proposta de compra das casas residenciais, situadas no Conjunto Broder Ville, em Parnaíba-PI (total de 133 casas), com a Prefeitura Municipal de Parnaíba do processo enviado à Direção Geral do INSS-PI – Diretoria de Engenharia e Patrimônio que, à época da auditoria, encontrava-se em fase final de negociação;

8.21. determinar à Superintendência do INSS no Amazonas que:

8.21.1. adote as ações cabíveis, judiciais se necessárias, para solucionar as pendências relativas a imóveis do INSS em Manaus que estão invadidos;

8.21.2. providencie o pagamento, corrigido monetariamente, do valor que deixou de ser pago pelo Sr. José Jerônimo da Silva quando adquiriu o imóvel situado na Rua Frei José dos Inocentes, Casa 01 do Conjunto Mecena, Boa Vista/RR (CR\$ 38.718,60, em 30.12.93);

8.21.3. inclua nos processos licitatórios de alienações de imóveis, que vierem a ocorrer nesse Estado, os imóveis locados para terceiros que não tiverem previsão de uso futuro, em cumprimento à Lei nº 7.787/89;

8.21.4. rateie corretamente as despesas de manutenção dos imóveis locados ou cedidos a terceiros, especialmente no que se refere aos localizados no edifício-sede do INSS, Av. Sete de Setembro nº 280 - Centro;

8.21.5. observe os ditames da Lei nº 8.666/93 quando realizar a alienação de imóveis, em especial os arts. 38, *caput*, e inciso I, e 43, § 2º;

8.21.6. publique, no Diário Oficial da União, as sínteses das lavraturas das escrituras dos imóveis, conforme exige o artigo 37 da Resolução INSS/PR nº 370/96;

8.21.7. instaure processo administrativo com a finalidade de apurar responsabilidades pela penhora do terreno recebido em 1989 da Estaleiros Amazônia S/A – ESTANAVE, ocorrida em virtude de não ter sido adotado o tempestivo registro, no cartório competente, da dação em pagamento do imóvel;

8.22. Superintendência do INSS em Rondônia:

8.22.1. providencie os registros, nos cartórios competentes, dos imóveis incorporados ao patrimônio do INSS em Rondônia;

8.22.2. resolva, em definitivo, a situação que se arrasta por mais de 6 (seis) anos com relação à propriedade do lote situado na Avenida Rogério Creser, esquina com Avenida Rio Branco, s/nº, Porto Velho (nº RIP 10004-26-00000-7), observando, para tanto, a legislação que rege a matéria;

8.23. determinar à Superintendência do INSS no Paraná que adote providências para adequar aos preceitos do Decreto nº 99.509/90 a cessão do imóvel em posse da Associação dos Servidores da Previdência Social, reexaminando a conveniência de ser mantida a referida cessão, sendo indispensável que, para tanto, seja obtida autorização legal;

8.24. determinar à Superintendência do INSS no Acre que observe, em futuros contratos de locação de imóveis, a exigência de realização de avaliação prévia, conforme dispõe o art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93;

8.25. determinar, ainda, à Presidência do INSS, que adote providências com vistas à implementação das seguintes medidas pela administração central da autarquia e/ou por seus órgãos subordinados:

8.25.1. nos editais de venda de imóveis do INSS, inclusão de cláusula de atualização dos valores das propostas, observando sempre o valor de mercado dos imóveis alienados;

8.25.2. edição de norma definindo procedimentos a serem adotados nos casos em que existirem imóveis pendentes de regularização jurídica;

8.25.3. no caso dos imóveis utilizados como reserva técnica, quando a previsão de uso for a médio ou longo prazo, ocupação dos referidos bens, quando houver essa possibilidade, de forma a aumentar as receitas patrimoniais e impedir possíveis invasões;

8.25.4. sempre que possível, desocupação prévia dos imóveis que forem postos à venda, de forma a não afastar possíveis interessados;

8.25.5. para toda e qualquer cessão de imóveis do INSS, destinada a instituições não pertencentes à Administração Pública, exigência de prévia autorização mediante ato do Presidente da República, tendo em vista o teor do § 3º do art. 18 da MP nº 1.567/97, em suas diversas reedições, convertida na Lei nº 9.636, de 15.05.98, c/c a Lei nº 7.787/89;

8.25.6. exigência junto à Caixa Econômica Federal de apresentação semestral da prestação de contas dos recursos arrecadados com a venda de imóveis residenciais do Instituto, adotando as providências legais cabíveis em caso de não-atendimento da exigência;

8.25.7. apuração dos prejuízos causados ao INSS em virtude das seguintes irregularidades, bem como o ressarcimento junto a cada um dos responsáveis dos valores apurados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, instaurando, se for o caso, as respectivas tomadas de contas especiais:

8.25.7.1. execução de despesas de condomínio relativas a imóveis residenciais do INSS localizados no Bloco D da SQN 310 e no Condomínio Napoleão de Queiroz, sito na OAS 04, em Brasília-DF, uma vez que os mesmos encontravam-se ocupados, não cabendo despesa à autarquia, de acordo com a alínea “c” do inciso I do artigo 15 da Lei nº 8.025/90;

8.25.7.2. não-revisão das taxas de ocupação dos imóveis administrados pelo INSS, em 23/01/95, data do reajuste geral dos servidores públicos, de acordo com o estatuído no artigo 16 da Lei nº 8.025/90;

8.25.7.3. não-cessação das permissões de uso de imóveis residenciais quando os ocupantes estiverem inadimplentes no pagamento das taxas de ocupação, descumprindo-se o inciso X do art. 16 do Decreto nº 980/93;

8.25.7.4. remessa a este Tribunal de informações atualizadas acerca do processo nº 35000.003945/95-57, que, à época da auditoria, se encontrava desaparecido, devendo ser informadas as providências porventura tomadas para ressarcir a autarquia de eventual prejuízo decorrente desse desaparecimento;

8.26. determinar à Diretoria de Auditoria de Programas da Área Social da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União que informe nas próximas contas do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a adoção das medidas implementadas, bem como dos resultados alcançados, para o saneamento das determinações constantes desta deliberação, e, ainda, que informe a situação patrimonial dos seguintes imóveis localizados no Estado de Minas Gerais:

8.26.1. imóveis com situação “Regularizado para Alienação”:

– 74 lotes no Bairro Vera Cruz, em Belo Horizonte:

Códigos SGPI 10001-11 – 000007 a 10050-11 – 00000-8; 10052-11-00000-6; 10055-11-00000-3 a 10072-11-00000-6; 10075-11-00000-3 a 10079-11-00000-7.

– 1 gleba na Rua Avelino Foscolo e outras, V. Magnesita, em Belo Horizonte:

Código SGPI 10446-11-00000-6

– 1 casa na Rua Exp. João Batista Rotelo, Bairro São Geraldo, em Belo Horizonte:

Código SGPI 10302-11-00000-9

– 2 apartamentos – Rua José Bonifácio, 240, em Belo Horizonte:

Códigos SGPI 10484-11-10482-8 e 10485-11-10482-7

– 1 apartamento – Av. Antonio Carlos, 1197, em Belo Horizonte:

Código SGPI 10516-00000-7;

8.26.2. imóveis que são passíveis de alienação:

– terreno-gleba em Ipatinga:

Código SGPI 10521-11-00000-2

– terreno na Rua Padre Eustáquio, em Belo Horizonte:

Código SGPI 10252-11-00000-8

– terreno-gleba em São João Del Rey:

Código SGPI 10154-11-00000-5;

8.27. fixar o prazo de 60 (sessenta dias), a contar da ciência da presente deliberação, para que a Presidência do INSS informe ao Tribunal, por meio da 4ª Secretaria de Controle Externo, o resultado das medidas ora determinadas;

8.28. remeter os autos ao Ministério Público junto ao TCU para que examine a conveniência de interpor recursos de revisão em relação aos atos praticados pelos ex-diretores de Administração Financeira do INSS, no período de 1992 a 1996, cujas contas já se encontram julgadas;

8.29. determinar, posteriormene, a juntada destes autos ao processo nº TC-012.754/1994-3, referente às contas do INSS relativas ao exercício de 1993, que se encontram reabertas em virtude de recurso de revisão provido pelo Tribunal (Acórdão nº 253/2002 – Plenário, Ata nº 25);

8.30. determinar a remessa de cópia do volume principal deste processo à 4ª SECEX para que examine, em confronto com as contas relativas a 1997 (TC-004.260/1998-8), as questões atinentes àquele exercício;

8.31. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Ministro da Previdência e Assistência Social, à Presidente do INSS e à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União.

9. Ata nº 44/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 20/11/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

11.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

**ANTT E NOVADUTRA – CORREÇÃO DOS VALORES
UTILIZADOS NOS FLUXOS DE CAIXA E FIXAÇÃO DAS ATUAIS
TARIFAS DE PEDÁGIO
Relatório de Inspeção**

Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-014.824/2000-8 (com 54 anexos)

Apenso: TC-019.343/1996-5 (com 6 anexos)

Natureza: Relatório de Inspeção (originário de representação)

Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A. – Novadutra

Interessado: Ministério Público Federal – Procuradoria da República em São José dos Campos/SP

Ementa: Inspeção. Correção dos valores utilizados nos fluxos de caixa que embasaram as revisões do contrato de concessão e a fixação das atuais tarifas de pedágio. Comprovação da existência de ganho pelas concessionárias, não revertido para os usuários, representado pelo adicional de tráfego, gerado na praça original de Parateí, em razão do deslocamento da praça de Parateí Norte e do desmembramento que originou a praça de Jacareí. Necessidade de preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em favor dos usuários, com a apropriação desses valores no fluxo de caixa, a fim de propiciar a redução das tarifas, de forma diretamente proporcional ao valor agregado. Fixação de prazo para que a ANTT desenvolva metodologia própria disciplinando a questão e, após o estabelecimento das normas, promova revisão no contrato de concessão, firmado com a Novadutra, a fim de incorporar ao fluxo de caixa o adicional de tráfego apurado. Determinações à ANTT. Ciência ao Ministério Público Federal e a outros interessados.

RELATÓRIO

Trata-se de inspeção realizada em cumprimento ao subitem 8.3 da Decisão 337/2001 – Plenário, “a fim de certificar que o benefício oferecido aos usuários, na forma de redução do pedágio, em razão da instalação de nova praça em Jacareí/SP, foi calculado na justa medida para manter inalterado o equilíbrio financeiro do contrato, sem proporcionar ganhos injustificados à concessionária, bem como verificar se as adequações e revisões efetuadas no contrato, desde o seu início, preservaram o equilíbrio financeiro original e a modicidade das tarifas”.

Nessa deliberação, o Tribunal proferiu decisão preliminar, considerando que a implantação da nova praça de pedágio em Jacareí/SP estava de acordo com as Leis 8.987/95 e 8.666/93 e com o contrato de concessão.

No entanto, naquela oportunidade, deixou assente que a decisão definitiva “sobre a correção dos valores utilizados no fluxo de caixa, que embasaram as revisões do contrato de concessão e a fixação das atuais tarifas de pedágio, sobre os parâmetros utilizados para estimar o tráfego nessa nova praça de pedágio, bem como sobre os custos das obras associadas às alterações”, seria proferida somente após a realização dessa inspeção (subitem 8.2).

Assim, a decisão definitiva a respeito da correção dos valores de pedágio, vigentes em razão da implantação da nova praça de pedágio em Jacareí/SP, estará sendo adotada nesta oportunidade, com base em dados técnicos coligidos na inspeção realizada pelos servidores José Augusto Maciel Vidigal, Adalberto Santos de Vasconcelos, Cláudio Riyudi Tanno e Paulo Henrique Nogueira, transcorrida no período de 8.10 a 14.11.01, aí englobado o planejamento e a execução em campo.

Nesse trabalho, a equipe verificou as seguintes alterações no Programa de Exploração da Rodovia até janeiro de 2001:

Nomenclatura atual	Aprovação	Alteração da tarifa	Escopo
Revisão 01	Ago 1997	Sim – R\$ 2,67608 (+ 11,97%)	incremento e antecipação de investimentos obras de segurança: barreiras rígidas e metálicas, sinalização, passarelas, dispositivos, etc...
Adequação 01	Mar 1998	Não	provisionamento de ISS até dez 97 investimentos: barreiras, passarelas e dispositivos de segurança.
Adequação 02	Ago 1998	Não	provisionamento de ISS de Jan98 a Jun98 investimentos: desmembramento da praça de Parateí, melhoramentos Arujá e 3ª faixa.
Adequação 03	Nov 1998	Não	cabines de bloqueio em Viúva Graça sentido RJ-SP.
Adequação 04	Jul 1999	Não	prov. ISS de Jul98 a Dez98 – investimentos: viaduto de transposição Guará e Pindamonhangaba e prolongamento marginal viadutos CTA/Embraer. CPMF de Jan97 a Dez98. receitas alternativas até dez 98. Antecipação Serra das Araras.
Revisão 02	Ago 1999	Sim – R\$ 2,5322 (- 5%)	Exclusão do ISS a partir de 1999. redução da tarifa a partir de 18/08/1999.
Revisão 03	Dez 1999	Sim – R\$ 2,55752 (+ 1%)	aumento da alíquota da Confins a partir de 18/08/1999.
Revisão 04	Dez 1999	Sim – R\$ 2,69819 (+ 5,5%)	reinclusão do ISS a partir de 2000.
Revisão 05	Jul 2000	Sim – R\$ 2,6645 (-1,04%)	inclusão do ISS referente ao exercício de 2000. retirada da CPMF de Jan 97 a 31 dez 98.

Adequação 05	Ago 2000	Não	saldo FAP até 31Dez99, CPMF de Jan99 a Dez99, receitas alternativas Jan a Dez99, receitas com Fibra Ótica em 2000, diferença devido congelamento da tarifa, ajuste de tráfego adicional Parateí norte, ajuste receita adicional cabines de bloqueio Viúva Graça, desmembramento praça de pedágio Parateí/Jacareí.
Revisão 06	Jan 2001	Sim – R\$ 2,6832	Inclusão do ISS de novo municípios aptos ao recebimento do imposto.
Adequação 06		Não	saldo do Fap de 01/01/00 a 31/12/00 receitas alternativas auferidas em 2000 receitas alternativas previstas: 01/2001 a 02/2002 passagem livre de caminhões (04/05/00 a 11/05/00 e compensações correspondentes (verba de fiscalização e receitas alternativas) ajuste do tráfego adicional Parateí Norte ajuste receita adicional cabines de bloqueio viúva graça alteração da data de início da operação da praça de pedágio Parateí/Jacareí – início previsto para Set/2001 ajuste de custo operacionais/investimentos

Todas essas revisões e adequações foram conferidas e analisadas pela equipe de inspeção (vide fls. 591/616 do volume 54), tendo sido verificado que elas observaram as disposições legais e contratuais e mantiveram inalterada a taxa interna de retorno original do empreendimento.

Ressalta a mesma equipe que as únicas incorreções observadas ocorreram nas adequações 4 e 6 e na revisão 6, as quais foram sanadas nas revisões e adequações posteriores.

Também foi avaliada a atuação do DNER no acompanhamento do contrato de concessão, tendo sido verificado que *“todas as medições de tráfego ao longo da rodovia são de responsabilidade da concessionária”* e o órgão *“não possui controles próprios que possam aferir a correção das medições, impossibilitando maior transparência na coleta de dados que, por sua vez, repercutem nos valores da tarifa e, conseqüentemente, na aplicação da legislação fiscal e tributária.”*

De acordo com a equipe, isso demonstra a enorme fragilidade da fiscalização, pois o *“tráfego efetivo da rodovia constitui-se em risco de tráfego da concessionária, ou seja, se o tráfego real estiver abaixo do tráfego projetado no fluxo de caixa, a concessionária deve arcar com esse ônus. Entretanto, caso o tráfego efetivo total da rodovia esteja acima da projeção total de tráfego, esse ‘plus’ no tráfego deverá ser repassado para o usuário na forma de melhorias adicionais, além disso, todo o tráfego pedagiado na praça de Jacareí e o adicional de Parateí Norte são lançados no fluxo de caixa pelos valores reais pedagiados.”*

Assim, a equipe de auditoria assinala que *“é imprescindível ao poder concedente possuir meios próprios de aferição do tráfego efetivo na rodovia, ou contratá-los eventualmente, confrontando essas medições com as efetuadas pela Concessionária NovaDutra.”*

As questões atinentes à alteração da praça de pedágio de Parateí foram objeto de avaliação específica, englobando os desmembramentos que deram origem às praças de Parateí Norte e Jacareí (fls. 617/42 do volume 54).

Nesse exame, a equipe de inspeção detectou que “*as modificações na NovaDutra decorrentes do desmembramento da praça de pedágio de Parateí e da criação da nova praça de Jacareí causaram diminuição do risco de tráfego assumido pela concessionária em sua proposta à época da licitação, superiores à contrapartida oferecida aos usuários da rodovia na forma do atual desconto de 7,2% nas tarifas originais do complexo de Parateí. Dessa forma, há indícios de que concessionária está obtendo ganhos financeiros indevidos com a redução do risco de tráfego original: 4,16% com o desmembramento de Parateí e 10,62% com a criação de Jacareí (total de 13,33%). Corrigindo-se a matriz de tráfego assumido pela concessionária na praça de Parateí (original), foi constatado que o desconto ofertado no complexo Parateí/Jacareí poderia ser superior ao concedido: em vez de se reduzir o pedágio de R\$4,50 para R\$4,20 (desconto de 7,2%), poder-se-ia implementar uma redução para, no mínimo, R\$3,90 (desconto de 13,5%). Entendemos que, a menos que a concessionária apresente estudos mais completos (detalhado de forma mais precisa a questão da diminuição do risco de tráfego), deve ser feita a correção da matriz de tráfego na forma proposta neste relatório.*”

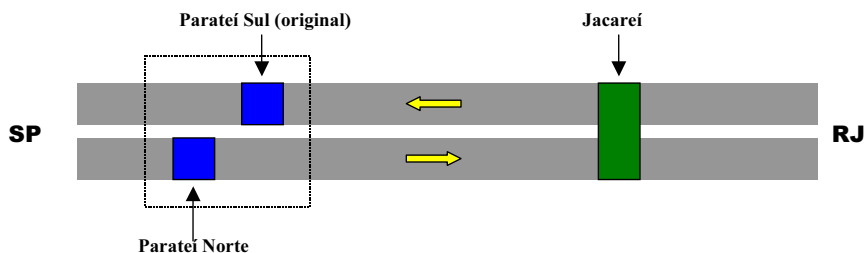
Para melhor compreender como se chegou a tal conclusão, faz-se necessário transcrever o trecho do relatório no qual é apresentada a metodologia de cálculo empregada, *in verbis* (fls. 617/56, volume 54):

5. “Alterações na praça de pedágio de Parateí

135.A Praça de Pedágio de Parateí, localizada no município de Arujá (km 180,8 da rodovia), apresentava em sua configuração original cobrança bidirecional. Em agosto de 1998, ante a necessidade de ampliação de capacidade, foi autorizado o desmembramento em duas praças de cobrança unidirecional: Parateí Sul, na localização original, para cobrança no sentido São Paulo (denominado sentido sul) e Parateí Norte, a ser construída no km 204,7 da rodovia, para cobrança no sentido Rio de Janeiro (denominado sentido norte).

136.Com o intuito de se captar adicional de tráfego pedagiado, a fim de possibilitar descontos nas tarifas praticadas, foi autorizado, pelo DNER, em julho de 2000 (fl. 49), a construção da Praça de Pedágio de Jacareí (km 165). Essa nova praça foi tratada como integrante do complexo Parateí, de modo que o somatório das tarifas cobradas na Praças de Parateí Norte, Parateí Sul e Jacareí não deveriam ultrapassar as tarifas praticadas nas outras três praças de pedágio. Nesses termos, em valores à época da auditoria, eram cobradas as tarifas, no sentido Sul, de R\$ 2,20 em Parateí Norte e de R\$ 2,00 em Jacareí. No outro sentido, são R\$ 2,00 em Jacareí e R\$ 2,20 em Parateí Sul. Dessa forma, há uma redução de R\$ 0,30 nas tarifas por sentido para usuários que trafegam pelo complexo Parateí, uma vez que as demais praças mantêm a tarifa de R\$ 4,50 por sentido. A figura a seguir retrata a situação final do complexo denominado Parateí.

Figura 3: Sistema de pedagiamento do Complexo Parateí



5.1. O desmembramento da praça de Parateí em norte e sul

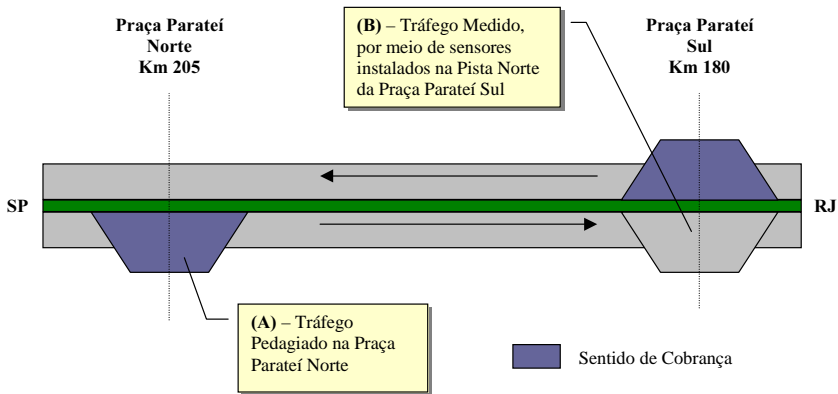
5.1.1. Justificativas para o desmembramento

137. Conforme justificado pela concessionária em entrevistas com a equipe de auditoria, argumentação corroborada pelo DNER nos presentes autos (fls.96/98), logo nos primeiros anos da concessão, a Praça de Pedágio de Parateí mostrou-se subdimensionada com suas onze (11) cabines de cobrança, vindo a ocasionar congestionamentos no local, o que justificava a necessidade de ampliação a fim de eliminar os congestionamentos nos horários de pico e nos feriados prolongados. Os estudos apresentados mostravam uma necessidade imediata de 13 cabines, a qual se ampliava gradativamente para 14 cabines no período de 1999 a 2001, 15 cabines de 2002 a 2004, 16 cabines de 2005 a 2007 e 17 cabines a partir dessa data.

138. Essa necessidade decorreu também da superação de expectativas de tráfego previstas para os dois anos iniciais de exploração. No primeiro ano completo de operação (1997), o tráfego realizado (19.770 mil veículos equivalentes) superou em 26,1% o tráfego projetado na proposta comercial (15.680 mil veículos equivalentes).

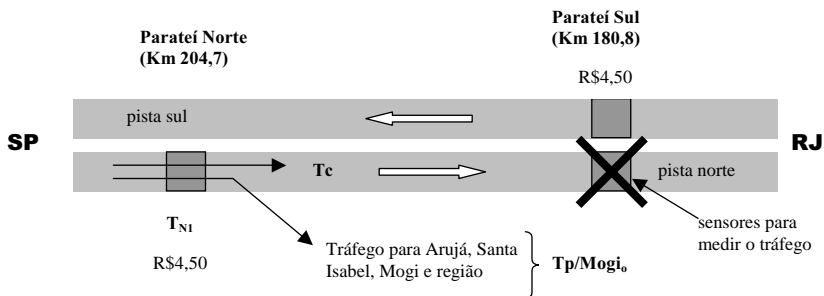
139. À época, quando das discussões das alterações na Praça de Parateí, a concessionária justificou a impossibilidade de alargamento da praça ante a presença do Rio Parateí próximo à Pista Sul (sentido São Paulo) e a existência de talude junto à Pista Norte (sentido Rio de Janeiro), formado por material instável do ponto de vista geotécnico, além de loteamento urbano em seu topo, dificultando a execução de novo corte (fl. 110). Todavia, a equipe de auditoria, contando com a participação de um ACE da SECEX/GO, especialista em obras rodoviárias, quando das verificações in loco, constatou que não se mostrou caracterizado no local a impossibilidade de corte no perfil existente, o que poderia ampliar a capacidade da praça junto à Pista Norte.

Figura 4: Desmembramento da Praça de Pedágio de Parateí em Parateí Norte e Parateí Sul



5.1.2.O tráfego adicional captado em Parateí Norte

Figura 5: Desmembramento da Praça de Parateí



140. A nova localização da cobrança de pedágio no sentido Norte passou a agregar tráfego de usuários que deixavam a rodovia antes da Praça de Parateí em direção a Santa Isabel, Arujá, Mogi das Cruzes e região. Assim, como condição para que a alteração pudesse ser processada, todo o acréscimo de tráfego em Parateí Norte em relação à Praça de Parateí (sentido sul), na Pista Norte, deveria ser revertido para o fluxo de caixa.

Legenda: T_c = tráfego principal, comum às duas praças
 T_{Ni} = tráfego pedagiado em Parateí Norte
 $T_p/Mogi_o$ = tráfego para Arujá, Santa Isabel, Mogi e região

141. Quando da elaboração da adequação, foi estimado o acréscimo de tráfego de aproximadamente 7,32% do tráfego total da concessão inicialmente projetado, o que representa um acréscimo 174.850 mil veículos equivalentes de um total de 2.388.006 mil veículos. No entanto, bastaria um acréscimo de tráfego de

4,94% (117.968 mil veículos) para equilibrar o fluxo de caixa do empreendimento, de modo a custear os investimentos adicionais e o acréscimo de custo operacional com a nova praça desmembrada, sem provocar acréscimo de tarifas. A Adequação 02, de agosto de 1998, contemplou as alterações propostas, incorporando ao fluxo de caixa um tráfego adicional de Parateí Norte, estimado em 4,94% do tráfego total inicialmente previsto, com projeção de crescimento ao longo da concessão igual ao adotado nas outras praças de pedágio.

142. Em termos de tráfego na Praça de Parateí (original), inicialmente projetado em 564.764 mil veículos equivalentes, os acréscimos estimados de 7,32% e 4,94% do tráfego total, representam um incremento, respectivamente, de 30,96% e 20,89% de tráfego na praça.

143. Previu-se que as projeções de tráfego adicional em Parateí Norte seriam anualmente ajustados com as medições efetivas de tráfego (tráfego real), mantendo-se nos anos subsequentes a previsão constante da Adequação 02 (tráfego incrementado em 4,94% do tráfego total com crescimento anual igual ao proposto pela concessionária na licitação). Dessa forma, havia a expectativa de que, além de custear os novos investimentos, o desmembramento poderia proporcionar descontos no valor das tarifas praticadas no complexo Parateí. Verifica-se, após três anos completos de medição, que o tráfego está aquém das expectativas iniciais em 55,8%, em relação ao acréscimo de 7,32%, e de 34,5%, em relação ao valor lançado no fluxo de caixa, que previa um acréscimo de 4,94%.

Tabela 6: Expectativas de acréscimo de tráfego em Parateí Norte em confronto com o tráfego realizado e ajustado ao ano calendário

	Previsão inicial 7,32%	Necessidade 4,94%	Tráfego realizado 3,24%
Acréscimo de tráfego	12.909	8.712	5.709
Erro de estimativa	-55,8%	-34,5%	

Fonte: NovaDutra - Adequação 02 e posteriores

144. Como essa frustração de tráfego apresentou efeito apenas nos três primeiros anos de alteração, o impacto na elevação de tarifa não se mostrou visível, uma vez que nos demais anos são mantidas as projeções iniciais de acréscimo. Entretanto, persistindo essa diferença entre o realizado e o vislumbrado do estudo realizado pela NovaDutra, a tarifa de pedágio deverá subir, ou seja, o usuário além de não obter um desconto na praça, arcaria com parte dos custos das obras realizadas pela concessionária e não previstas no PER.

5.1.3. A medição do tráfego adicional pedagiado em Parateí Norte

145. O edital de licitação da concessão previa a cobrança de pedágio em quatro praças, em locais previamente definidos, constituindo-se em risco da concessionária o tráfego total assumido por ela em sua proposta comercial, confirmando-se ou não ao longo da execução da concessão, conforme se observa dos seguintes trechos do edital de licitação e do PER, respectivamente:

‘38. Quando da elaboração da sua Proposta de Tarifa, a Licitante deve considerar que o volume máximo de tráfego a ser estimado para todo o prazo da

concessão (vinte e cinco anos) não pode ultrapassar o limite de 2.388.700.000 (dois bilhões, trezentos e oitenta e oito milhões e setecentos mil) veículos equivalentes aos veículos da Categoria 1 (definidos no item 113) e que as estimativas anuais ou a estimativa global de tráfego para o prazo da concessão previstas na 'Premissa Básicas da Proposta de Tarifa' e no 'Plano Econômico-financeiro' a que se referem o item 27 constituem meros indicadores que objetivam propiciar à Comissão o exame das Propostas de Tarifa para os fins previstos nas letras 'a' a 'c' do item 28, e que caso estas estimativas não ocorram – seja para mais ou para menos – daí não decorrerá qualquer revisão da Tarifa Básica de Pedágio, visto que à concessionária caberá, integralmente, o risco geral de trânsito, conforme estabelecido no item 85' (grifamos). (Seção IV – Da Elaboração da Proposta de Tarifa, item 38, volume 12 dos presentes autos).

'(...) Por outro lado, constatada em qualquer época ao longo da Concessão, a ocorrência de um volume total máximo de tráfego (somatório total do número de veículos equivalentes pedagiados) superior a 2.388.700.000 veículos equivalentes, tal fato implicará na compulsória realização pela Concessionária da implantação de melhoramentos na Rodovia, adicionais aos previstos neste Programa, nas condições previstas no Edital (Fase III) – Capítulo III – seção I – subseção V'. (PER – Programa de Exploração da Rodovia, Tomo- II, Atualização, Julho/2000, fl. 137 do volume 9 dos presentes autos)

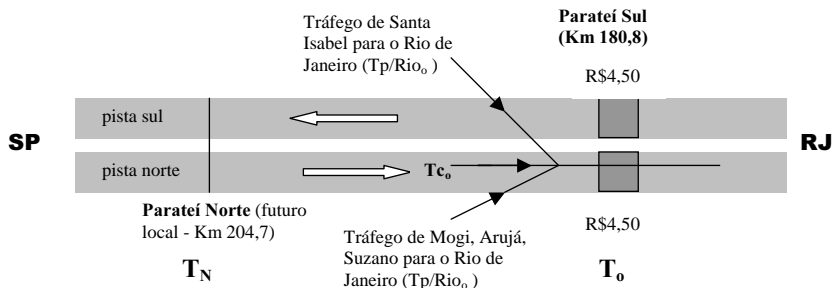
146.A adequação, que contemplou o desmembramento, buscou manter o risco inicialmente assumido na Praça de Parateí e não atribuir riscos adicionais com o acréscimo de tráfego pedagiado na nova Praça de Parateí Norte. Portanto, não há risco na projeção de tráfego adicional de 4,94% constante do fluxo de caixa, inicialmente estimado em 7,32%. Justifica-se esse tratamento pelo fato de o novo tráfego projetado não fazer parte da proposta oferecida pela concessionária na época da licitação, o que, a princípio, impossibilita atribuir a ela outros riscos que não aqueles assumidos desde o início. Assim, é premissa da modificação que a concessionária não tenha ganhos nem perdas com o novo fluxo de tráfego pedagiado.

147.O fluxo de caixa mantém a matriz de tráfego assumida nas quatro praças originais de pedágio. Na Praça original de Parateí foi assumido um tráfego total, nos dois sentidos, de 564.764 mil veículos equivalentes ao longo da concessão. Com o desmembramento da praça, a concessionária continua considerando no fluxo de caixa a mesma receita proveniente desse tráfego assumido em Parateí, mas com uma nova matriz de tráfego, tratada separadamente, denominada Adicional de Parateí Norte, ajustada anualmente pelo acréscimo real de tráfego.

148.O acréscimo real de tráfego é medido pela diferença entre o tráfego pedagiado na pista norte da nova Praça de Parateí Norte e o tráfego medido por sensores na pista norte da Praça de Parateí Sul (localização original da Praça de Parateí). Esse adicional refere-se ao tráfego pedagiado, anteriormente não existente, obtido com o desmembramento, na Praça de Parateí Norte. Busca-se, com isso,

quantificar o tráfego adicional obtido pela concessionária, com a alteração, calculando-se o acréscimo do tráfego atual pedagiado (Figura 5) em relação ao tráfego que estaria sendo pedagiado, caso a praça continuasse em sua localização original (Figura 6).

Figura 6: Tráfego pedagiado antes do desmembramento



Legenda: T_N = tráfego de passagem livre no Km 204,7
 T_o = tráfego pedagiado na pista norte de Parateí
 T_p/Rio_o = tráfego pedagiado em Parateí – oriundo de Mogi, Arujá, Suzano, Santa Isabel etc. – para destinos no sentido Rio de Janeiro
 T_{c_o} = tráfego principal, comum às duas praças

5.1.4. As condições de tráfego inicialmente existentes

149. Inicialmente, vamos analisar as condições de tráfego existentes nas imediações da Praça de Parateí, quando do pedagiamento original definido na licitação, antes de ocorrer o desmembramento da praça (Figura 6). Nessa configuração, dois fluxos de veículos são importantes para a análise: o tráfego pedagiado na Pista Norte de Parateí (T_o), existente no km 180,8 da rodovia (Posição Original), e o tráfego de passagem livre no km 204,7 (T_N), onde definiu-se que seria construída a nova Praça de Parateí Norte (Posição Norte).

150. Pode-se considerar que havia um tráfego principal de veículos, comum às duas posições (T_{c_o}). A expectativa de tráfego adicional a ser captado na Posição Norte (Parateí Norte) decorria do fluxo de veículos de São Paulo e mediações em direção a Santa Isabel, Arujá, Mogi das Cruzes e região ($T_p/Mogi_o$), conforme mostra a figura 5, cidades intermediárias às duas posições, que não incorria no pagamento de pedágio porque o acesso a essas cidades era anterior à Praça de Parateí. A projeção inicial de acréscimo de tráfego, estimado em 7,32% do tráfego total da concessão e 30,96% do tráfego em Parateí, fundamentou-se principalmente na captação desse fluxo de veículos.

151. No entanto, embora bem inferior, deve ser levado em consideração o tráfego pedagiado de usuários que se dirigiam daquelas cidades intermediárias para destinos no sentido Rio de Janeiro (T_p/Rio_o), existente somente na Posição Original. Não havendo outros fluxos parciais de veículos nessa configuração, os

tráfegos na Pista Norte de Parateí (T_O) e na futura localização de Parateí Norte (T_N), podem ser expressos pela equações:

$$T_O = Tc_0 + Tp/Rio_0 (1)$$

$$T_N = Tc_0 + Tp/Mogi_0 (2)$$

152.A expectativa de captação adicional de tráfego pedagiado (Dif_0), nesse momento, pode ser quantificado como a expectativa de acréscimo do novo tráfego pedagiado (T_N) em relação ao tráfego pedagiado na configuração anterior (T_O):

$$\text{Adicional de tráfego} = T_N - T_O = Dif_0$$

$$Dif_0 = Tp/Mogi_0 - Tp/Rio_0 (3)$$

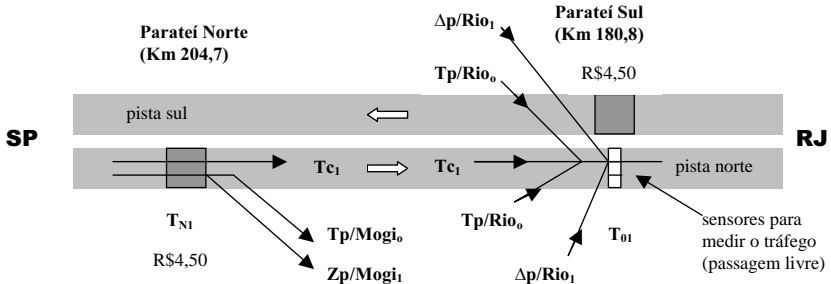
153.A equação (3) anterior indica o que vem a ser o acréscimo de tráfego a ser captado em Parateí Norte: trata-se do tráfego pedagiado exclusivamente na nova localização, decorrente do desmembramento, excluído o tráfego pedagiado exclusivamente na localização anterior, uma vez que essa receita deixou de existir. Nesses termos, atualmente, é confrontado o tráfego total pedagiado na nova praça (Posição Norte) com o tráfego medido por sensores na localização original da praça (Posição Original).

154.A sistemática, assim, expressa efetivamente o tráfego adicional captado em Parateí Norte, pois estará sempre medindo o tráfego para Santa Isabel, Arujá, Mogi das Cruzes e região, expurgado o tráfego dessas cidades em direção ao Rio de Janeiro, uma vez que o tráfego comum às duas localizações de praças (Tc_0) estará sempre eliminado da diferença calculada. Em termos de sistemática, há uma incorreção, não comprometedora, mas que necessita ser avaliada. Refere-se ao tráfego decorrente de veículos isentos, tais como ambulâncias, corpo de bombeiros, do DNER, das Forças Armadas, do Ministério Público, da NovaDutra, da Polícia Civil, Militar e Rodoviária, de prefeituras etc., além das motocicletas, que não interferem em T_N , mas são considerados como pedagiados ao passarem pelos sensores, vindo a incrementar T_O , reduzindo a diferença a ser revertida ao fluxo de caixa.

5.1.5.As reais condições de medição do adicional de tráfego após o desmembramento

155.Com a implementação do desmembramento, as condições reais em que é feita a medição por sensores e a apuração da diferença (Figura 7) passaram a indicar o quanto de tráfego adicional é captado em Parateí Norte, em relação à localização original da praça, no sentido Norte, agora com passagem livre (foram disponibilizadas duas faixas - pista norte - com passagem livre em Parateí Sul). O adicional de tráfego, inicialmente estimado em 7,32% do tráfego total da concessão, não se confirmou porque os fluxos de tráfego anteriormente descritos sofreram interferências com a alteração.

Figura 7: Condições reais em que é apurado o acréscimo de tráfego após o desmembramento



*Legenda: T_{N1} = tráfego pedagiado em Parateí Norte após o desmembramento
 T_{c1} = tráfego principal, comum às duas praças
 $Tp/Mogi_0$ = tráfego pedagiado no sentido de São Paulo à Arujá, Santa Isabel, Mogi e região
 $Zp/Mogi_1$ = Impedância devido à cobrança de pedágio na Praça Parateí Norte antes não existente
 Tp/Rio_0 = tráfego de Arujá, Mogi, Santa Isabel e região no sentido RJ existente à época do pedágio
 $\Delta p/Rio_1$ = acréscimo de tráfego em Parateí Sul (original) devido a não cobrança de pedágio antes existente
 T_{01} = tráfego que passará nos sensores na pista norte de Parateí Sul*

156. Em Parateí Norte, pista norte, nos termos indicados na Figura 7, haverá captação de tráfego adicional em Parateí Norte, decorrente dos usuários que se dirigem à Santa Isabel, Arujá, Mogi das Cruzes e região. Entretanto, esses usuários passarão a arcar com o ônus do pagamento de pedágio, em valores à época da auditoria de R\$ 4,50, condição não existente anteriormente, o que naturalmente virá a originar impedância a esse fluxo de veículos ($Zp/Mogi_1$), ou seja, desestímulo ao citado fluxo. Assim, as expectativas iniciais de acréscimo de tráfego ($Tp/Mogi_0$) serão reduzidas com a impedância a esse tráfego, surgido com a nova configuração de pedagiamento.

157. O efeito na Posição Original é inverso. O fato de não mais haver pedagiamento na pista norte de Parateí Sul, quando, pela configuração anterior, haveria o pagamento de R\$ 4,50, estimula o incremento de tráfego dos usuários que partem daquelas cidades intermediárias em direção ao Rio de Janeiro ($\Delta p/Rio_1$) além do fluxo anteriormente existente (Tp/Rio_0).

158. O tráfego comum às duas posições está representado como T_{c1} (T_{c1} diferente T_{c0}), por contemplar nova realidade (ver item 5.1.4.), diferente da existente anteriormente, mas que também não interfere no cálculo da diferença. Após o desmembramento, o novo tráfego pedagiado (T_{N1}), o tráfego que passará nos sensores na localização anterior (T_{01}) e o adicional de tráfego (Dif_1), a ser revertido ao fluxo de caixa, podem ser expressos nessa nova configuração de pedagiamento pelas equações:

$$\text{sendo: } T_N = T_{c0} + Tp/Mogi_0 \text{ e } T_{N1} = T_N - Zp/Mogi_1$$

$$T_0 = T_{c_0} + T_{p/Rio_0} T_{OI} = T_0 + \Delta p/Rio_1$$

$$\text{tem-se: } T_{NI} = T_{c_1} + T_{p/Mogi_0} - Z_{p/Mogi_1} \quad (4)$$

$$T_{OI} = T_{c_1} + T_{p/Rio_0} + \Delta p/Rio_1 \quad (5)$$

$$\text{Adicional de tráfego} = T_{NI} - T_{OI} = Dif_1$$

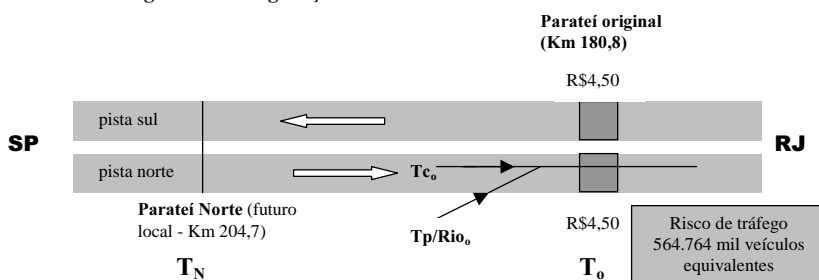
$$Dif_1 = (T_{p/Mogi_0} - Z_{p/Mogi_1}) - (T_{p/Rio_0} + \Delta p/Rio_1) \quad (6)$$

159. De acordo com a expressão anterior, que reflete as diferenças reais atualmente revertida ao fluxo de caixa, a frustração de cerca de 55% das previsões iniciais, deve-se, caso as projeções feitas pela NovaDutra estivessem certas, à existência de impedância ao fluxo de tráfego para Arujá, Santa Isabel, Mogi e região e ao acréscimo de tráfego de usuários dessas cidades em direção ao Rio de Janeiro, motivados pela passagem livre onde anteriormente localizavam-se as cabines de cobrança.

160. A diferença apurada anualmente expressa, nessa nova realidade, o quanto de tráfego adicional está sendo captado em Parateí Norte, mas em relação a uma configuração de passagem livre na Posição Original. Entendemos, assim, que não há incorreção na medição. Entretanto, o mesmo não ocorreu com o risco de tráfego assumido pela concessionária quando da licitação, ou seja, com essas modificações passou a haver uma redução do risco de tráfego inicialmente assumido na Praça de Parateí, que faz com que haja acréscimo de tráfego onde estão localizados os sensores. Nesse sentido, tendo em vista que esse acréscimo de tráfego contado pelos sensores diminui os benefícios a serem revertidos aos usuários, deve-se, portanto, buscar a correção do risco de tráfego assumido em Parateí, assunto que será abordado a seguir.

5.1.6. A redução do risco do tráfego original em Parateí com o desmembramento

Figura 8: Configuração de risco assumido em Parateí



Legenda: T_N = tráfego de passagem livre no Km 204,7

T_o = tráfego pedagiado na pista norte de Parateí

T_{p/Rio_o} = tráfego pedagiado em Parateí – oriundo de Mogi, Arujá, Suzano, Santa Isabel etc. – para destinos no sentido Rio de Janeiro

T_{c_o} = tráfego principal, comum às duas praças

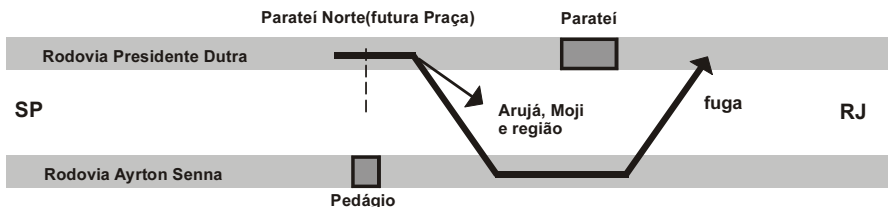
161. Quando da elaboração de sua proposta comercial, a concessionária assumiu uma matriz de tráfego em Parateí, totalizando 564.764 mil veículos equivalentes até o final da concessão. Isso significa que, para efeito de equilíbrio econômico-financeiro do contrato, as tarifas seriam dimensionadas de modo a manter a remuneração prevista pela taxa interna de retorno, considerada a receita gerada por esse tráfego assumido, confirmando-se ou não. Quando da configuração original de cobrança na Praça de Parateí, toda a receita pedagiada era auferida pela concessionária, assumido o risco original (Figura 8), ou seja, se fosse pedagiado menos veículos equivalentes de que o assumido pela NovaDutra em sua proposta à época da licitação, a concessionária arcaria com esse ônus, o que é plenamente coerente com os riscos assumidos por qualquer empresa privada em um negócio.

162. Após o desmembramento, a concessionária passou a auferir as receitas pedagiadas em Parateí Sul e Parateí Norte (T_{NI}), conforme mostra a figura 5, desconsiderado o adicional de tráfego captado com o desmembramento (Dif_V). Portanto, a receita auferida em Parateí Norte corresponde ao tráfego $T_{NI} - Dif_V$, e, como vimos anteriormente, esse tráfego corresponde ao próprio tráfego que passará pelos sensores na localização anterior (T_{OI}).

163. Assim sendo, a concessionária aufere, nessa nova condição de desmembramento, indiretamente, todo o tráfego que passa pelos sensores (Posição Original), mantido o tráfego de risco assumido originalmente nessa posição. Esse risco está associada à configuração original de pedagiamento, cujas expectativas de tráfego correspondiam a T_O , expresso pela equação (1). Entretanto, como já mencionado, após o desmembramento, nessa posição, houve um incremento de tráfego de usuários que partem das cidades intermediárias em direção ao Rio de Janeiro ($\Delta p/Rio_j$).

164. A alteração também eliminou tráfego de fuga anteriormente existente em Parateí, de usuários que possuíam trajeto natural pela rodovia, mas que migravam para a Rodovia Ayrton Senna, retornando à Dutra após a praça de cobrança, ou seja, havia na condição original uma fuga da praça de pedágio em Parateí (figura 9).

Figura 9: Fuga existente na Dutra, na região de Arujá, antes do desmembramento de Parateí

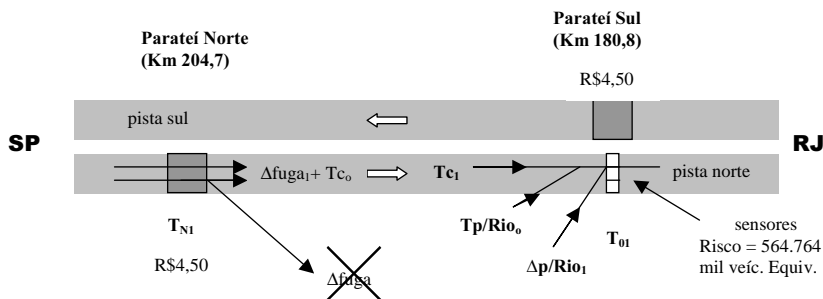


165. Entre São Paulo e Jacareí, a Rodovia Ayrton Senna é alternativa paralela à Rodovia Presidente Dutra. Considerando os dois sistemas de pedagiamento, a distribuição original das praças permitia a possibilidade de se

evitar tanto as praças de pedágio da Rodovia Ayrton Senna quanto as da Rodovia Presidente Dutra, com um traçado em 'zigzag' entre as praças das duas rodovias. Com a construção da Praça de Parateí Norte, na região de Arujá, os sistemas foram equilibrados, pois as praças tanto da Dutra quanto da Ayrton Senna foram alinhadas de tal maneira que não mais se permite esse trajeto em 'zigzag', o que, a princípio, beneficiou os dois sistemas de pedagiamento.

166.O pedagiamento em Parateí Norte, antes do acesso à alternativa de fuga, recompôs parte desse fluxo, uma vez que o pagamento da tarifa tornou-se compulsório a esses usuários, vindo a desestimular sua migração para a outra rodovia, onde se submeteriam a percorrer uma distância maior, já tendo assumido o ônus da tarifa. Esse fluxo adicional captado ($\Delta fuga_1$), também aumentou o tráfego medido pelos sensores na Posição Original. Esse adicional de tráfego não interfere na medição da diferença por ser comum às duas posições de cobrança (integrante de T_c), por isso não foi levado em consideração anteriormente. A Figura 10 indica a nova configuração de risco, obtida após o desmembramento.

Figura 10: Configuração de risco após o desmembramento em Parateí



Legenda: T_{N1} = tráfego pedagiado em Parateí Norte após o desmembramento
 T_{c1} = tráfego principal, comum às duas praças, após o desmembramento
 T_{c0} = tráfego principal, comum às duas praças, antes do desmembramento
 $\Delta fuga_1$ = acréscimo de tráfego decorrente da incorporação de veículos em trajeto de fuga antes existente em Arujá (Parateí Norte)
 $\Delta fuga_0$ = fuga existente em Arujá antes do desmembramento
 T_{p/Rio_0} = tráfego de Arujá, Mogi, Santa Isabel e região no sentido RJ existente à época do pedágio
 $\Delta p/Rio_1$ = acréscimo de tráfego em Parateí Sul (original) devido a não cobrança de pedágio antes existente
 T_{01} = tráfego que passará nos sensores na pista norte de Parateí Sul

167.Indicamos os efeitos da mudança somente no sentido Norte da Posição Original, mas, ante o equilíbrio de tráfego entre os dois sentidos, os efeitos descritos também repercutem no sentido Sul da praça. Isso significa que existe a tendência natural de usuários que trafegam em um sentido utilizarem também o outro. Nos termos especificados na Figura 10, o risco original associado a T_0 foi assumido com cobrança de pedágio, em valores à época da auditoria, de R\$ 4,50. Após o

desmembramento, a Posição Original passou a agregar os tráfegos adicionais $\Delta p/\text{Rio}_1$ e Δfuga_1 . O tráfego original (T_o) e o tráfego após o desmembramento (T_{o1}) podem ser expressos pela expressões (1) e (5) anteriormente descritas:

$$T_o = Tc_o + Tp/\text{Rio}_o \quad (1)$$

$$T_{o1} = Tc_1 + Tp/\text{Rio}_o + \Delta p/\text{Rio}_1 \quad (5)$$

168. O tráfego comum Tc_1 , na nova configuração, é o tráfego comum existente anteriormente (Tc_o), acrescido da recomposição do tráfego de fuga decorrente da instalação da Praça de Paratei Norte (Δfuga_1). Pode-se considerar que o tráfego Tc_o , anteriormente existente, mantém-se porque esses usuários foram indiferentes ao desmembramento, pois pagariam R\$ 4,50 (a valores à época da auditoria) independentemente da cobrança ocorrer no km 180,8 (posição sentido original) ou no km 204,7 (Posição Norte). Substituindo Tc_1 na equação (5), obtemos o tráfego captado na Posição Original após o desmembramento:

$$Tc_1 = Tc_o + \Delta \text{fuga}_1$$

$$T_{o1} = Tc_o + Tp/\text{Rio}_o + \Delta p/\text{Rio}_1 + \Delta \text{fuga}_1 \quad (7)$$

169. Comparando as equações (7) e (1), obtém-se os fluxos de veículos que foram adicionados ao tráfego inicialmente existente na Posição Original (T_o):

$$T_{o1} - T_o = Tc_o + Tp/\text{Rio}_o + \Delta p/\text{Rio}_1 + \Delta \text{fuga}_1 - (Tc_o + Tp/\text{Rio}_o)$$

$$T_{o1} = T_o + \Delta p/\text{Rio}_1 + \Delta \text{fuga}_1 \quad (7) - (1)$$

170. Nesses termos, o tráfego que passa pelos sensores (T_{o1}), que corresponde à receita auferida pela concessionária após o desmembramento da praça, agrega tráfegos adicionais de recomposição de fuga (Δfuga_1) e de usuários das cidades intermediárias em direção ao Rio de Janeiro ($\Delta p/\text{Rio}_1$), anteriormente não existentes. Assim, a concessionária, mantendo o risco original de 564.764 mil veículos equivalentes na Posição Original (ressalte-se que o contrato de concessão, apesar de separar os tráfegos por praças de pedágio e por ano, estabelece o risco como o tráfego total na Via Dutra, durante todo o prazo de concessão), obteve ganhos adicionais de pedagiamento decorrentes de melhorias nas condições de captação de tráfego, após a modificação procedida, sem que houvesse reversão desses ganhos ao fluxo de caixa em benefício da modicidade da tarifa, em consequência, dos usuários. Certamente, se a condição à época da licitação fosse a existente após o desmembramento, a matriz de tráfego apresentada pela NovaDutra (e demais licitantes) seria bem mais otimista, fazendo com que o tráfego fosse maior, por consequência, o pedágio tivesse um valor menor se considerado a mesma TIR.

5.1.7. Estimativa de acréscimo de tráfego em Paratei com a redução de risco

171. A operação das praças de pedágio após o desmembramento iniciou-se em outubro de 1998, vindo a operar nessa condição até julho de 2001, a partir do qual houve nova alteração na configuração de pedagiamento com o início da operação da nova Praça de Jacarei no mês seguinte. Para que se pudesse estimar os efeitos do desmembramento de praças com dados reais de tráfego, consolidamos os tráfegos mensais pedagiados em Paratei, Moreira César e Itatiaia, atualizados

no período de Out/Set. Assim, pode-se obter os tráfegos totais, nos dois primeiros anos antes da alteração, e nos dois primeiros anos após a alteração.

Tabela 7: Tráfego total pedagiado em Parateí (Norte e Sul), anualizado para o período de Out/Set

Período	Parateí		Moreira César (1)		Itatiaia (2)		Total sem Parateí (1)+(2)	
1-Out96/Set97	19.842		19.473		16.541		36.013	
2-Out97/Set98	18.700	-5,76%	19.666	+0,99%	16.285	-1,54%	35.951	-0,17%
3-Out98/Set99	21.325	+14,04%	19.475	-0,97%	15.978	-1,89%	35.453	-1,39%
4-Out99/Set00	22.680	+6,35%	19.616	+0,72%	16.319	+2,13%	35.935	+1,36%

Fonte: NovaDutra – Relatório Técnico-Operacional

172. Observa-se que o tráfego pedagiado em Parateí (Norte e Sul), após o desmembramento, mesmo vindo de uma tendência acentuada de redução no ano anterior de -5,76% (Período 2), cresceu 14,04% e 6,35% nos anos subsequentes (Períodos 3 e 4). Nas outras praças, nesses períodos, não houve tendências acentuadas de crescimento ou redução de tráfego. A evolução de tráfego na Praça de Viúva Graça será desconsiderada dessas projeções porque nos anos de 1999 e 2000 a concessionária obteve acréscimo de tráfego (recomposição de tráfego de fuga) decorrente da operação das cabines de bloqueio instaladas na BR465, rodovia alternativa à Via Dutra nas imediações da praça em direção ao Rio de Janeiro, o que alterou a tendência de tráfego anteriormente existente na praça.

173. Conforme descrito anteriormente, esses acréscimos decorrem da captação de tráfego adicional em Parateí Norte e da redução do risco de tráfego na localização original da Praça de Parateí. Parte desse acréscimo foi apurado e revertido ao fluxo de caixa.

174. Expurgando essas diferenças do tráfego total, obtêm-se o tráfego pedagiado corrigido em Parateí, efetivamente auferido pela concessionária, e os acréscimos anuais de 0,9% e 5,29%, respectivamente, no primeiro e no segundo ano após a modificação. Esse tráfego auferido corresponde ao tráfego considerado pela concessionária como sendo aquele que existiria na Praça de Parateí, caso o pedagiamento fosse mantido na sua localização original.

Tabela 8: Tráfego auferido em Parateí (localização original)

Período	Parateí (total)		Diferença Revertida para a concessão	Tráfego Auferido pela concessionária	
1-Out96/Set97	19.842			19.842	
2-Out97/Set98	18.700	-5,76%		18.700	-5,76%
3-Out98/Set99	21.325	14,04%	2.456	18.869	0,90%
4-Out99/Set00	22.680	6,35%	2.812	19.868	5,29%

Fonte: NovaDutra – Relatório Técnico-Operacional

175. Para que se possa estimar o acréscimo de tráfego decorrente da redução de risco na localização original da praça, devemos projetar o comportamento de tráfego em Parateí, mantidas as condições anteriores de operação. As premissas que utilizaremos são meramente indicativas, servindo unicamente para confrontar os dados de tráfego com as constatações levantadas neste relatório. Pretende-se,

assim, verificar se há compatibilidade entre os fatos levantados e as medições reais de tráfego.

176. O pedagiamento na condição anterior possui dados reais apurados nos dois anos anteriores à alteração (Períodos 1 e 2). O comportamento de tráfego ao longo da rodovia é refletido nas Praças de Moreira César e Itatiaia, que não sofreram influências do desmembramento. O tráfego que existiria em Parateí será projetado tendo como base a tendência real observada nas demais praças, que deve refletir o comportamento de tráfego da rodovia nas condições originais de pedagiamento. Essa premissa justifica-se ante a evolução mensal de tráfego nas Praças de Parateí e Moreira César com Itatiaia desde o início da concessão até o mês anterior ao desmembramento. No intuito de corroborar essa premissa, foi calculado, utilizando aplicativos de estatística do Microsoft Excell, o coeficiente de correlação entre a matriz de tráfego de Parateí e a resultante da soma de Moreira César e Itatiaia, cujo valor foi de 0,743.

Tabela 9: Crescimento mensal da tráfego pedagiado em Parateí em confronto com as Praças de Moreira César e 'Itatiaia (antes do desmembramento)

	Mês	Parateí	Moreira César e Itatiaia
1	Ago/96	1.496.152	2.839.728
2	Set/96	1.531.125	2.864.765
3	Out/96	1.671.737	3.081.633
4	Nov/96	1.625.086	3.059.390
5	Dez/96	1.718.786	3.333.982
6	Jan/97	1.679.206	3.192.569
7	Fev/97	1.514.564	2.758.876
8	Mar/97	1.681.827	2.985.678
9	Abr/97	1.679.259	2.897.271
10	Mai/97	1.687.653	2.986.931
11	Jun/97	1.529.977	2.801.202
12	Jul/97	1.758.229	3.150.827
13	Ago/97	1.657.738	2.912.158
14	Set/97	1.638.434	2.852.626
15	Out/97	1.663.900	3.124.405
16	Nov/97	1.598.909	2.993.344
17	Dez/97	1.680.418	3.267.792
18	Jan/98	1.600.342	3.111.803
19	Fev/98	1.382.462	2.696.124
20	Mar/98	1.597.956	2.993.686
21	Abr/98	1.532.941	2.889.525
22	Mai/98	1.547.502	2.987.040
23	Jun/98	1.452.563	2.781.437
24	Jul/98	1.569.917	3.101.043
25	Ago/98	1.547.340	3.006.796
26	Set/98	1.525.339	2.997.891
I/26	No período	1,95%	No período
			5,57%

Fonte: NovaDutra – Relatório Técnico-Operacional

177. Pode-se observar que há estrita vinculação na evolução de tráfego entre as Praças comparadas, no que pertine à tendência de crescimento ou redução mensal observada. Em todos os meses essa tendência é mantida nas praças comparadas. O Gráfico 1, a seguir, compara a evolução de tráfego nas três praças individualmente até dezembro de 2001. Após o desmembramento (Out/98) houve

evidente acréscimo de tráfego em Paratei e novo acréscimo após Ago/01 com a criação da Praça de Jacareí. A fim ilustrativo, com o objetivo de melhor visualizar esses fatos (informação qualitativa), buscou-se adicionar linhas de tendências lineares, nas quais os ajustes são calculados pelo método dos mínimos quadrados. Para tanto, foi utilizado aplicativos do pacote gráfico do Microsoft Excell (gráficos 2 e 3).

Gráfico 1: Evolução do tráfego pedagiado na NovaDutra

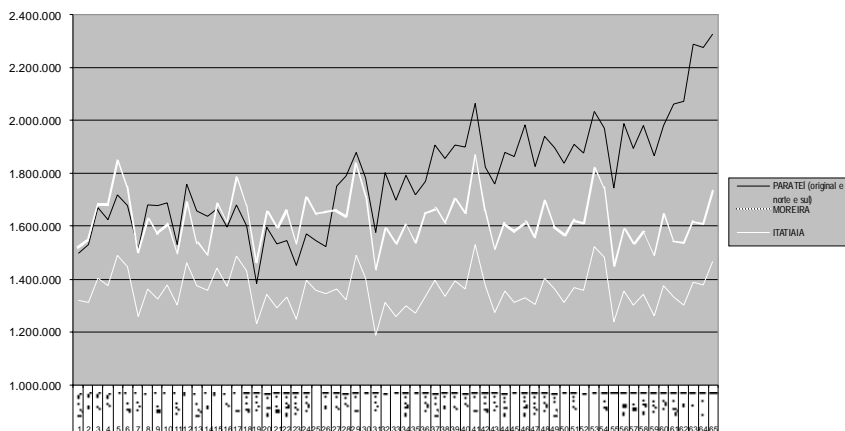
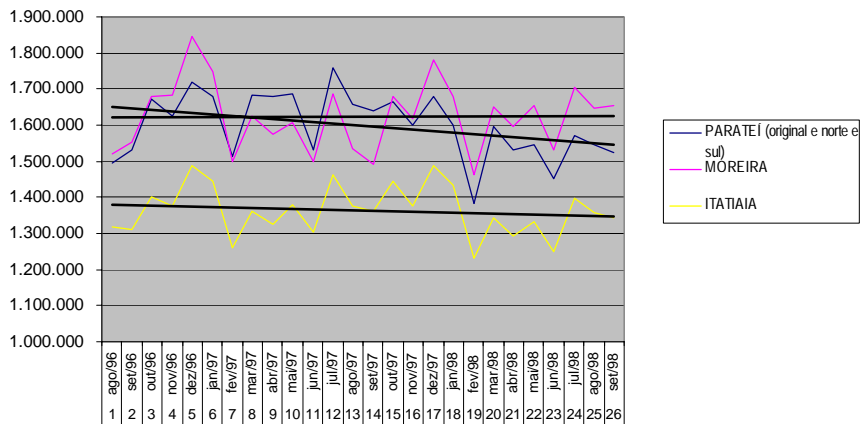
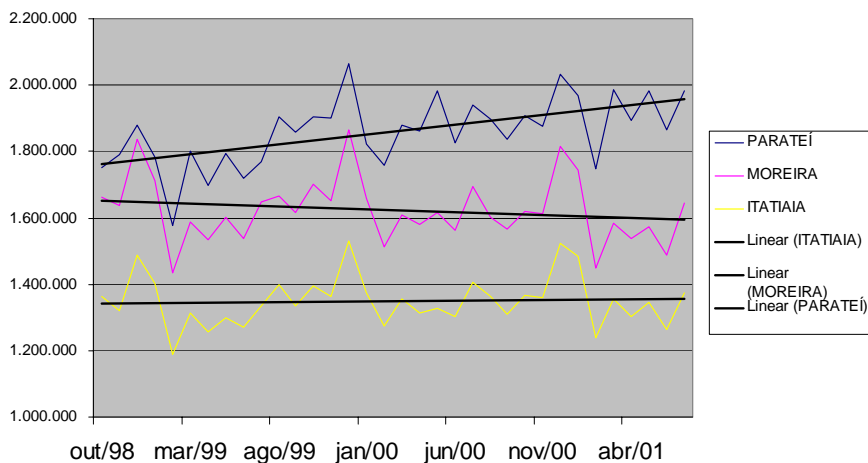


Gráfico 2: Evolução do tráfego pedagiado na NovaDutra até setembro de 98 (desmembramento de Paratei)



178. Observa-se do gráfico 2 que a Praça de Paratei antes do desmembramento apresentava decréscimo acentuado de tráfego enquanto as outras praças permaneciam com tráfego quase constantes.

Gráfico 3: Evolução do tráfego pedagiado na NovaDutra após o desmembramento de Parateí e antes de funcionamento de Jacareí



179. O gráfico 3 mostra que após o desmembramento, a Praça de Parateí inverteu sua tendência de queda no tráfego, apresentado acentuado crescimento em relação as demais praças ora comparadas.

180. Utilizaremos o crescimento de tráfego nas Praças de Moreira César e Itatiaia no período compreendido entre outubro de 1998 e setembro 2000 (3 e 4) para projetarmos o tráfego em Parateí, não deixando de ressaltar que nessa condição estamos sendo conservador, conforme pôde-se observar dos gráficos anteriores.

Tabela 10: Projeção de tráfego em Parateí (localização original)

Período	Crescimento em Parateí na condição anterior	Crescimento em Moreira César e Itatiaia	Tráfego Projetado (corrigido)	
1-Out96/Set97				19.842
2-Out97/Set98	-5,76%	-0,17%	-5,76%	18.700
3-Out98/Set99		-1,39%	-1,39%	18.440
4-Out99/Set00		1,36%	1,36%	18.691

Fonte: Sefid

181. O acréscimo do tráfego auferido em relação ao tráfego projetado corresponde ao ganho gerado com a redução de risco obtida com o desmembramento, que origina as receitas adicionais indevidamente auferidas pela concessionária, como se observa da tabela a seguir.

Tabela 11: Projeção de acréscimo de tráfego, obtido com o desmembramento, não revertido ao fluxo de caixa

Período	Tráfego auferido pela concessionária (pedagiado – diferença revertida p/ concessão) (1)	Tráfego projetado corrigido (2)	Acréscimo De tráfego (3)=(1)-(2)	Acréscimo de tráfego (3)/(2)
3-Out98/Set99	18.869	18.440	429	2,33%
4-Out99/Set00	19.868	18.691	1.117	5,98%
TOTAL		37.131	1.546	4,16%

Fonte: Sefid

182. Assim, pode-se estimar que o percentual de 4,16% é um indicativo de acréscimo de tráfego na Praça de Parateí em sua localização original, obtido exclusivamente com o desmembramento de praças e já expurgado o acréscimo de tráfego adicional captado em Parateí Norte, que está sendo revertido para a concessão. Ressalte-se que no 1º ano considerado registrou-se um acréscimo de 2,33% e no 2º ano o acréscimo atingiu 5,98%. Entendemos que ao se considerar a média desses dois anos, estamos sendo, mais uma vez, conservadores, pois o acréscimo de tráfego (em termos percentuais) tende a crescer com o transcorrer da concessão.

183. Posteriormente, com a implantação da Praça de Jacareí também foi originado expectativas de incremento de tráfego na Praça de Parateí Sul, ante a maior atratividade obtida pela Via Dutra numa nova configuração de competição com a Rodovia Ayrton Senna, como se observará no item a seguir.

184. Cabe acrescentar que o processo de adequação ocorrido em Parateí, com desmembramento nas praças de cobrança de sentido unidirecional, não foi ainda formalmente apreciado pelo TCU, vindo esta Corte a manifestar-se unicamente quanto à legalidade da implantação da Praça de Jacareí, integrante do complexo de Parateí.

6. A criação da praça de Jacareí

185. Trata-se de praça de pedágio não existente originalmente, com a finalidade de obter incremento para a base de usuários pagantes. Dessa forma, toda a receita apurada na Praça de Jacareí deverá ser revertida ao fluxo de caixa em benefício da modicidade da tarifa. Estima-se que será pedagiado um adicional de 802.258 mil veículos equivalentes até o final da concessão, o que representa um acréscimo de 33,6% do tráfego total projetado para as quatro praças originais. De modo análogo ao tratamento dado quando do desmembramento da Praça de Parateí, a concessionária continua considerando no fluxo de caixa a mesma receita proveniente do tráfego inicialmente assumido nas quatro praças originais, mas também com uma nova matriz de tráfego, tratada separadamente, denominada Praça Jacareí, ajustada anualmente pelo seu tráfego efetivo.

186. Isso significa que também não haverá risco de tráfego para a nova praça em operação. Apesar de estimado o tráfego a ser pedagiado no local para os anos restantes da concessão, para fins de cálculo da receita total e tarifa a ser ofertada com desconto, ao final de cada ano o fluxo de caixa do empreendimento deverá ser ajustado pelo tráfego efetivamente ocorrido de modo a não proporcionar

ganhos ou perdas para a concessionária nessa nova praça. Também nessa modificação, justifica-se o tratamento pelo fato de o novo tráfego projetado não fazer parte da proposta oferecida pela concessionária, o que impossibilita atribuir a ela outros riscos que não aqueles assumidos desde o início. Todavia, a concessionária não deverá também auferir ganhos injustificados, anteriormente não previstos ante as condições existentes quando da licitação. Caso contrário, a obtenção posterior de condições que a favoreça poderia descaracterizar a competição em igualdade de condições requerida pelo certame. Como definiu-se que não haverá riscos para a concessionária, a vantagem será configurada somente se houver acréscimo de tráfego nas praças de pedágio originalmente previstas.

187. Com a criação da Praça de Jacareí, mostram-se evidentes as expectativas de incremento de tráfego na Praça de Parateí, o que viria a reduzir o risco inicialmente assumido naquela praça mais uma vez. Esse acréscimo esperado de tráfego decorre dos ganhos de atratividade aos usuários obtidos pela Via Dutra em relação às rodovias concorrentes, conforme será detalhado adiante.

6.1. Os efeitos no tráfego com os descontos ofertados

188. Após a criação da Praça de Jacareí, com a captação de tráfego adicional pedagiado, de modo global e para as tarifas praticadas à época da auditoria, foi proporcionado o desconto de 51% para usuários que utilizam o trecho entre São Paulo e imediações de Jacareí (de R\$ 4,50 para R\$ 2,20), de 6,67% no trecho entre São Paulo e imediações de Moreira César (de R\$ 4,50 para R\$ 4,20), decrescendo com a distância percorrida até o desconto global de 1,67% para a tarifa total cobrada na rodovia (de R\$ 18,00 para R\$ 17,70). Essas reduções possibilitaram maior atratividade aos usuários da rodovia, vindo a gerar tráfego adicional de usuários, anteriormente não existente, beneficiados com a redução real de tarifas. Denominaremos esse acréscimo de veículos de Δ_{desc2} .

189. A Praça de Jacareí interferiu também no fluxo de veículos de usuários anteriormente beneficiados com a retirada da cobrança de pedágio na Pista Norte de Parateí (original), após o desmembramento. Com a modificação, aos usuários responsáveis pelo tráfego das cidades intermediárias às Posições Norte e Parateí original em direção ao Rio de Janeiro ($Tp/Rio_0 + \Delta p/Rio_1$) foi atribuído ônus não existente na condição anterior: cobrança de pedágio nesse sentido, no valor, à época, de R\$ 2,00, após 15,5 km, na Praça de Jacareí, vindo a reduzir esse fluxo de tráfego. Nos dois sentidos, esses usuários tiveram acréscimo de 37,8%, de R\$ 4,50 para R\$ 6,20 (Jacareí, nos dois sentidos, e Parateí Sul).

190. Haverá, entretanto, usuários integrantes desse fluxo que se beneficiarão com nova redução, de 51,1% (de R\$ 4,50 para 2,20), nos dois sentidos, se utilizarem a rodovia somente até imediações de Jacareí, incorrendo em pagamento de pedágio somente ao retornarem, em Parateí Sul. Essa categoria especial de usuários foi beneficiada desde o início da concessão com redução total de 75,6% (de R\$ 9,00 para 2,20) nos dois sentidos.

191. O fluxo adicional resultante $\Delta p/Rio_2$ – acréscimo de tráfego em Parateí Sul (original) resultante do desmembramento de Parateí e da entrada em operação

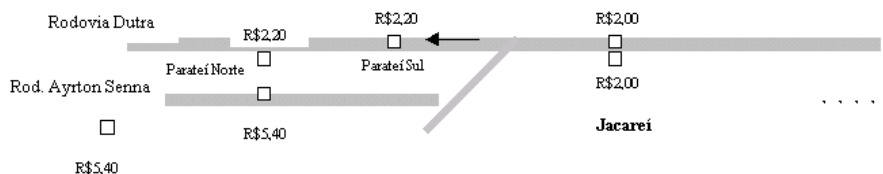
de Jacareí - levando em consideração os dois efeitos, deverá ser inferior ao fluxo anterior ($\Delta p/Rio_j$), uma vez que o tráfego das cidades intermediárias (Santa Isabel, Arujá, Mogi das Cruzes e região) até imediações de Moreira César (incluindo Jacareí, São José dos Campos e Taubaté como destino), cujo pedágio foi majorado em 37,8%, é bem superior ao tráfego beneficiado com nova redução de 51,1% (somente até imediações de Jacareí).

192. De modo análogo, com a redução de tarifa na Praça de Parateí Norte, de R\$ 4,50 para R\$2,20, a impedância de usuários que se dirigem a Mogi e região ($Z_p/Mogi_j$) deverá reduzir-se para $Z_p/Mogi_{j2}$, o que se reflete no acréscimo de tráfego captado exclusivamente em Parateí Norte.

6.2. A migração de usuários da Rodovia Ayrton Senna para Dutra

193. A Rodovia Presidente Dutra, que liga a região do Vale do Paraíba (Jacareí, São José dos Campos e Taubaté) a São Paulo, sofre concorrência direta das Rodovias, paralelas e pedagiadas, Carvalho Pinto (entre Taubaté e Jacareí) e Ayrton Senna (entre Jacareí e São Paulo). Com a implantação da nova praça de pedágio e a conseqüente redução do pedágio de R\$ 4,50 para R\$ 4,20, por sentido, entre Taubaté e São Paulo, há a expectativa de migração de usuários para rodovia. Entretanto, além do desconto proporcionado, a localização da Praça de Jacareí, efetivamente, fez com que essa opção pela Via Dutra tornasse mais atraente de forma acentuada (Figura 11).

Figura 11: Configuração de pedagiamento entre São Paulo e Taubaté à época da auditoria



194. Anteriormente, o usuário que vinha no sentido Rio/São Paulo pela Dutra, após Jacareí, poderia optar em continuar na rodovia e pagar R\$ 4,50 até São Paulo ou prosseguir pela Ayrton Senna pagando R\$ 5,40. Com a nova configuração, nesse mesmo trajeto, o usuário, antes de optar entre as duas rodovias, passou a pagar R\$ 2,00 na Praça de Jacareí, independentemente de utilizar uma ou outra rodovia. Nesses termos, a opção pela Via Dutra foi reduzida para R\$ 4,20 e a pela Ayrton Senna foi onerada para R\$ 7,40. Assim, anteriormente, trafegar pela Ayrton Senna representava uma opção 20,0% mais cara, enquanto que, com a alteração, esse acréscimo passou a representar 76,2%.

6.3.A redução do risco de tráfego original em Parateí com a criação da nova praça em Jacareí

195.O tráfego pedagiado em Jacareí será todo revertido para a modicidade da tarifa. Entretanto, essa nova condição aumenta as expectativas de tráfego na Praça de Parateí, vindo a reduzir o risco inicialmente assumido nesta praça, ante a maior atratividade oferecida ao usuário e obtida com a alteração. A expectativa de tráfego na localização original de Parateí, anteriormente existente com o desmembramento (T_{o1}), expresso pela equação (7), somam-se os adicionais de tráfego captado de usuários motivados pelo desconto oferecido ($\Delta desc_2$) e de usuários que migraram da Rodovia Ayrton Senna ($\Delta Senna_2$). A nova expectativa de tráfego pode ser expressa por T_{o2} :

$$T_{o1} = T_{c0} + T_{p/Rio_0} + \Delta p/Rio_1 + \Delta fuga_1 \quad (7)$$

$$T_{o2} = T_{c0} + T_{p/Rio_0} + \Delta p/Rio_2 + \Delta fuga_2 + \Delta desc_2 + \Delta senna_2 \quad (8)$$

196.Comparando as equações (8) com (1), obtemos os fluxos adicionais de tráfego que foram agregados à expectativa inicial de tráfego existente na Praça de Parateí (Posição Original):

$$T_{o2} = T_o + \Delta p/Rio_2 + \Delta fuga_2 + \Delta desc_2 + \Delta senna_2 \quad (8)-(1)$$

6.4.Estimativa de acréscimo de tráfego em Parateí com a redução de risco

197.Os dados de tráfego, após o início da operação da Praça de Jacareí, em 15/08/01, apontam para o acréscimo de tráfego total pedagiado (Parateí Norte e Sul) e do tráfego auferido pela concessionária (Posição Original). São disponíveis dados consolidados até dezembro de 2001. Comparamos o tráfego nos meses de Set/Dez (meses completos de operação da praça) com os mesmos meses de 1999 e 2000, anos em que o sistema de pedagiamento já contemplava o desmembramento de praças de Parateí Norte e Sul, a fim de eliminar efeitos sazonais.

Tabela 12: Tráfego auferido em Parateí, total (Norte e Sul) e em sua localização original nos meses de setembro a dezembro (em mil veículos equivalentes)

Parateí	Set/Dez/1999	Set/Dez/2000	Set/Dez/2001
Total (Norte e Sul)	7.716,2	7.645,3	8.955,2
Crescimento (tráfego total)	-	-0,92%	17,13%
Diferença revertida	404,4	719,7	1.135,3
Parateí original	7.311,8	6.935,7	7.819,8
Crescimento (tráfego auferido)	-	-5,14%	12,75%

Fonte: NovaDutra

198.Pode-se atribuir esse crescimento à criação da Praça de Jacareí, uma vez que o desmembramento já se processara desde Out/98. Para que se possa estimar o crescimento real, decorrente exclusivamente da modificação implementada, vamos proceder de modo análogo às estimativas efetuadas no estudo do desmembramento de Parateí, projetando a evolução de tráfego que existiria em Parateí com os dados efetivos de tráfego nas Praças de Moreira César e Itatiaia. O crescimento real será calculado com base no tráfego projetado (corrigido) para o período de setembro a dezembro de 2001.

Tabela 13: Tráfego nas Praças de Moreira César e Itaitiaia nos meses de setembro a dezembro, após a implantação da Praça de Jacareí (em mil veículos equivalentes)

Moreira César e Itaitiaia	Set/Dez/1999	Set/Dez/2000	Set/Dez/2001
Veículos equivalentes	12.430,9	12.148,3	12.018,6
Crescimento anual	-	-2,27%	-1,07%

Fonte: NovaDutra

Tabela 14: Projeção de tráfego em Parateí (localização original) nos meses setembro a dezembro (em mil veículos equivalentes)

Período	Crescimento em Parateí na condição anterior (com desmembramento)	Crescimento em Moreira César e Itaitiaia	Tráfego Projetado (corrigido)
1-Set99/Out99	-	-	7.311,8
2-Set00/Out00	-5,14%	-2,27%	7.145,8
3-Set01/Out01	12,75 %	-1,07%	7.069,381

Fonte: NovaDutra

Tabela 15: Projeção de acréscimo de tráfego, obtido com a criação da Praça de Jacareí, não revertido ao fluxo de caixa (em mil veículos equivalentes)

Período	Tráfego auferido pela concessionária (pedagiado – diferença revertida para concessão) (1)	Tráfego projetado corrigido (2)	Acréscimo de tráfego (3)=(1)-(2)	Acréscimo de tráfego (3)/(2)
3-Set01/Dez01	7.819,8	7.069,4	750,4	10,62%

Fonte: NovaDutra

199. Pode-se considerar que o percentual de 10,62% é o acréscimo de tráfego em relação à condição anteriormente existente e decorrente da criação da Praça de Jacareí. A interferência do tráfego em Parateí Norte e Sul com a implantação de Jacareí também é demonstrada com a evolução do adicional de tráfego captado em Parateí Norte (acréscimo decorrente do desmembramento e revertido ao fluxo de caixa). Os dados da Tabela 16, a seguir, demonstram que a diferença, que vinha estabilizada, evoluiu de 386.149 (set/01) para 501.512 (out/01) veículos equivalentes (acréscimo de 29,88%). Se compararmos o crescimento entre os meses de dezembro e setembro, o acréscimo foi quase de 40%. Como foi visto, essa diferença, entre o tráfego pedagiado exclusivamente em Parateí Norte e o acusado pelos sensores na pista norte de Parateí pode ser expressa pela equação (6):

$$Dif_1 = (Tp/Mogi_0 - Zp/Mogi_1) - (Tp/Rio_0 + \Delta p/Rio_1) \quad (6)$$

200. A modificação no pedagiamento, interferiu no tráfego, reduzindo a impedância para as cidades intermediárias ($Zp/Mogi_2$) e causando incremento do tráfego dessas cidades em direção ao Rio de Janeiro ($\Delta p/Rio_2$), o que repercutiu no acréscimo do adicional de tráfego apurado em Parateí Norte. A nova equação, que expressa essa diferença passa a ser:

$$Dif_2 = (Tp/Mogi_0 - Zp/Mogi_2) - (Tp/Rio_0 + \Delta p/Rio_2) \quad (9)$$

$$\text{Com } Zp/Mogi_2 < Zp/Mogi_1 \text{ e } \Delta p/Rio_2 < \Delta p/Rio_1$$

Tabela 16: Tráfego em Parateí Norte em 2001

MÊS	VEÍCULOS EQUIVALENTES		DIFERENÇA
	PREVISTO	REAL	
Janeiro	782.626	1.058.561	275.943
Fevereiro	709.002	965.104	256.102
Março	786.517	1.099.810	313.293
Abril	763.335	1.059.654	296.319
Maiο	791.167	1.096.723	305.557
Junho	767.925	1.032.294	264.369
Julho	795.863	1.083.957	288.094
Agosto	798.266	1.144.826	346.560
Setembro	774.780	1.160.929	386.149
Outubro	802.900	1.304.412	501.512
Novembro	779.235	1.297.674	518.439
Dezembro	807.535	1.345.108	537.573

Fonte: NovaDutra

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

9.7Sinopse da modelagem matemática adotada

236.Podemos considerar três configurações de pedagiamento existentes na concessão da Rodovia Dutra ao longo da execução contratual: a) a inicial, com quatro praças de pedágio; b) a obtida com o desmembramento da Praça de Parateí; c) a obtida com a criação da Praça de Jacareí. Essas três configurações foram analisadas, vindo a originar a seguinte evolução de tráfego:

Configuração	Tráfego em Parateí Original		Ajuste
0-inicial	T_0	$T_{c_0} + T_p/Rio_0$	
1-desmembramento	T_{01}	$T_{c_0} + T_p/Rio_0 + \Delta p/Rio_1 + \Delta fuga_1$	4,16%
2-Jacareí	T_{02}	$T_{c_0} + T_p/Rio_0 + \Delta p/Rio_2 + \Delta fuga_2 + \Delta desc_2 + \Delta Senna_2$	10,62%
TOTAL			13,33%

237.Nas condições em que foram estimados, os percentuais de ajuste referem-se aos acréscimos de tráfego decorrentes exclusivamente das modificações implementadas. Assim, os tráfegos em cada configuração guardam as seguintes relações:

$$T_{01} / T_0 = 1,0416$$

$$T_{02} / T_{01} = 1,1062$$

$$T_{02} / T_0 = 1,1333"$$

Em conclusão, a Sefid apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

“I – Determinar à ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, sucessora do DNER na fiscalização e acompanhamento dos contratos de concessão de rodovias federais, que:

a)adote as providências cabíveis, face aos problemas detectados em algumas revisões e adequações – aprovadas pelo DNER – quanto à correta alocação de valores no fluxo de caixa da concessão, para a criação de um corpo técnico próprio, apto a proceder a análise dos impactos de qualquer revisão ou adequação contratual no fluxo de caixa das rodovias federais concedidas, visando sempre a

manutenção do equilíbrio econômico-financeiro na forma pactuada quando da licitação do contrato (parágrafo 261);

b) promova, cautelarmente, junto a concessionária NovaDutra, a correção da matriz de tráfego referente a praça de Parateí nos moldes estipulados neste relatório, de forma a contemplar o usuário da rodovia com um desconto na tarifa – no complexo de Parateí – proporcional à redução do risco de tráfego ocorrida na rodovia, devido à instalação das novas praças de Parateí Norte e Jacareí (parágrafo 265);

c) desenvolva mecanismos apropriados para o acompanhamento e fiscalização dos investimentos alocados no fluxo de caixa da concessão, especialmente no que se refere a quantitativos de obras e serviços previstos no PER (parágrafo 268);

d) desenvolva mecanismos de monitoração, contínua ou eventual, de forma a verificar o tráfego real pedagiado na rodovia, especialmente nas novas praças de Parateí Norte e Jacareí (parágrafo 269);

e) acompanhe a implementação do termo de compromisso firmado entre a Concessionária NovaDutra e a Prefeitura de Jacareí, de forma que não haja alocação no fluxo de caixa da concessão de investimentos não previstos no PER ou que não se traduzam em benefícios diretos para o usuário da rodovia (parágrafo 270);

II – Seja determinado à Secretaria Federal de Controle que faça o acompanhamento do cumprimento da decisão proferida e informe a este Tribunal das providências adotadas, em conformidade com a determinação da Presidência deste Tribunal comunicada em Plenário na Sessão de 11/04/2001, Ata nº 13;

III – Dar ciência à Concessionária NovaDutra, ao Sr. José Guilherme Ferraz da Costa, Procurador da República em São José dos Campos/SP, ao Sr. Marco Aurélio de Souza, Prefeito Municipal de Jacareí/SP, ao Sr. Deputado Valdemar Costa Neto, líder do Partido Liberal na Câmara dos Deputados, ao Sr. Prof. Marino Faria, Presidente da Câmara Municipal de Jacareí/SP, à Associação dos Usuários da Rodovia Presidente Dutra – USADUTRA, da decisão que vier a ser adotada, bem como do relatório e voto que a fundamentarem.”

Considerando que a questão sob análise interessa diretamente à Novadutra, determinei sua intimação para ciência do aludido relatório de inspeção e apresentação dos elementos que entendesse cabíveis (despacho fl. 660 do vol. 54).

Aproveitando a oportunidade concedida, a empresa insurgiu-se contra os fundamentos e a conclusão exposta no subitem “I-b” da proposta de encaminhamento, que trata do ajuste do risco de tráfego em razão da redução do risco observada na praça de Parateí em razão do desmembramento ocorrido.

As razões da Novadutra, acompanhadas de parecer do professor Antônio Carlos Cintra do Amaral, formam o volume 51 deste processo. Nesse documento, a Novadutra defende, em síntese, que “a mencionada proposta não encontra amparo no contrato de concessão em vigor, uma vez que pretende aferir o risco de tráfego tomando em consideração o movimento restrito a uma praça de pedágio, quando

o contrato prevê que tal risco se mede em relação a toda a extensão da rodovia, e para todo o prazo da concessão”. Assim, conclui a empresa, “como o movimento de veículos, medido nestes termos, ainda está situado abaixo do limite superior estabelecido como parâmetro do risco no contrato, inexistente obrigação de redução do valor do pedágio, além do desconto já oferecido.” (fl. 666 do vol. 54).

Os argumentos oferecidos pela Novadutra foram devidamente examinados pela unidade técnica, que os refutou em sua totalidade, mantendo inalterada a proposta anterior, conforme a seguir exposto (fls. 679/90, volume 54):

“II.1 – Risco de tráfego

II.1.1 – Exposição dos argumentos da concessionária

14.A recorrente, às fls. 2/3 do volume 51, resume a situação argumentando que o limite do risco de tráfego assumido pelo Consórcio Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, que deu origem à concessionária NovaDutra, em sua proposta de tarifa correspondeu a 2.388.006.483 veículos equivalentes. Adiante, encerrando a apresentação do objeto pleiteado, a signatária ressalta que o tráfego pedagiado na rodovia ‘vem se mantendo abaixo do limite superior assumido pela Concessionária na Proposta de Tarifa após a dedução do acréscimo de veículos cujo o resultado líquido foi revertido aos usuários mediante o referido desconto’.

15.À fl.11 do volume 51, a NovaDutra destaca em sua defesa que o ‘risco de tráfego é indivisível uma vez que envolve a totalidade de tráfego projetado em todas as praças originais’.

16.Nessa mesma linha de argumentação, ao concluir (item 4.2 - fls. 26/27 do volume 51), a concessionária reforça o seu posicionamento acerca desse tema:

*a)O risco de tráfego é indivisível. A Concessionária tem assim o direito comercial de **gerenciar o risco de tráfego** através, inclusive, da compensação de perdas de receitas entre as praças, compensando numa praça as eventuais perdas ou insuficiências ocorridas noutras praças de pedágio, na mesma rodovia, sempre que o crescimento total da receita for menor do que o limite superior do risco do tráfego assumido no Contrato. Nesse particular, é importante repetir que o tráfego realizado até a presente data é inferior ao previsto na Proposta de Tarifa, após a dedução do volume de tráfego no Complexo Parateí – Jacareí, cujo benefício reverte aos usuários sem qualquer ganho para a Concessionária em termos da recuperação do déficit acumulado em suas projeções.*

b)O contrato de concessão especifica que o risco do tráfego da Concessionária corresponde a um limite superior de 2.388.006.483 veículos equivalentes, em conformidade com sua Proposta de Tarifa. A Concessionária NovaDutra assume, assim, a dlea ordinária ou empresarial que representa o risco associado à própria flutuação do seu mercado em decorrência de fatores tais como: variações da atividade econômica do País, a transferência de cargas entre o transporte rodoviário e as demais modalidades de transportes (ferrovias, aeroviário, dutos, navegação fluvial e cabotagem), a transferência para outras rodovias alternativas, já existentes na época da licitação, entre origens e destinos servidos pela rodovia concedida. Contudo, até por força da Cláusula IV do contrato,

não se vê obrigada a aceitar um aumento no limite superior de seu risco, já estipulado em cláusula contratual que não pode ser modificada unilateralmente, em função de simulações das quais discorda.

17. Finalmente, às fls. 29/30 do volume 51, a concessionária NovaDutra esboça o seu entendimento da seguinte forma:

1º) **o risco de tráfego**, assumido contratualmente pela Concessionária para fins de equilíbrio econômico-financeiro, **se refere ao movimento total de veículos para toda a rodovia e para todo o prazo da concessão**; conforme definido no 'Plano de Exploração da Rodovia', entendimento este ratificado no anexo parecer do ilustre Professor Antonio Carlos Cintra do Amaral;

2º) **o referido compromisso contratual do risco de tráfego obriga a concessionária exclusivamente a (i) aceitar a eventual redução do movimento de veículos abaixo daquele limite, sem ter o direito de alegar, por essa razão, ruptura do equilíbrio financeiro do contrato e (ii) a reverter para a concessão a receita auferida em decorrência de acréscimo ao movimento total de veículos que exceda aquele limite – sempre referido a toda a Rodovia e para todo o prazo da concessão**;

3º) Como demonstra o quadro reproduzido no item 3.2 anterior (pag. 10) esse movimento total de veículos está abaixo daquele limite que define o risco de tráfego, pois o acréscimo de tráfego, projetado pela equipe de auditoria como resultado das modificações das praças de Parateí e Jacareí, está sendo deduzido do total de veículos computado para fins de limite do risco de tráfego, visto que a arrecadação adicional correspondente é revertida em benefício do usuário, conforme assinalam também os itens 1.2 e 3.2 deste documento;

4º) o risco de tráfego não sofreu portanto alteração em decorrência do aumento de movimento de veículos restrito àquelas praças pois (i) este aumento é deduzido do volume de tráfego total, computado para fins de fluxo da rodovia e (ii) este volume total permanece ainda abaixo do limite do referido risco, fixado no PER'.

18. O professor Antônio Carlos Cintra do Amaral, sobre esse tema, expõe em seu parecer (fls. 62 e 64 do volume 51):

'F - O risco da concessionária inclui-se na chamada **álea ordinária**. Se ela gastar mais do que o previsto, ou se os investimentos se revelarem mais caros do que o projetado quando da apresentação de sua proposta, ou, sobretudo, se ela se revelar incompetente para gerir empresarialmente a concessão (fatores endógenos), o risco é exclusivamente seu;

(...)

L - Quanto à repercussão das alterações efetuadas na equação econômica inicial do contrato, deve ela ser analisada a partir da consideração de que essa equação refere-se à rodovia como um todo, e não às praças de pedágio isoladamente. O equilíbrio econômico-financeiro inicial a ser preservado é o da concessão, tanto é que o edital fixou uma **única** taxa interna de retorno (17,58%), para um **único** fluxo de caixa'.

II.1.2 – Análise dos argumentos apresentados pela concessionária

19. O risco de tráfego indicado pela NovaDutra de 2.388.006.483 veículos equivalentes foi o mesmo utilizado pela equipe de auditoria nos trabalhos desenvolvidos, conforme se observa do relatório nos parágrafos 141 (fl. 619), 210 (fl. 640) e 265 (fl. 653), bem como da Tabela 17 (fl. 640). Deve-se, ainda, registrar que o edital de licitação não obrigou a concessionária a adotar a projeção de tráfego do poder concedente (esta serviu apenas de teto para as projeções das licitantes). Nesse sentido, o então consórcio que originaria a empresa NovaDutra assumiu uma projeção de veículos equivalentes apenas pouco inferior à indicada no edital (2.388.006.483 veículos equivalentes contra 2.388.700.000 dispostos no edital). A seguir, transcreve-se o item 38 do edital, o qual estabelece de forma clara o risco da concessionária quanto ao tráfego de veículos:

‘38. Quando da elaboração da sua Proposta de Tarifa, a Licitante deve considerar que o volume máximo de tráfego a ser estimado para todo o prazo da concessão (vinte e cinco anos) **não pode ultrapassar** o limite de 2.388.700.000 (dois bilhões, trezentos e oitenta e oito milhões e setecentos mil) veículos equivalentes aos veículos da Categoria 1 (definidos no item 113) e que as estimativas anuais ou a estimativa global de tráfego para o prazo da concessão previstas na ‘Premissa Básicas da Proposta de Tarifa’ e no ‘Plano Econômico-financeiro’ a que se referem o item 27 **constituem meros indicadores** que objetivam propiciar à Comissão o exame das Propostas de Tarifa para os fins previstos nas letras ‘a’ a ‘c’ do item 28, e que **caso estas estimativas não ocorram – seja para mais ou para menos – daí não decorrerá qualquer revisão da Tarifa Básica de Pedágio, visto que à concessionária caberá, integralmente, o risco geral de trânsito, conforme estabelecido no item 85’** (grifamos). (Seção IV – Da Elaboração da Proposta de Tarifa, item 38, volume 12 dos presentes autos).

20. Quanto ao tráfego pedagiado pela NovaDutra estar se mantendo abaixo do limite superior assumido pela concessionária em sua proposta de tarifa, deve-se frisar que isso faz parte do risco avocado por ela quando da assinatura do contrato de concessão, firmado em consonância com as condições fixadas no edital. A concessionária assume a concessão por sua conta e risco, conforme estabelece o artigo 2º, inciso II, da Lei nº 8.987/95. À concessionária não é garantido um lucro fixo, pois ela está sujeita as flutuações do mercado, ou seja, ‘em princípio aceita-se que o concessionário assumira os riscos normais do mercado, como qualquer empreendedor comercial ou industrial. Conseqüentemente, se suas previsões de demanda foram mal-feitas, ou se operou o serviço com negligência ou imperícia, não pode o concessionário eximir-se de suas responsabilidades, reivindicando a restauração da equação financeira inicial’, ou nas palavras de Maria Sylvia Zanela Di Pietro: ‘há que se ter em vista que o concessionário está sujeito a ter maior ou menor lucro, a sofrer mais ou menos prejuízo: a variação faz parte do empreendimento, pois o concessionário não têm direito a um percentual de lucro determinado’.

21. A argumentação da NovaDutra de que a equipe de auditoria dividiu o risco de tráfego nas praças de pedágio não procede. Conforme se observa do

relatório de auditoria, os técnicos que o subscrevem buscaram desenvolver o trabalho da forma mais didática possível, facilitando a exposição do assunto. Nesse sentido, em algumas partes do relatório foi mencionado o tráfego assumido pela concessionária na praça de pedágio de Parateí, também denominado de 'risco de tráfego em Parateí', porém nunca ignorando que o risco de tráfego se refere ao total previsto nas quatro praças de pedágio durante o período de concessão (ver parágrafo 19 desta).

22.A fim de se verificar se a concessionária obteve ganhos indevidos com a nova disposição da praça de Parateí e com a criação da praça de Jacareí, era necessário isolar o trecho formado por essas praças. Assim, os estudos foram realizados objetivando identificar os efeitos e as conseqüências advindos da nova configuração do complexo Parateí-Jacareí, não se tendo como desenvolver o trabalho sem considerar o tráfego indicado, na licitação, na praça de Parateí. Os dados utilizados pela equipe foram o tráfego previsto e designado pela própria concessionária na praça de Parateí e os efetivamente realizados nas praças de Parateí, Moreira César e Itatiaia, todos também fornecidos pela NovaDutra.

23.Esse procedimento de isolar determinado trecho para fins de estudo é prática comum tanto por parte da concessionária quanto do então DNER (função de poder concedente). Assim, quando da proposta de implantação de cabines de bloqueio em Viúva Graça, a NovaDutra também isolou a praça para realizar seus estudos, referindo-se inclusive ao 'tráfego previsto na Praça de Viúva Graça ... era de ... veículos equivalentes' (fl. 14 do volume 24). Entretanto, deve-se citar o próprio caso de Parateí/Jacareí em que a NovaDutra, ao encaminhar esclarecimentos sobre as alterações nesse complexo, remeteu ao Tribunal o Ofício PR-055/2001 (fls. 251/256), de 4 de abril de 2001, quando, entre outras questões, ela respondeu qual foi o tráfego inicial previsto para as quatro praças de pedágio localizadas na rodovia sob sua administração.

24.De acordo com a concessionária 'o tráfego inicial previsto para as 4 (quatro) praças localizadas em Viúva Graça (Km 207,10), Itatiaia (Km 318,90), Moreira César (Km 87,00) e Parateí (Km 180,00), não foi alterado em relação ao **Quadro 2 da Proposta de Tarifa, apresentado na licitação**' (fl. 251) (grifamos). O referido quadro original encontra-se às fls. 257/258. Adiante, no mesmo expediente, pode-se verificar a seguinte assertiva: 'com isso o percentual de acréscimo de tráfego poderá variar para mais ou para menos em relação aos 4,94% inicialmente previsto, **ficando mantido o risco de tráfego da Praça de Parateí em relação à Proposta de Tarifa**' (grifamos) (fl. 263). Do último parágrafo dessa mesma folha transcreve-se a frase: 'com isso é mantido de acordo com o contrato, o risco de tráfego nas 4 Praças de Pedágio Originais'. Já à fl. 254 (no âmbito do citado ofício), a NovaDutra afirma que 'para a definição da tarifa a ser aplicada no estudo de desmembramento das praças Parateí x Jacareí, procedemos a um completo estudo de tráfego na região de influência do sistema'. Ora, o que se procurou fazer, conforme já dito no parágrafo 22, foi um estudo completo do sistema. Ademais,

como observado, a própria concessionária já trabalhou, inclusive neste caso em apreciação, com o denominado risco de tráfego de praça de pedágio.

25. A fim de dirimir dúvidas porventura ainda existentes, citamos a proposta de tarifa da NovaDutra na licitação. No tomo 'II.2 – Estudo de Projeção do Tráfego' consta o quadro 1 detalhando o volume anual de tráfego, por categoria de veículo, no ano 1, por praça de pedágio e o quadro 2, onde está discriminado o número de veículos equivalentes a serem pedagiados pela concessionária por ano e por praça de pedágio (fls. 39/40 do volume 13). Por último, deve destacar a seguinte informação da NovaDutra: 'para composição da receita de pedágio foram analisados os volumes de tráfego existentes e previsíveis nos postos de cobrança a serem operados pela concessionária' (fl. 41 do volume 13).

26. Com essa exposição, entendemos restar claro que a equipe de auditoria utilizou-se de dados contratuais e outros aferidos ou medidos e informados pela própria concessionária para desenvolver seus estudos e concluir sobre a pertinência ou não do valor de desconto oferecido aos usuários da rodovia em virtude das modificações implementadas em relação às condições originais pactuadas no contrato de concessão. Não se pode analisar os reflexos dessas alterações contratuais sem o cuidado que o caso requer, seja pela complexidade do assunto – exigindo um exame profundo sobretudo no que se refere às conseqüências dessas alterações para os usuários e, ainda, à manutenção do contrato celebrado entre as partes, cuja a quebra do termo firmado pode inviabilizar a credibilidade dos futuros processos licitatórios –, ou seja pela apreciação pioneira da matéria, cujo resultado, em sendo favorável à concessionária, poderá criar uma jurisprudência difícil de ser administrada pelo poder concedente. Além disso, assinala-se que a NovaDutra afirma não ter 'reparos a fazer ao Relatório da Auditoria no que respeita aos **procedimentos técnicos que a equipe do TCU utilizou para modelar o impacto sobre o tráfego do complexo de Parateí – Jacareí**, e que chegou a valores mais elevados do que os modelados e apresentados pela Concessionária NovaDutra' (grifamos) (fl. 29 do volume 51).

27. Portanto, entendemos que para a análise das alterações apreciadas nestes autos não se deve ater exclusivamente ao jogo ou emprego de palavras, mas sim na essência dos fatos.

28. Quanto às perdas de receita devidas a insuficiência de tráfego – tomando por base a quantidade de veículos equivalentes indicada pela concessionária na licitação –, isso, como mencionado, é risco dela, assumido em contrato. Entretanto, pode ela compensar, conforme argumentado por ela mesmo, perdas de uma determinada praça de pedágio com os acréscimos de trânsito de outras, até alcançar o tráfego limite constante do termo contratual. O que não se pode é aceitar que a concessionária altere, junto ao poder concedente, a configuração original da rodovia, modificando as condições de risco pactuado, a fim de diminuí-lo, ou até mesmo eliminá-lo, em detrimento de os usuários terem acesso a uma tarifa menor e mais justa proporcionada pelas possibilidades normais de lucro ou prejuízo afetas a qualquer negócio.

29. Por último, cabe registrar que em nenhum momento a equipe de auditoria buscou alterar o risco de tráfego assumido pela NovaDutra na licitação (aumentando-o), pelo contrário, buscou-se foi manter as condições pactuadas inicialmente, evitando qualquer burla ao certame licitatório, mantendo-se a lisura do processo. Para tanto, é imprescindível a correção da matriz de tráfego, a fim de que ela reflita as modificações implementadas na rodovia. Se não se proceder dessa forma, estar-se-á dando a concessionária uma configuração de praças de pedágio não existente à época da licitação, permitindo-a captar um tráfego adicional não disponível aos licitantes no certame, já descontado a parcela revertida aos usuários em forma de desconto na tarifa do complexo Parateí-Jacareí. Ora, se todas as licitantes soubessem à época da licitação que poderiam modificar os locais onde se situavam as praças de pedágio sem ter que repassar aos usuários toda a receita advinda da alteração, certamente suas projeções de fuga e impedância seriam menores, podendo, assim, ter oferecido tarifas inferiores do que as ofertadas diante das condições preexistentes.

II.2 – Validade dos Estudos da Equipe de Auditoria

II.2.1 – Exposição dos argumentos da concessionária

30. A NovaDutra alega que ‘uma **simulação** realizada pela Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas da União em 2001 indicou a **possibilidade** de aumento de tráfego de 75.292 mil veículos equivalentes em decorrência das modificações introduzidas no sistema de cobrança no Complexo Parateí-Jacareí em acréscimo ao volume de tráfego que originou o desconto de 7.2 % já concedido na tarifa’ (fl. 05 do volume 51).

31. Já no item 2.7 (fl. 8 do volume 51), a NovaDutra afirma que ‘a equipe de auditoria considerou o tráfego previsto e o real como adicionais ao limite de risco originalmente assumido pela concessionária’.

II.2.2 – Análise dos argumentos apresentados pela concessionária

32. Quanto à primeira alegação (parágrafo 30), entendemos que a simples leitura do item ‘9.6 Estimativa de ajuste do risco de tráfego original assumido em Parateí’ do relatório de auditoria (parágrafos 232 a 235; fls. 644/646) – parte do texto do qual a concessionária retirou esses termos – elucidam a questão.

33. No parágrafo 232 (fl. 644) está expresso de forma clara que foram utilizados os dados efetivos de tráfego (naquele ponto já tratado no relatório) com o objetivo de se estimar os percentuais de ajuste do risco assumido pela concessionária. Nesse mesmo trecho está enfatizado que se trata de ‘estimativas’ porque **foram feitas de forma conservadora**, nos termos dispostos no item ‘5.1.7 – Estimativa de acréscimo de tráfego em Parateí com redução de risco’ (fls. 628/633).

34. Os gráficos 1, 2 e 3 (fls. 630/631), plotados com base em dados da própria concessionária, mostram que a praça de Parateí antes do desmembramento apresentava decréscimo acentuado de tráfego enquanto as outras praças consideradas (Moreira César e Itatiaia) permaneciam com tráfego quase constantes. Assim, conforme disposto no parágrafo 180 (fl. 632), a unidade técnica

utilizou o crescimento de tráfego nestas duas últimas praças, no período ali especificado, para projetar o tráfego que Parateí teria caso não houvesse o desmembramento da praça, enfatizando que essa era uma premissa conservadora. Observe-se que o coeficiente de correlação entre a matriz de tráfego de Parateí e a resultante da soma de Moreira César e Itatiaia foi de 0,743 (parágrafo 176 do relatório, fl. 629).

35. Portanto, a equipe de auditoria utilizou-se de uma projeção conservadora, porém defensável – tanto do ponto de vista matemático e estatístico quanto da razoabilidade – para concluir sobre a majoração das tarifas cobradas no complexo de Parateí e Jacareí. Caso se projetasse o tráfego de Parateí utilizando a curva de tendência desta praça (decréscimo constante e acentuado) – demonstrada no Gráfico 2 (com dados da própria NovaDutra) – ao invés de considerar a média de crescimento de tráfego das praças de Moreira César e Itatiaia, o valor da tarifa de pedágio a ser reduzido seria ainda maior. Entretanto, conforme disposto no mencionado parágrafo 232, ‘deve o poder concedente, junto à concessionária, apresentar proposta efetiva de ajuste baseada em estudos técnicos que a fundamente’, o que certamente faria com a tarifa a ser cobrada do usuário fosse ainda menor.

36. Quanto à alegação descrita no parágrafo 31 – ‘a equipe de auditoria considerou o tráfego previsto e o real como adicionais ao limite de risco originalmente assumido pela concessionária’ –, a NovaDutra faz a afirmação sem, contudo, mencionar em que parte do relatório ou quais foram os cálculos que corroboram essa assertiva. Da leitura do item 6.4 do relatório (fls. 636/638), pode-se observar que todos os cálculos que subsidiaram a conclusão da equipe de auditoria quanto à questão da praça de Jacareí são pertinentes e justificados e, ainda, foram feitos considerando dados reais, da própria concessionária. Ademais, como se pode observar das tabelas 11 (fl. 632) e 15 (fl. 637), o acréscimo de tráfego calculado (4ª coluna) é obtido pela diferença entre o tráfego auferido pela concessionária – pedagiado menos a diferença revertida para a concessão (conforme discriminado nas respectivas tabelas) – e o tráfego projetado corrigido pelo crescimento médio das praças de Moreira César e Itatiaia.

37. Vale destacar que para se obter o crescimento de 4,16% relativo ao desmembramento da praça de Parateí (tabela 11, fl. 632), foram utilizados dados de tráfego mensais, informados pela NovaDutra, durante cada período completo de um ano em que a referida praça operou nessa condição. Já no que se refere ao impacto da entrada de operação de Jacareí (10,62%; tabela 15; fl. 637), foram utilizados períodos iguais aos disponíveis para o estudo a fim de evitar sazonalidades (setembro a dezembro de 1999, setembro a dezembro de 2000 e setembro a dezembro de 2001), haja vista a concessionária ter iniciado a operação nesta praça somente em 15 de agosto de 2001 (ver parágrafo 197 do relatório, fl. 636).

II.3 – Comprometimento da Concessionária com as projeções assumidas à época da licitação

II.3.1 – Exposição dos argumentos da concessionária

38. A NovaDutra, no item 2.3 (fl. 6 do volume 51), discorre que para elaborar as suas projeções de tráfego foram realizadas simulações considerando as hipóteses de fuga e impedância ano a ano. Afirma, ainda, que ‘as metodologias disponíveis para avaliação e projeção de fugas e impedâncias carecem de precisão pela absoluta deficiência de medições a respeito. Por isso mesmo, as hipóteses não podem ser consideradas como obrigações contratuais e só serviram para fixar o nível de risco da demanda assumido pela licitante’. A concessionária prossegue relacionando, em sua visão, as dificuldades para se projetar a matriz de tráfego à época da licitação.

39. Já o professor Antônio Carlos Cintra do Amaral relaciona suas conclusões às fls. 61/64 do volume 51, entre elas:

A. Nos contratos administrativos de duração – como é o de concessão de serviço público – o sucesso do contrato depende basicamente do planejamento, etapa inicial do processo de contratação.

B. O bom planejamento da contratação depende, por sua vez, do domínio que a Administração Pública e as licitantes tenham sobre o objeto que se pretende contratar; domínio esse decorrente da experiência na execução de contratos com objeto similar.

C. As concessões de serviço público no Brasil na década de 90 ressentiram-se da falta de uma experiência adequada, não só porque foram outorgadas em uma realidade social e econômica nova, caracterizada por uma inusitada globalização da economia e acentuado desenvolvimento tecnológico, mas também porque se estava implantando um novo esquema jurídico-normativo.

D. Em conseqüência, os contratos de concessão de serviço público devem ser executados com acentuado grau de flexibilidade, não cabendo o apego, pelo menos em termos rigorosos, ao princípio ‘pacta sunt servanda’.

II.3.2 – Análise dos argumentos apresentados pela concessionária

40. A dificuldade narrada pela NovaDutra para estimar a matriz de tráfego da concessão certamente estava presente nos estudos das outras licitantes, como também estaria para qualquer outra pretendente a assumir a concessão do serviço público em comento. Todo empreendimento, principalmente em fase de projeto, apresenta incertezas diversas, sobretudo quanto ao dispêndio em custos operacionais; ao valor do montante de investimentos (e quando será necessário sua realização); à garantia de que os preços dos serviços/produtos serão preservados em face da inflação; à demanda do produto/serviço; e ao retorno do investimento. Nas concessões de rodovias federais, o investidor privado praticamente não corre risco, pois somente uma dessas variáveis listadas não possui garantia no contrato de concessão.

41. custo operacional é fixado pela concessionária em sua proposta comercial e permanece constante ao longo da concessão, apesar do avanço tecnológico que proporciona a redução dele durante a exploração da rodovia. Assim, o conseqüente ganho de produtividade não é repassado aos usuários, como

ocorre em outros setores (setor elétrico e de telecomunicações) e como será para as novas concessões de rodovias federais (os editais possuem cláusula que prevê o repasse do ganho de produtividade quando do reajuste anual do pedágio).

42. Nas primeiras concessões de rodovias federais, entre elas a administrada pela NovaDutra, a concessionária possui como obrigação cumprir um programa de investimento – Programa de Exploração da Rodovia (PER) – elaborado pelo poder concedente (discutido com as licitante nos termos dos respectivos editais) detalhado a nível de quantidade e ano para realização das obras. Se para a execução de determinada obra for gasto maior quantidade de insumos, os usuários – de forma direta (revisão) ou indireta (adequação) – suportarão esse ônus a mais e, ainda, se for necessário antecipar um investimento, acontece a mesma coisa, ou seja, a concessionária não possui risco quanto aos investimentos. Ressalte-se que os preços dos insumos para os investimentos são os indicados pela concessionária em sua proposta, assim sendo, quase não há risco no que se refere a preços.

43. Os contratos de concessão possuem cláusulas de reajuste de preço do pedágio. Assim, há uma neutralização da perda do valor da tarifa em relação a desvalorização da moeda nacional. No presente caso, para os reajustes, são considerados índices relativos a terraplanagem, pavimentação, obras de artes especiais e serviços de consultoria, todos da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Existem, ainda, cláusulas que prevêm o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato na ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito. Como visto, aqui também não há risco para a concessionária.

44. A possibilidade de não ocorrer o tráfego previsto pela concessionária em sua proposta consiste em risco exclusivo dela nos termos previsto no contrato de concessão. Nesta instrução já foi transcrita a cláusula 38 no parágrafo 19, entretanto, a fim de restar claro que a responsabilidade do risco de tráfego cabe à concessionária, cita-se a cláusula 85 do edital: **‘85. A concessionária assumirá, integralmente e para todos os efeitos, o risco de trânsito inerente à exploração da Rodovia, neste se incluindo o risco de redução do volume de trânsito, inclusive em decorrência da transferência de trânsito para outras Rodovias’** (fl. 182 do volume 12). (grifou-se)

45. Conforme se observa, a NovaDutra, com sua alegação, deseja amenizar o risco de tráfego (ou até mesmo se isentar dele), uma das poucas incertezas que ela gerencia em seu negócio. Qualquer empreendimento possui risco, no ramo privado o investidor arca com todos eles, já nas concessões, haja vista se tratar de prestação de um serviço público (sujeito ao princípio da continuidade da prestação), o risco é bastante atenuado para o concessionário. No entanto, ele existe, está disposto de forma clara no contrato de concessão e deve ser suportado exclusivamente pela empresa outorgada do serviço, nos termos pactuado.

46. Ao usuário da rodovia não pode ser atribuído mais esse ônus, ou melhor, ao usuário da rodovia deve ser oferecido um desconto proporcional a todo tráfego pedagiado a mais pela NovaDutra em virtude das modificações implementadas na rodovia. Nesse sentido, o que se pretende é que seja repassado ao usuário da

rodovia Presidente Dutra, além do desconto já oferecido em razão da nova praça de Jacareí (R\$ 0,30 à época da auditoria), desconto referente ao acréscimo de tráfego pedagiado pela concessionária, em Parateí, decorrente de sua nova configuração, não prevista no edital de licitação (cerca de mais R\$ 0,30). Observe que esse valor, relativo à tarifa básica de pedágio, é fixo, ou seja, somente reflete o ganho indevido da concessionária com as modificações implementadas no complexo Parateí-Jacareí. É bastante plausível que com o crescimento da atividade econômica no País em patamares superiores ao atualmente presenciado, aumente a quantidade de veículos pedagiados em Parateí. Este sim é um ganho legítimo (portanto, não precisará ser revertido aos usuários) da concessionária, pois ele é proveniente da recuperação de tráfego – cuja decréscimo **provavelmente** se deve a diminuição da taxa de crescimento do PIB no Brasil presenciado nos últimos anos – e não altera as condições pactuadas na licitação.

47. Por conseguinte, apesar de compreendermos as ponderações do professor Antônio Carlos Cintra do Amaral, somos no sentido de que a flexibilização do contrato de concessão pode ser danosa para ambas as partes, principalmente em se tratando de um contrato de longa duração. É imprescindível que tanto a concessionária quanto o poder concedente e usuários tenham clareza sobre o que foi contratado, incluindo os direitos e deveres das partes. Ademais, em nossa opinião, o referido contrato já foi bastante flexibilizado em seu nascedouro, ou seja, na própria licitação, ao minimizar os riscos do futuro concessionário, não cabendo promover alterações no único ponto de risco relacionado no parágrafo 40 a ser assumido pela concessionária.

II.4 – O complexo Parateí-Jacareí – legalidade das alterações e correção dos valores de pedágios

II.4.1 – Exposição dos argumentos da concessionária

48. A NovaDutra relata, no item 2.5 (fl. 7 do volume 51), que a reformulação do sistema de cobrança entre São José dos Campos e São Paulo, com suas conseqüências, foi aprovado pelo DNER e TCU e que o desconto oferecido ao usuário em Jacareí não derivou de obrigação contratual ou legal, mas antes de uma forma encontrada para evidenciar uma vantagem concreta para o usuário.

49. Já no item 2.6 (fls. 7/8 do volume 51), a recorrente argumenta que o acréscimo de tráfego incorporado ao fluxo de caixa, pela adequação nº 6, decorrente das modificações implementadas no complexo Parateí-Jacareí, além de terem sido aprovadas pelo poder concedente e pelo TCU, tiveram efeito neutro em termos de ganhos para a concessionária.

II.4.2 – Análise dos argumentos apresentados pela concessionária

50. A assertiva da concessionária constante no parágrafo 48 (aprovação, por parte do DNER e TCU, das modificações, e também das respectivas conseqüências, implementadas no trecho da rodovia sob análise), no que diz respeito ao TCU, não procede. O Tribunal, mediante a Decisão nº 337/2001 – Plenário – entendeu pela legalidade da implantação da nova praça de pedágio em Jacareí, frisando que **‘a decisão definitiva desta Corte, sobre a correção dos**

valores utilizados no fluxo de caixa, que embasaram as revisões do contrato de concessão e a fixação das atuais tarifas de pedágio, sobre os parâmetros utilizados para estimar o tráfego nessa nova praça de pedágio, (...) será proferida após exames adicionais oportunamente empreendidos’ (item 8.2). Ora, o relatório de auditoria em comento é o produto da unidade técnica (conforme determinado no item 8.3 da citada decisão) que auxiliará o Tribunal a concluir acerca da pertinência dos valores de pedágios praticados no referido complexo.

51. *No que se refere à afirmação disposta no parágrafo 49, primeiramente, deve-se enfatizar que o TCU, até o momento, não apreciou as modificações ocorridas em Parateí (desmembramento da praça de pedágio), até porque essa alteração não foi submetida ao Tribunal. O relatório de auditoria, no item ‘5.1.1 – Justificativa para o desmembramento’ (fl. 618), descreve detalhadamente como se deu o desmembramento, inclusive abordando a justificativa inverídica da concessionária para tal, corroborada pelo então DNER. Quando da auditoria, pôde-se verificar in loco, contando com a participação de um ACE da Secex/GO, especialista em obras rodoviárias, que os argumentos para o desmembramento não poderiam ser aceitos.*

52. *Em segundo lugar, esclarece-se novamente que o TCU somente pronunciou-se sobre a legalidade da praça de Jacareí, ficando para posterior apreciação a pertinência do desconto oferecido aos usuários, ou conforme estabelece a decisão desta Corte de Contas, se ‘benefício oferecido aos usuários, na forma de redução do pedágio, em razão da instalação de nova praça em Jacareí/SP, foi calculado na justa medida para manter inalterado o equilíbrio financeiro do contrato, sem proporcionar ganhos injustificados à concessionária ...’ (grifamos) (item 8.3 de Decisão nº 337/2001 – Plenário).*

53. *Por último, o resultado dos trabalhos implementados pela equipe de auditoria na concessão demonstram que a concessionária obteve ganhos injustificados com as modificações realizadas no complexo de Parateí-Jacareí. Esses ganhos, conforme constam do mencionado relatório, foram quantificados em um acréscimo de tráfego de 75.292 mil veículos equivalentes – proporcionando uma receita adicional, com a tarifa à época na praça de Jacareí de R\$ 2,20, de R\$ 165,6 milhões – que deveriam estar sendo revertidos para o fluxo de caixa em benefício da modicidade da tarifa.*

II.5 – Justificativa da legitimidade do aumento de tráfego e apropriação deste pela NovaDutra

II.5.1 – Exposição dos argumentos da concessionária

54. *A fim de justificar a legitimidade do aumento de tráfego captado por ela e não revertido aos usuários, a NovaDutra, à fl. 16 do volume 51, transcreve a cláusula 43 do contrato de concessão, que estabelece que a concessionária, ‘ao seu único e exclusivo critério e responsabilidade, poderá conceder isenções e descontos tarifários, bem assim realizar promoções tarifárias, inclusive procedendo reduções sazonais em dias e horas de baixa demanda, sem que isto, todavia, possa gerar qualquer direito de a mesma solicitar compensação nos valores das tarifas’.*

55. Adiante, a recorrente, após citar cláusulas contratuais que versam sobre o serviço adequado e sobre a forma de interpretação do contrato de concessão, conclui à fl. 20 do volume 51 que constam de seu contrato deveres e direitos de concessionário que 'tomam **precedência** sobre a Proposta de Tarifa e as projeções de tráfego', entre os quais: defesa dos usuários buscando a prestação do serviço adequado mediante a implantação de soluções que atendam aos objetivos de redução da tarifa; defesa de sua viabilidade empresarial, buscando impedir que usuários se aproveitem dos serviços da concessionária e se furtem ao pagamento do pedágio; e manutenção de seu poder de concorrência com outras rodovias pedagiadas.

56. Já às fls. 27/28 do volume 51, a concessionária resume o seu posicionamento acerca deste tema:

(...)

c) É dever do Poder Público usar a faculdade que a Lei lhe confere para preservar a segurança dos cidadãos e a eficiência do uso dos recursos públicos. Mas, são direitos da concessionária, que não contrariam esse dever, e até contribuem para seu cumprimento: (i) proteger-se contra os usuários que aproveitam de seus serviços e que fogem do pagamento do pedágio, da mesma forma que uma concessionária do setor elétrico tem o direito de se proteger contra ligações clandestinas; (ii) competir com outras rotas alternativas ou meios de transportes mediante a flexibilidade tarifária sujeita, sempre, ao teto do valor contratual; e (iii) estimular o uso mais intensivo da rodovia por usuários marginais. Face à dinâmica e crescente urbanização da região atravessada, a curto prazo a concessão se tornaria inviável caso a Concessionária NovaDutra fosse obrigada a absorver o ônus da ociosidade dos investimentos e da capacidade da Rodovia colocada à disposição dos usuários, sem ter o direito de gerenciar seu risco mediante legítimas práticas comerciais.

d) O princípio facultativo de oferecimento de descontos, previstos na antes transcrita Cláusula 43 do contrato de concessão, reforça esta idéia, uma vez que qualquer desconto vai modificar os fatores, previstos no PER, de impedância, fugas e as condições de concorrência com outras rotas ou sistemas de transporte.

e) Acima de tudo, deve prevalecer a necessidade de prestação de serviço adequado para o usuário, que nesse caso envolve maior justiça tarifária, novas obras (desmembramento e realocações de praças) e modicidade tarifária;

f) Os concessionários devem ser estimulados a adotar medidas voltadas para a descoberta de novas formas de implantar maior justiça tarifária com mais usuários pagando, conforme previsto no próprio PER, quando ali se estabeleceu o objetivo de transformar a rodovia em via expressa. Cabe frisar que nesses casos a Concessionária normalmente enfrenta os riscos inerentes à construção de uma nova praça de pedágio e à reação negativa de usuários que em nada contribuíram no passado para o uso da rodovia;

g) Devem ser evitadas medidas restritivas às iniciativas das concessionárias, na busca de elevar o número de pagantes e, assim, fazer justiça tarifária, com o

objetivo de se evitar o risco de se repetir o que tantas vezes aconteceu no passado, aqui e no exterior:

- concede-se;

- a concessionária, ou por causa da excessiva rigidez da disciplina tarifária, inclusive no que concerne às limitações aos meios de cobrança, ou por outras razões cujo exame não cabe aqui efetuar, deixa de satisfazer as exigências necessárias ao bom funcionamento dos serviços;

- o Poder Concedente é obrigado a retomar sua prestação direta, suportando, com isso, pesados ônus.

Mais tarde vem o Poder Concedente, novamente, a ser obrigado a recorrer à concessão. Esse círculo vicioso precisa de ser evitado, mediante a lúcida compreensão das peculiaridades do contrato de concessão de serviços públicos'.

57. Finalmente, no item 4.4 (fl. 30 do volume 51), a NovaDutra expõe a conclusão de seu entendimento acerca desse tema:

'....

5º) o contrato de concessão, em pleno vigor, confere à Concessionária o direito de auferir toda a receita gerada pelo movimento de veículos situado abaixo daquele limite, pois este é o parâmetro do equilíbrio econômico-financeiro nos termos estabelecidos contratualmente. Assim, não tem amparo contratual a proposta de reduzir o valor de pedágio em razão do aumento de movimento de veículos verificado em uma determinada praça e que não resulta em acréscimo que exceda volume total de tráfego'.

58. O professor Antônio Carlos Cintra do Amaral, em seu parecer, esboçou sua conclusão nos termos expostos pela NovaDutra (letras E, F e G; fls. 62/63 do volume 51).

II.5.2 – Análise dos argumentos apresentados pela concessionária

*59. A concessionária, conforme dispõe o artigo 43 do contrato de concessão (transcrito no parágrafo 54 desta), poderá conceder isenções e desconto tarifários, entre outras promoções relacionadas no citado artigo, a seu único e exclusivo critério e responsabilidade. Agindo assim, a NovaDutra estará exercendo sua competência de empresa privada, almejando possivelmente, com essa atitude, obter uma maior receita, apesar do desconto ofertado, em virtude do aumento de demanda. Dessa forma, a concessionária, a seu livre critério, sacrifica um direito, sem contudo ter, posteriormente, a prerrogativa de buscar a reparação, por parte do poder concedente ou pelos usuários, devido a diferença de tarifa cobrada a menor. Por isso se fala, na referida cláusula, em responsabilidade da concessionária. Observe-se o citado artigo (parte final), no qual tal entendimento é reforçado: '...sem que isto, todavia, possa **gerar qualquer direito** de a mesma solicitar compensação nos valores das tarifas' (grifamos).*

60. No presente caso, a concessionária não se utilizou da prerrogativa exposta no mencionado artigo 43 do contrato para aumentar o tráfego pedagiado. Conforme exhaustivamente explicado no relatório de auditoria e nesta instrução, o

aludido aumento é decorrente de alterações na configuração original de cobrança de pedágio da rodovia.

61.No que se refere à busca pela NovaDutra da prestação de serviço adequado (conforme definido na Lei nº 8.987/95) no sentido de implantar soluções que objetivem redução da tarifa, entendemos ser isso plenamente legítimo e necessário, até porque os valores de pedágio não parecem estar módicos em virtude das revisões e dos reajustes tarifários implementados (veja no quadro a seguir comparação entre os valores de tarifa básica de pedágio da NovaDutra – data base de maio de 1995 – e o valores das tarifas revisadas, reajustadas pela forma paramétrica contratual e pela inflação). Foi nesse sentido (**busca da modicidade tarifária**) que o Tribunal entendeu pela legalidade da implantação da praça de pedágio em Jacareí, não deixando de considerar, também, a maior justiça tarifária que essa alteração iria acarretar. Coube à Sefid (Decisão nº 337/2001 – TCU – Plenário, item 8.3) avaliar tecnicamente se o desconto oferecido aos usuários da rodovia foi calculado na justa medida para manter inalterado o equilíbrio financeiro do contrato, **sem proporcionar ganhos injustificados à concessionária**. A equipe de auditoria constatou que – devido às alterações implementadas na rodovia e considerando as condições assumidas pela concessionária na licitação – **o desconto deve ser maior, ou seja, diante das mudanças implementadas no complexo Parateí-Jacareí e do atual desconto ofertado aos usuários, a tarifa de pedágio cobrada nesse trecho não está módica**.

62.Portanto, somos do entendimento que o concessionário, assim como o poder concedente, deve procurar formas de alcançar a modicidade tarifária, a fim de oferecer aos usuários valores de pedágios menores aos praticados. Entretanto, as alternativas encontradas não podem causar desequilíbrio no contrato firmado para nenhuma das partes. Assim, todo tráfego captado decorrente das alterações sofridas na rodovia em relação às condições acordadas originalmente na licitação, seja direto (pedagiado, por exemplo, em praça de pedágio nova) ou seja indiretamente (refletido em outras praças influenciadas), deve ser revertido para modicidade das tarifas.

63.Conclui-se, por conseguinte, que o contrato de concessão confere à concessionária o direito de auferir toda a receita gerada pelo movimento de veículos situado abaixo do limite acordado contratualmente, desde que seja decorrente de atos não contrários ao contrato e não provenientes de alterações na configuração original da rodovia, sob cuja condição inicial foi pactuado o risco de tráfego na concessão. Caso se pense de forma diferente, nada impedirá que a concessionária implante quantas praças de pedágio novas que desejar, bem como instale cabines de bloqueio em qualquer saída da rodovia, sem que essa possibilidade esteja prevista no contrato de concessão. Agindo assim a concessionária (sem a coibição do poder concedente), numa extrapolação ao limite, todo o risco de tráfego pactuado seria eliminado, assegurando, portanto, à empresa administradora da rodovia a garantia de lucro líquido e certo e sem o diminuto risco que é inerente à concessão em comento.

III – CONCLUSÃO

64. A NovaDutra, à fl. 30 do volume 51 expõe o seu pleito no sentido de que o Tribunal considere que ‘os resultados positivos obtidos com a instalação da nova praça de pedágio de Jacareí e com as modificações da praça de Parateí, já tendo revertido aos usuários, nas formas antes expostas, não proporcionaram ganhos adicionais indevidos à Concessionária e portanto não justificam nem requerem novos ajustes nos valores do pedágio daquelas praças’. Entretanto, conforme entendemos restar claro do relatório de auditoria e da análise realizada no documento constante do volume 51 dos presentes autos, o qual apresentou os argumentos da concessionária para esse pedido, a recorrente, em virtude das alterações implementadas na configuração original da rodovia, obteve ganhos injustificados e indevidos, os quais devem ser repassados integralmente aos usuários conforme disposto no mencionado relatório da unidade técnica.

65. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, **propondo a manutenção integral da proposta de encaminhamento do relatório de auditoria constante às fls. 655/656.**”

É o relatório.

V O T O

Superada a questão relativa à possibilidade jurídica de instalação de mais uma praça de pedágio na Rodovia Presidente Dutra, no Município de Jacareí/SP, como desdobramento da praça de Parateí/SP, desde que mantida a equação econômico-financeira inicial do contrato de concessão, com a preservação das características do objeto licitado, conforme assentado na Decisão 337/2001 – Plenário, resta agora examinar a exatidão dos valores de pedágio vigentes, que refletem as diversas revisões e adequações ocorridas desde o início do contrato de concessão, com ênfase especial na revisão que estabeleceu a implantação da nova praça.

Para tanto, foi necessário examinar todas as alterações contratuais ocorridas desde a assinatura do contrato de concessão, tendo sido elaboradas planilhas de fluxo de caixa específicas para cada revisão ou adequação contratual implementada desde o início da concessão.

Com base nesses dados, a equipe da Sefid verificou que, de forma geral, as alterações contratuais mantiveram inalterada a taxa interna de retorno original, ou seja, foi preservado o equilíbrio econômico-financeiro original.

Os problemas observados nas adequações 4 e 6 e na revisão 6, não possuem maior gravidade e foram resolvidos a contento.

De acordo com a Sefid, “na adequação 04 houve a incidência do fundo de apoio à pesquisa (FAP) sobre as receitas acessórias, contrariando previsão contratual, ainda, houve erro na alocação dos tributos na planilha de fluxo de caixa da concessionária, esses fatos levaram a adequação 04 a apresentar uma TIR real de 17,55%, abaixo da TIR contratual de 17,58%, significando uma pequena

perda de lucratividade por parte da concessionária quando da aprovação dessa adequação.”

Em relação à adequação 06 e à revisão 06, assinala a equipe de inspeção que “houve inversão dos tráfegos originais propostos na licitação, ou seja, o tráfego apresentado como de Parateí na verdade era o de Viúva Graça e vice-versa, também o tráfego de Moreira César estava invertido com o de Itatiaia. Como a partir dessa adequação começaram a incidir os descontos na praça de Parateí em função da criação da nova praça de Jacareí, esses descontos passaram a incidir sobre o tráfego apurado em Viúva Graça e não em Parateí, essa falha comprometeu completamente a revisão 06 e adequação 06. Porém, qualquer inconsistência ou erro apresentado no fluxo de caixa das alterações no contrato poderão ser corrigidas em futuras revisões e adequações contratuais sem prejuízo do usuário da rodovia ou do interesse público, haja vista a dinâmica da metodologia empregada para equilibrar econômico-financeiramente o contrato. Devido a essa peculiaridade do modelo de fluxo de caixa, essas incoerências foram corrigidas em revisões e adequações posteriores.”

Também foi verificado que a concessionária incluiu as receitas alternativas obtidas com passagem de fibra ótica e publicidade no fluxo de caixa, a fim de contribuir para a modicidade das tarifas, afastando a preocupação que motivou a instauração do TC-014.811/2000-0, já apreciado por esta Corte.

Assim, resta examinar a questão referente ao deslocamento da praça de pedágio de Parateí Norte e ao desmembramento da praça de Parateí, com a criação da praça de Jacareí, autorizadas nas adequações 2 e 5, respectivamente, com o conseqüente impacto sobre a tarifa de pedágio.

Verificou-se que apenas parte das receitas adicionais arrecadadas nas novas praças de Parateí Norte e Jacareí estão sendo efetivamente revertidas ao fluxo de caixa do empreendimento, contribuindo, por tal forma, para a modicidade da tarifa. Ocorre que a forma de cálculo adotada pela concessionária para medir o tráfego adicional e, conseqüentemente, a receita adicional, capta apenas parte desse tráfego adicional. Outra parte, igualmente expressiva, resulta oculta e está de fato sendo indevidamente apropriada pela concessionária.

O atual modelo de cálculo compara o tráfego atual, submetido a pedágio nas novas praças de Jacareí e Parateí Norte, com o que efetivamente transita no local da praça original de Parateí, medido por meio de sensores, no caso de Parateí Norte, ou pelo próprio pedágio arrecadado em Parateí Sul.

Entretanto, o tráfego atual no local da praça original foi afetado, para maior, em decorrência da alteração da configuração das praças de pedágio. Isso faz com que o acréscimo de tráfego seja aparentemente muito menor do que o realmente ocorrido.

A forma correta de efetuar o cálculo do adicional de tráfego produzido pela mudança na configuração das praças é comparar o tráfego atual, pedagiado, nas novas praças, com o que seria pedagiado se a configuração da praça não tivesse sido alterada.

Exatamente isso foi o que fez a unidade técnica, em criterioso estudo, que se pode considerar até muito conservador. Tal estudo identificou que além dos trinta centavos de redução da tarifa do complexo Jacareí-Parateí, outros trinta centavos deveriam ser concedidos. O desconto deveria ser, em cálculos muito conservadores, no mínimo o dobro do que foi concedido.

A equipe de inspeção identificou que, além da receita provinda das novas praças, da forma atualmente calculada, a concessionária está obtendo ganho que não está sendo revertido para a modicidade da tarifa, **representado pelo acréscimo de tráfego na praça original de Parateí estimado em 13,33%**. Com isso, aponta que, em vez do desconto de 7,2% atualmente praticado, deveria estar vigorando um desconto de 13,5%, o que se traduziria, em moeda corrente, em desconto adicional em torno de R\$ 0,30 (trinta centavos).

Essa distorção foi observada pela equipe da Sefid após deparar com o fato de que o acréscimo de tráfego, que se esperava obter a partir do deslocamento da praça de Parateí Norte, conforme os estudos prévios realizados pela concessionária, necessário para custear os investimentos incorridos nessa nova praça e, até mesmo, proporcionar descontos nas tarifas, não se vinha concretizando nos números captados após o deslocamento da praça.

Esse resultado inesperado e não desejado levou a equipe a questionar as razões do descompasso da previsão inicial com os números medidos posteriormente.

Verificou-se que, após três anos completos de medição, o acréscimo de tráfego medido está muito aquém das expectativas iniciais, isto é, para uma previsão de 7,32% de incremento do tráfego total e de uma necessidade de 4,94% de aumento para custear os investimentos realizados, o aumento de tráfego, da forma como medido, alcançava somente o percentual de 3,24%.

A persistir essa diferença entre o realizado e o projetado, a tarifa de pedágio terá de subir para fazer face às despesas incorridas. Com isso, em vez de o usuário obter desconto em razão do deslocamento da praça de Parateí Norte e do esperado incremento de tráfego, ele terá de arcar com parte dos custos das obras realizadas, por meio de aumento de tarifa.

Essa situação esdrúxula ainda não se materializou na tarifa somente porque a frustração de tráfego foi registrada nos três primeiros anos de alteração, permanecendo, contudo, inalteradas no fluxo de caixa as projeções iniciais de acréscimo para os demais anos.

Isto significa que o fluxo de caixa da concessão, que serve de base para o cálculo da tarifa, registrou a frustração de tráfego nos três primeiros anos após a alteração, o que pressiona a tarifa para cima, mas ainda mantém as projeções iniciais para os demais anos da concessão, o que a pressiona para baixo, a explicar o fato de a aparente frustração de tráfego não haver impactado, ainda, a tarifa de pedágio para cima.

Procurando encontrar as causas para tal insucesso, observou a equipe que a alteração da localização do posto de pedágio provocou mudanças expressivas no comportamento dos motoristas que utilizam esse trecho da rodovia.

Os usuários que se dirigiam habitualmente de São Paulo para Santa Isabel, Arujá, Mogi das Cruzes e região e, na antiga configuração, saíam da rodovia antes da praça de pedágio original de Parateí, agora, com o deslocamento do posto de pedágio para Parateí Norte, passaram a arcar com o pagamento de pedágio. Com isso, originou-se a impedância sobre esse fluxo de veículos, ou seja, o desestímulo para o tráfego naquele ponto da rodovia, em virtude da cobrança da tarifa.

Contrariamente, houve estímulo para o tráfego dos usuários que partiam dessas cidades em direção ao Rio de Janeiro, pois na configuração inicial eles pagavam pedágio em Parateí original e, agora, na nova configuração, já não o pagam.

Além disso, houve a eliminação da fuga de veículos que ocorria por meio dos acessos para Arujá e Mogi das Cruzes. Com efeito, muito usuários utilizavam os acessos de Arujá e Mogi para alcançar a rodovia Ayrton Senna, que corre paralela à Via Dutra, retornando à Dutra após a praça original de Parateí.

Eliminando-se essa rota de fuga, com o deslocamento da praça, esses usuários, já tendo pago o pedágio na praça de Parateí Norte, permanecem na rodovia, aumentando o tráfego medido no local original da praça.

Idêntica situação ocorreu com a criação da praça de Jacareí.

Muitos usuários que vinham pela Dutra, no sentido Rio/São Paulo, após Jacareí, poderiam optar por prosseguir pela Rodovia Ayrton Senna, sem ter pago nenhum pedágio desde a praça de Moreira César.

Com a nova configuração, essa opção passou a não ser economicamente interessante, haja vista que ela só se apresenta para o usuário após o pagamento do pedágio na praça de Jacareí. Em valores percentuais, isso significa que, antes, optar pela Ayrton Senna era a opção 20% mais cara e, agora, com a criação da praça de Jacareí, passou a ser 76,2% mais dispendioso.

Com o desmembramento da praça de Parateí, em Parateí/Jacareí, e a redução de tarifa aplicada, também foi possível reduzir a impedância dos usuários que transitam pela praça original de Parateí, aumentando o tráfego no local pelo desestímulo da adoção de rotas de fuga.

Portanto, o incremento de tráfego, ocorrido no local da praça original de Parateí, é decorrência direta dos desmembramentos efetuados na praça original de Parateí, com o deslocamento de Parateí Norte e a criação de Jacareí.

Isso propiciou, conforme revelou o cuidadoso estudo empreendido pela equipe de inspeção, o acréscimo de, no mínimo, 13,33% no tráfego na praça original de Parateí, sendo que o deslocamento de Parateí Norte estaria contribuindo com um aumento de tráfego da ordem de 4,16%, e a criação de Jacareí estaria contribuindo com o aumento de 10,62%.

A concessionária Novadutra não contestou a metodologia empregada pela equipe de inspeção, para medir o acréscimo de tráfego na praça original de Parateí, em razão das modificações implementadas.

A empresa somente observou que os resultados do modelo poderiam ser aprimorados com a utilização de uma série de dados maior e, *“para maior solidez das*

conclusões, o trabalho teria de se embasar em pesquisas de origem-destino, de preferência realizadas antes e após as mudanças estabelecidas” (fls. 15 e 24 do vol. 51).

Como se vê, a própria interessada reconhece que o deslocamento da praça de Parateí Norte e a criação da praça de Jacareí contribuíram para aumentar o fluxo de veículos que passam pelo local da praça original de Parateí.

No entanto, sustenta a concessionária que essa situação não é bastante para justificar a providência sugerida pela Sefid, no sentido de corrigir a matriz de tráfego referente à praça de Parateí, a fim de contemplar o usuário com um desconto na tarifa proporcional à redução do risco de tráfego apurada pelo modelo estatístico.

Nesse ponto reside, então, a divergência.

Contrariamente à unidade técnica, a Novadutra entende legítima a apropriação do incremento de tráfego medido pela equipe de inspeção, fundamentando-se, em síntese, nos seguintes argumentos:

a) o risco de tráfego é indivisível, não podendo ser particularizado para determinada praça de pedágio;

b) o risco total de tráfego ainda não foi ultrapassado;

c) é direito da concessionária adotar todas as providências para aumentar o número de usuários pagantes, restringindo e impedindo as rotas de fuga, tornando-se mais competitiva com outras rotas alternativas; e estimulando o uso intensivo da rodovia;

d) o oferecimento de descontos é prática optativa; e

e) está estabelecido no PER o objetivo de transformar a rodovia em via expressa, bloqueando-se todos os seus acessos.

A par disso, também foi juntado parecer emitido pelo professor Antônio Carlos Cintra do Amaral, no qual defende a legalidade do desmembramento nos termos pactuados, haja vista que o risco de tráfego deve ser tomado, em conjunto, para toda a rodovia e não para uma praça isoladamente.

Nada se tem que objetar quanto ao argumento da empresa, no sentido de que o risco de tráfego é indivisível, devendo ser tomado para a rodovia como um todo e não isoladamente para cada praça de pedágio.

No entanto, isso não interfere, de nenhum modo, nas conclusões a que chegou a equipe de inspeção.

A utilização de dados individualizados de cada praça de pedágio, para fins de apuração do incremento de tráfego na praça original de Parateí, não significa desconhecer que o risco de tráfego engloba toda a rodovia.

Esse procedimento foi adotado apenas para isolar o trecho formado pelas praças de Parateí e Jacareí, a fim de comparar o comportamento do seu tráfego, com o comportamento do tráfego nas outras praças, antes e após as mudanças, e, a partir daí, medir o impacto no fluxo de veículos que passam pela praça original de Parateí, gerado após as mudanças na configuração original das praças de pedágio.

Deve ser enfatizado, ainda, que os dados individualizados por praça de pedágio, utilizados pela equipe de inspeção, foram todos fornecidos pela própria empresa,

sejam os dados reais de tráfego sejam aqueles fixados na proposta apresentada por ocasião da licitação.

Ora, se houve sensível modificação na configuração das praças de pedágio, para atender interesse empresarial da concessionária, bem como para melhor viabilizar a operação da rodovia, que alterou substancialmente o fluxo de veículos que por ela transitam, particularmente nos locais originais das praças de pedágio, definidas na licitação e no contrato, gerando ganhos adicionais consistentes ou mesmo prejuízos para a concessionária, é necessário que haja o conseqüente ajuste no fluxo de caixa, a fim de manter inalterado o equilíbrio econômico-financeiro inicial, que não opera sempre em desfavor do usuário, mas eventualmente em seu benefício.

Com efeito, em nenhum momento se questiona a observância inflexível da premissa de que nenhuma modificação implementada no contrato de concessão pode gerar ganhos ou perdas para a concessionária.

Se, como estimado pela equipe de inspeção, e até reconhecido pela Novadutra, o deslocamento da praça de Parateí Norte e a criação da praça de Jacareí, acarretaram expressivo aumento do fluxo de veículos na praça original de Parateí, é obrigação legal e contratual o ajuste proporcional no fluxo de caixa, a fim de restabelecer a taxa interna de retorno original.

A alegação de estar a concessionária abaixo do limite superior do risco de tráfego por ela mesmo proposto não pode servir de justificativa para ela se apropriar de um incremento de tráfego ocasionado por alteração na configuração original das praças de pedágio.

Nos termos do contrato de concessão, o risco de tráfego contratual, proposto pela concessionária, é global, para todo o período de concessão. Sua divisão, ano a ano, é operação feita pela concessionária para fins meramente informativos, sem nenhuma conseqüência jurídico-contratual.

Ainda que não fosse global, mas dividido ano a ano e praça a praça, o risco de tráfego, definido contratualmente, configura a álea ordinária do negócio, não podendo a concessionária pretender alterar o contrato em razão do inadimplemento das metas por ela mesma fixadas. Além disso, toda a alteração decorre da criação extraordinária da nova praça de pedágio, por alteração de cláusulas contratuais fundamentais, e não da operação normal da rodovia.

Ademais, como já asseverado por ocasião da sessão Plenária de 6.6.01, quando foi proferida a Decisão 337/2001, da minha relatoria, as alterações na configuração original das praças de pedágio são juridicamente possíveis, **desde que implementadas visando ao interesse público, traduzido pela obtenção de efetivos ganhos para os usuários**, preferencialmente na forma de redução de tarifa, de forma a concretizar o princípio da modicidade.

Afirma-se aqui, peremptoriamente, que a modificação da configuração original das praças de pedágio não tem nem pode ter como objetivo proporcionar novos ganhos à concessionária, ou compensar a não consecução do volume de tráfego projetado pela própria concessionária.

Todas essas circunstâncias desfavoráveis enfrentadas pela concessionária são parte integrante e inafastável do risco do negócio, não gerando, de forma nenhuma, direito a compensações pelo poder público.

Quanto ao fato de que a incorporação ao fluxo de caixa do adicional de tráfego gerado na praça original de Parateí, em razão do deslocamento da praça de Parateí Norte, e do desmembramento que originou a praça de Jacareí, implicará a redução da tarifa atual, argumenta a concessionária que, de acordo com o contrato, a concessão de desconto seria facultativo.

Não assiste razão à concessionária.

A concessão de desconto, de ordinário, configuraria mera liberalidade da concessionária e, nesses termos, é prática que se circunscreve ao seu exclusivo discernimento empresarial. No entanto, no caso concreto, não se trata de desconto propriamente dito, na sua verdadeira acepção, mas, sim, de redução do valor da tarifa, como medida de manutenção da equação econômico-financeira do contrato.

A adequação do montante de redução da tarifa, inicialmente fixada em R\$ 0,30 (trinta centavos), deve ampliar-se, conforme os aprofundados estudos integrantes do processo, e não se confunde, absolutamente, com descontos eventuais, no verdadeiro sentido, que venham a ser praticados no âmbito da política comercial da concessionária.

No caso concreto, a redução da tarifa é decorrente de imposição legal e contratual que obriga a manutenção do inicial equilíbrio econômico-financeiro. Com efeito, se implementada radical modificação contratual que permitiu ampliar o universo de usuários pagantes, o volume adicional de tráfego pedagiado tem de ser obrigatoriamente revertido para o usuário, na forma de desconto do pedágio ou de realização de obras adicionais, não podendo ser apropriado pela concessionária, sob pena de burla a todo o procedimento licitatório realizado, cujas cláusulas financeiras e econômicas estariam fundamentalmente alteradas em favor da concessionária, vencedora da licitação, em antagonismo com a formulação das propostas de todos os antigos licitantes, cujos termos seriam de todo diversos nesta atual situação.

A propósito, no correr do processo licitatório, diversos consórcios participantes fizeram consultas formais ao DNER, indagando da possibilidade da construção de novas praças de pedágio durante o prazo de vigência da concessão. A resposta do poder concedente foi peremptória no sentido da impossibilidade de novas praças.

Na ocasião da licitação para exploração da Rodovia Presidente Dutra, o objeto da licitação resultou muito bem delineado. Licitou-se a exploração da rodovia por 25 anos com somente aquelas praças de pedágio e o conjunto das obras a serem executadas.

Com base nessa negativa explícita de novas praças de pedágio do poder concedente é que todas as licitantes, incluída a NovaDutra, elaboraram suas propostas e participaram da licitação. Admitir *a posteriori* a criação de novas praças, em proveito econômico exclusivo da concessionária, ainda que parcial, constitui flagrante afronta aos princípios que regem a licitação e a Administração Pública.

Assim, a criação de nova praça ou a alteração das condições das praças existentes só pode ser feita para atender ao interesse público, materializado no interesse dos usuários, e não para gerar ganhos extraordinários para a concessionária, mediante a redução das condições reais de risco da exploração da rodovia.

Da mesma forma, o objetivo programático, inserido pela concessionária no Programa de Exploração da Rodovia, voltado a transformá-la em via expressa, com o bloqueio de todos os seus acessos, em nada interfere no princípio maior de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro que impera nos contratos de concessão.

Se a alteração acarretar elevação do tráfego pedagado, esse ganho adicional deverá ser revertido para o usuário, de forma que a concessionária permaneça com a taxa interna de retorno original. Da mesma forma, se houver alteração imposta pelo Poder Público, que resulte em perda para a concessionária, terá ela direito à manutenção da equação econômico-financeira.

Quanto ao alegado direito de a concessionária adotar todas as providências para aumentar o número de usuários pagantes, esse direito cessa no momento em que a providência ultrapassa os termos fixados no contrato, alterando suas condições originais. Ela pode fazer tudo para aumentar o número de usuários pagantes, mantidas as condições originais da exploração da rodovia e do contrato, resultante de processo de licitação.

Fossem outras as condições de exploração da rodovia, certamente as propostas para sua exploração seriam diferentes e talvez outro consórcio tivesse sido o vencedor com condições mais vantajosas para os usuários. Não se pode, após o fim do certame e o início da exploração, promover alterações radicais das condições de exploração da rodovia, nem para beneficiar, nem para prejudicar a licitante vencedora.

Por essas razões é que o Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo sobre os atos praticados pelo poder concedente, que autorizaram a mudança da configuração da praça original de Parateí, decidiu que tais mudanças somente se afiguram lícitas e possíveis se realizadas no exclusivo interesse público, com todo e qualquer ganho de receita delas advindo revertido integralmente para a modicidade da tarifa.

Sem embargo, é importante ressaltar que a metodologia empregada pela equipe de inspeção e os quantitativos de incremento de tráfego por ela estimados não podem ser tomados como definitivos, mas, apenas, comprobatórios de que ocorreu aumento efetivo de tráfego na praça original de Parateí em razão da alteração da configuração original.

Cabe ao poder concedente, por meio da Agência Nacional de Transportes Terrestres, aprofundar a questão e definir, não apenas para o caso particular da Novadutra, mas em caráter geral, a forma de cálculo e de agregação ao fluxo de caixa do adicional de tráfego gerado nas praças originais, em decorrência de mudanças em sua configuração original, com o desmembramento, criação de novas praças ou instalação de cabines de bloqueio, de forma que garanta ao usuário o repasse do benefício proporcionado, por meio da redução da tarifa, podendo a ANTT utilizar,

como ponto de partida, se entender conveniente, os criteriosos estudos realizados pela Sefid.

Por todas essas razões, resulta que todo o incremento de tráfego gerado por alterações na configuração original das praças de pedágio deve ser revertido em benefício do usuário, a fim de realizar o princípio da modicidade, devendo a ANTT desenvolver metodologia própria que discipline a questão, contemplando forma de cálculo que assegure o repasse integral para a modicidade da tarifa dos ganhos de tráfego, resultantes da modificação ou da criação de praças de pedágio.

Deve a Agência estar atenta, ainda, aos princípios que norteiam as concessões públicas, estabelecidos na Lei 8.987/95, aplicando-a a este caso concreto e aos demais que se apresentarem.

Por fim, é importante ressaltar a gravidade da situação, observada pela equipe de auditoria, no sentido da ausência de controle do tráfego ao longo da rodovia por parte do Poder Público. Informa a equipe que, atualmente, todas as medições são efetuadas exclusivamente pela concessionária, sem nenhuma crítica por parte da ANTT.

Esse fato inviabiliza a fiscalização, pois não tendo como certificar qual o tráfego real da rodovia, o Poder Público não pode saber, com absoluta certeza, se a concessionária está atingindo ou superando o tráfego projetado contratualmente, para fins de repassar para o usuário, na forma de melhorias adicionais, os valores arrecadados com o tráfego que supera o fluxo máximo de veículos projetado, conforme determina o contrato de concessão.

Essa deficiência torna-se ainda mais grave, no caso do desmembramento da praça de Parateí, pois os tráfegos pedagiados na praça de Parateí Norte e Jacareí são lançados no fluxo de caixa pelos valores reais pedagiados e eventuais distorções para menor nas medições do tráfego pedagiado vão implicar diretamente o aumento da tarifa de pedágio ou a redução do desconto.

Portanto, é totalmente pertinente a proposta da Sefid de determinar à ANTT que adote mecanismos “*próprios de aferição do tráfego efetivo na rodovia, ou contratá-los eventualmente, confrontando essas medições com as efetuadas pela Concessionária NovaDutra.*”

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a DECISÃO que ora submeto a este Plenário.

DECISÃO Nº 1.648/2002 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo TC-014.824/2000-8 (com 54 anexos), Apenso: TC-019.343/1996-5 (com 6 anexos)

2. Classe de Assunto: V – Inspeção.

3. Interessado: Ministério Público Federal – Procuradoria da República em São José dos Campos/SP.

¹ Publicada no DOU de 08/01/2003.

4. Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A. – Novadutra.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Sefid.

8. Decisão: O Tribunal Pleno, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, DECIDE:

8.1. considerar corretos os valores utilizados nos fluxos de caixa que embasaram as primeiras seis revisões e seis adequações do contrato de concessão firmado com a Novadutra, à exceção da adequação 2, que autorizou o deslocamento da praça de Parateí Norte, e da adequação 5, que autorizou o desmembramento da praça de Parateí/Jacareí, relativamente à ausência de previsão do incremento do tráfego no local original da praça de Parateí ocasionado por essas alterações na configuração original;

8.2. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal/1988, fixar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a ANTT:

8.2.1. elabore norma reguladora da forma de cálculo e de agregação ao fluxo de caixa do adicional de tráfego gerado nas praças originais, em decorrência da mudança na configuração original, com o desmembramento, criação de novas praças ou instalação de cabines de bloqueio, de forma que garanta o repasse integral ao usuário do benefício, na forma de redução de tarifa, ressalvadas as despesas vinculadas à modificação que se implementa;

8.2.2. com base na norma elaborada em cumprimento ao subitem anterior, promova a revisão, no contrato de concessão firmado com a Novadutra, a fim de que seja incorporado ao fluxo de caixa o adicional de tráfego gerado na praça original de Parateí, em razão do deslocamento da praça de Parateí Norte, autorizado na adequação 2, e do desmembramento que originou a praça de Jacareí, autorizado na adequação 5;

8.3. determinar à ANTT que adote mecanismos apropriados para:

8.3.1. monitorar o tráfego real pedagiado na rodovia, especialmente nas praças de Parateí e Jacareí;

8.3.2. analisar os impactos de qualquer revisão ou adequação contratual no fluxo de caixa das rodovias federais concedidas, visando à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro original;

8.3.3. acompanhar e fiscalizar os investimentos alocados no fluxo de caixa da concessão, especialmente no que se refere a quantitativos de obras e serviços previstos no PER;

8.3.4. acompanhar a implementação do termo de compromisso firmado entre a Concessionária Novadutra e a Prefeitura de Jacareí, de forma que não haja alocação no fluxo de caixa da concessão de investimentos não previstos no PER ou que não se traduzam em benefícios diretos para o usuário da rodovia;

8.4. determinar à Sefid o acompanhamento das providências a serem adotadas pela ANTT;

8.5. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério Público Federal - Procuradoria da República

em São José dos Campos, ao Presidente da Câmara Municipal de Jacareí, ao Prefeito de Jacareí, sr. Marco Aurélio de Souza, à Deputada Federal Ângela Guadagnin, ao Deputado Federal Valdemar Costa Neto e à Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A. – Novadutra.

9. Ata nº 46/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 04/12/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Iram Saraiva, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

11.2. Auditores presentes: Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro-Relator

TCU – APROVAÇÃO DE PROJETO DE RESOLUÇÃO RELATIVO AO NOVO REGIMENTO INTERNO Administrativo

Ministro-Relator Marcos Vinicius Rodrigues Vilaça

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC-004.023/2000-3

Natureza: Administrativo

Órgão: Tribunal de Contas da União

Ementa: Administrativo. Projeto de resolução relativo ao novo Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Aprovação.

RELATÓRIO

Trago à apreciação do Plenário Projeto de Resolução com vistas à aprovação de novo Regimento Interno para o Tribunal.

2. O texto ora submetido a este Colegiado é resultado de um grandioso e consistente trabalho que teve origem no Anteprojeto elaborado pela Comissão constituída pela Portaria nº 204/1999, da Presidência do Tribunal, doravante denominada Comissão Técnica, composta pelos servidores EUGÊNIO LISBOA VILAR DE MELO, Secretário-Geral das Sessões; ROSÂNGELA PANIAGO CURADO FLEURY, então Secretária-Geral de Controle Externo; FRANCISCO PETRÔNIO DE PAULA AVELINO, Chefe de Gabinete de Subprocurador-Geral, ELIANE MEIRA BARROS DE OLIVEIRA e ODILON CAVALLARI DE OLIVEIRA, então Assessores de Ministro, sob a coordenação do primeiro.

3. A referida Comissão – que também recebeu colaborações do Min. Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, então Chefe de Gabinete do Procurador-Geral, e dos servidores ÉDISON FRANKLIN ALMEIDA, então Assessor de Ministro; ELENIR TEODORO GONÇALVES DOS SANTOS, Secretária do Plenário; NAGIB CHAUL MARTINEZ; e RENATA MEIRA DE MESQUITA, ambos Assessores da Secretaria-Geral de Controle Externo – entendeu recomendável a elaboração de um novo Regimento, em substituição ao ora vigente, em face da grande quantidade de alterações julgadas necessárias, bem assim da sentida necessidade de reestruturação do texto original do Regimento.

4. Em 04/12/2000, a Comissão de Regimento, Presidida pelo Ministro ADHEMAR GHISI e também composta pelos Ministros ADYLSO MOTA e GHILHERME PALMEIRA, acolheu parecer desse último que, com emendas, manifestou-se favoravelmente ao anteprojeto produzido pela referida Comissão

técnica, encaminhando-o à Presidência para sua apresentação a este Plenário e designação de Relator para a matéria (fl. 108).

5. Feita a apresentação da matéria a este Colegiado pelo Senhor Presidente em 06/12/2000 (fl. 109), fui designado Relator do presente processo, por meio de sorteio realizado na mesma data.

6. Em Sessão de 13/12/2000, trouxe à apreciação do Plenário a preliminar de conveniência e oportunidade da alteração regimental proposta, que se justificaria em face da reconhecida necessidade de inclusão, no texto daquele diploma, de diversas normas esparsas de caráter processual e procedimental, bem assim de uma melhor sistematização de temas tais como recursos e notificações, entre outros. Em acréscimo a esses fatores aduzi, naquela oportunidade, que a inexistência de um código de processo específico para o TCU e as dificuldades da aplicação subsidiária do CPC aos processos desta Casa justificariam a introdução de normas procedimentais analíticas no corpo do Regimento Interno do Tribunal, conforme proposto pela comissão temporária.

7. Acolhendo minha proposta, este Colegiado decidiu (Decisão nº 1.115/2000):

“8.1. considerar oportuna e conveniente a edição de novo Regimento Interno, nos termos do art. 259 do RI/TCU;

8.2. abrir prazo de 90 (noventa) dias para a apresentação de emendas e sugestões ao anteprojeto aprovado pela Comissão Permanente de Regimento em 04.12.2000, e apresentado ao Plenário pela Presidência na Sessão de 06.12.2000; e

8.3. restituir o processo ao Gabinete do Relator da matéria.”

8. Foram apresentadas e analisadas em meu Gabinete 66 emendas de ministros; 49 sugestões de alteração de auditores e 10 sugestões de alterações de membros do Ministério Público junto ao TCU.

9. De um total de 125 emendas e sugestões apresentadas, 58 foram acolhidas na íntegra em meu parecer; outras 46 foram acolhidas com alguma alteração, efetuada por meio de subemenda; e apenas 21 não foram acolhidas, pelas razões expostas para cada uma delas.

10. Foram acolhidas, portanto, total ou parcialmente, 104 emendas e sugestões, perfazendo um percentual de 83% de acolhimento, o que dá a medida da importância dada por este Relator às colaborações oferecidas pelos membros e demais autoridades desta Corte que podem sentir-se, assim, co-autores do projeto que submeto à apreciação deste Colegiado.

11. Além das mencionadas emendas e sugestões de alteração, ditas formais, diversas outras colaborações foram apresentadas, por variados meios, por dirigentes e servidores do Tribunal e, também por dirigentes do Controle Interno de órgãos do Legislativo e do Judiciário. Todas foram anotadas e discutidas com minha Assessoria, tendo sido algumas das idéias acolhidas e transformadas em emendas, que se somaram às demais emendas ou subemendas do Relator, conforme se nota da Parte I do Parecer.

12. Diante da enorme quantidade de alterações sugeridas, propus ao Plenário, em Sessão de 25/09/2002, a apreciação do presente projeto como substitutivo, abrindo

outro prazo para que os senhores ministros, auditores e o Procurador-Geral novamente se manifestassem.

14. Dessa vez, foram encaminhadas 137 emendas, sugestões e colaborações, de ministros, auditores, MP/TCU e da Secretaria do Tribunal. Embora sejam propostas em geral pontuais, no sentido de buscarem pequenas alterações, a abrangência, em termos do texto do substitutivo, é muito grande, envolvendo praticamente todos os dispositivos. Mais 48 emendas foram por mim apresentadas, a maioria de adaptação às alterações aceitas. A descrição e análise dessas propostas constam da Parte II do Parecer.

15. Para o substitutivo, o percentual de propostas acolhidas ficou em 66%, caindo em relação ao das propostas apresentadas ao projeto da Comissão de Regimento. Entretanto, isso me parece natural, porque significa a consolidação de idéias já exaustivamente tratadas no âmbito desse projeto.

16. Os temas que merecem destaque, em função das propostas apresentadas ao substitutivo, são a obtenção geral de vista e cópia e a retirada de processos do Tribunal por advogados (arts. 163 e 165); a normatização do que ficou resolvido na recente Decisão nº 1.505/2002-Plenário, sobre a impossibilidade de imposição de multa ou débito em processos sem a reabertura das contas já julgadas, por meio de recurso de revisão (art. 206); a definição do prazo decadencial de cinco anos, depois da apreciação de ato sujeito a registro, dentro do qual o Tribunal ainda pode mudar a sua decisão, diante da verificação de irregularidades (art. 260); o estabelecimento do agravo como recurso contra medida cautelar, inclusive do Tribunal, com a possibilidade de atribuição de efeito suspensivo (art. 289); o uso genérico do impedimento como causa da abstenção de ministro ou auditor na relatoria ou votação de processo, abrangendo o caso de foro íntimo (art. 151, p. único); a criação do monitoramento como instrumento de fiscalização para verificar o cumprimento de deliberações do Tribunal (art. 243); a aprovação de atas de sessões pelos presidentes como regra, desde que sejam submetidas a homologação dos colegiados (arts. 28, XXXII, e 33, X); e a dispensabilidade do aviso de recebimento em mão própria nas comunicações processuais, bastando a confirmação da entrega no endereço do destinatário (art. 179, II). Todas essas matérias estão detalhadas e analisadas na Parte II do Parecer.

13. Pretende-se, com o texto proposto, dotar o Tribunal de um documento consolidado em que esteja presente a normatização dos assuntos referentes não apenas à competência, jurisdição e funcionamento da Corte e de seus membros, mas também as normas processuais e procedimentais necessárias ao processamento das matérias submetidas à sua deliberação.

14. Não é demais salientar que o projeto ora proposto teve como limitador a legislação atual, em especial a Lei Orgânica do TCU, a qual está a merecer aperfeiçoamentos depois de dez anos de vigência.

15. São duas as premissas que, a meu ver, orientaram os trabalhos de todos quantos colaboraram para a elaboração deste projeto de Regimento: agilização dos trabalhos do Tribunal, mediante a simplificação e racionalização de procedimentos,

com a eliminação de etapas desnecessárias; e a facilitação dos trabalhos dos usuários da norma.

16. Apresento, a seguir, as inovações mais significativas introduzidas no projeto:

- 1) Competência: Inclusão de competências atribuídas ao Tribunal pela Legislação extravagante;
- 2) Competência: Aumento da competência das câmaras;
- 3) Presidente: Estabelecimento, como regra, da competência do Presidente para solução de processos administrativos, facultada a sua submissão ao Plenário no caso de processo relevante;
- 4) Presidente: Competência para a aprovação das atas das sessões, complementada pela homologação do colegiado;
- 5) Ministros: Incorporação do entendimento do STF em relação à composição do Tribunal;
- 6) Exclusão de dispositivos redundantes em relação à Constituição ou à Lei Orgânica como os requisitos para a investidura de ministros;
- 7) Ministros: Fixação de normas para o processo de verificação de invalidez de ministro;
- 8) Secretaria: Exclusão de dispositivos eminentemente mutáveis, como os referentes à estrutura da Secretaria do Tribunal;
- 9) Deliberações e Jurisprudência: Melhoria da sistematização com a criação de título específico e a consolidação de disposições dispersas no Regimento;
- 10) Deliberações e Jurisprudência: Criação de capítulo referente à elaboração, aprovação e alteração de atos normativos – consolidando normas dispersas -;
- 11) Deliberações e Jurisprudência: Unificação do instrumento em que se materializam as deliberações dos Colegiados – Acórdão;
- 12) Deliberações e Jurisprudência: Criação de capítulo referente ao incidente de uniformização de jurisprudência, tendo em vista a extinção do recurso de divergência;
- 13) Sessões: Inversão da ordem de votação que, a exemplo dos Tribunais Superiores, se iniciará pelos ministros mais novos (ou auditores convocados) e terminará pelos mais antigos, conferindo a esses a prerrogativa de decidir questões polêmicas;
- 14) Sessões: Possibilidade de declaração de voto dos ministros que se considerem habilitados, mesmo que haja pedido de vista na fase de julgamento do processo;
- 15) Pauta: desobrigatoriedade de publicação no DOU de inclusão em pauta de processos referentes a medidas cautelares, atos normativos, administrativos e solicitações do Congresso Nacional;

- 16) Relação: reestruturação e sistematização do capítulo, com a ampliação das hipóteses de deliberação por Relação, como o não-conhecimento de recursos, representações, denúncias;
- 17) Relação: Criação de Relação de Plenário;
- 18) Processo: Criação de Título com a sistematização de disposições já existentes no Regimento ou em normas esparsas e a criação de outras - definição de partes, ingresso de interessado, distribuição, instrução, tramitação, defesa, provas, pedido de vista, sustentação oral, arquivamento, nulidades, comunicações, certidões e prazos;
- 19) Processo: Ampliação dos meios admissíveis para a realização de comunicações processuais, com vistas à sua agilização;
- 20) Processo: Dispensa do aviso de recebimento em mão própria, bastando a comprovação de entrega da carta no endereço do destinatário;
- 21) Processo: Mitigação do formalismo moderado do processo do Tribunal com a instituição da preclusão consumativa e temporal;
- 22) Reconhecimento do direito de que o advogado da parte tenha carga do processo, assim como vista e cópia de processos que lhe possam auxiliar na defesa de causa, em face do estatuto da OAB e de reiteradas decisões do STF;
- 23) Contas: Fixação do entendimento de que o julgamento das contas ordinárias impede a imposição de multa ou débito ao mesmo responsável em outro processo, devendo as irregularidades serem apuradas por meio de recurso de revisão;
- 24) Contas: Incorporação da norma extravagante vigente estabelecendo a rejeição das alegações de defesa apenas quando presentes os requisitos (recolhimento do débito, boa-fé e inexistência de outra irregularidade) para o julgamento pela regularidade com ressalva;
- 25) Contas do Governo da República adequação do capítulo em face da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 26) Fiscalização e Julgamento: Criação de dispositivo instituindo a fixação do débito por estimativa;
- 27) Fiscalização: Criação de capítulo referente a outras fiscalizações atribuídas ao Tribunal pela legislação extravagante;
- 28) Fiscalização: criação do monitoramento como instrumento fiscalizatório;
- 29) Fiscalização: Reestruturação e melhoria da sistematização do capítulo referente a inspeções, auditorias, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos;
- 30) Fiscalização: Criação de capítulo referente a representações;
- 31) Atos sujeitos a registro: Definição do prazo decadencial de cinco anos para a revisão do ato já apreciado, salvo comprovada má-fé;
- 32) Consulta: redução do número de agentes legitimados a efetuar consultas ao Tribunal;

- 33) Consulta: incorporação da “pertinência temática” como requisito para conhecimento da consulta;
- 34) Sanções: Estabelecimento de maior gradação da multa aplicada por reincidência, em relação à aplicada pelo primeiro descumprimento de decisão do Tribunal;
- 35) Sanções: Explicitação de comando segundo o qual as multas aplicadas por descumprimento de diligência, obstrução ao livre exercício de fiscalização, sonegação de documento, descumprimento ou reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal prescindem de prévia audiência dos responsáveis, desde que a possibilidade da aplicação de sanção esteja alertada na comunicação respectiva;
- 36) Recursos: Reestruturação e melhoria da sistematização do título;
- 37) Recursos: Fixação do prazo de 1 ano para a irrevisibilidade absoluta em razão de fatos novos (Regimento vigente: prazo em aberto; Projeto: prazo de 20 anos);
- 38) Recursos: Extinção do recurso de divergência;
- 39) Recursos: Definição de regra segundo a qual a apresentação de recurso, ainda que não conhecido, gera preclusão;
- 40) Recursos: criação de capítulo referente a agravo, até então previsto em norma extravagante;
- 41) Criação de título para tratar de fixação de coeficientes e participações constitucionais, anteriormente disciplinados no título das disposições gerais e transitórias;
- 42) Redução do número de disposições gerais e transitórias.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Cumpre ressaltar que este novo Regimento Interno, embora incorpore avanços processuais e alterações que objetivam o aperfeiçoamento e a celeridade dos procedimentos, teve como fator limitante da incorporação de outras modificações necessárias a legislação vigente, que também está a merecer atualização e modernização.

Para tanto, considero fundamental determinar a realização, por uma comissão de alto nível, de estudos e formalização de proposta de atualização da Lei Orgânica e da legislação correlata, a ser remetida ao Congresso Nacional.

De se ressaltar que, além das modificações propostas por emendas, também foram feitas diversas pequenas alterações no texto inicial do projeto, sem qualquer comprometimento do significado dos dispositivos. Referem-se à pontuação (exagero de vírgulas), à restrição do uso de letras iniciais maiúsculas, à diminuição de plurais desnecessários, à retirada de termos inúteis (“deste Regimento”, “deste artigo”, “anterior”), à substituição de termos latinos por portugueses, quando existentes (“*quorum*” por “quórum”, “*ex officio*” por “de ofício”) e a moderadas correções gramaticais (“dentre ministros” por “entre ministros”).

Finalmente, não apenas por mero cumprimento do protocolo, quero agradecer, indistintamente, a todos aqueles que colaboraram com o presente trabalho.

Por dever de justiça, entretanto, não posso deixar de nomear os meus assessores Paulo de Tarso Damásio de Oliveira e Ricardo Gaban Fernandes. Eles foram os responsáveis por dar curso, com competência indiscutível, a este imenso trabalho no âmbito de meu gabinete. Lamentavelmente, o Paulo não pôde ver o seu trabalho concluído, mas todos somos testemunhas de sua exemplar dedicação.

Requeiro, assim, que sejam registrados nos assentamentos funcionais desses servidores um elogio, enviando-se à família do Paulo de Tarso comunicação acerca desse fato.

RESOLUÇÃO Nº 155, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2002¹

Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso da atribuição que lhe conferem os arts. 73 e 96, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal e os arts. 1º, inciso X, e 99 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, resolve:

Art. 1º Fica aprovado o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, cujo inteiro teor consta do Anexo a esta Resolução.

Art. 2º A Presidência do Tribunal nomeará comissões encarregadas da atualização e revisão das normas atuais, a fim de adequá-las às novas disposições do Regimento Interno.

Art. 3º Fica revogada a Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993.

Art. 4º Esta Resolução entrará em vigor em 1º de janeiro de 2003.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 04 de dezembro de 2002.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

¹ Publicada no DOU de 09/12/2002.

DPRF – LICITAÇÃO INTERNACIONAL PARA A AQUISIÇÃO DE AERONAVES Representação

Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa

Grupo II – Classe V – Plenário

TC-016.487/2002-1 (c/ 02 volumes)

Natureza: Representação.

Órgão: Departamento da Polícia Rodoviária Federal – DPRF.

Interessada: 3ª Secretaria de Controle Externo.

Ementa: Representação formulada por unidade técnica. Licitação Internacional para a aquisição de aeronaves. Conhecimento da Representação para considerá-la procedente. Vinculação ao instrumento convocatório. Determinações. Apensação às contas de 2001. Ciência ao Órgão, à empresa contratada e à interessada.

RELATÓRIO

Trata-se da Representação formulada pela 3ª Secretaria de Controle Externo, em decorrência da remessa àquela unidade técnica de expediente originário da Coordenação-Geral de Administração do Departamento da Polícia Rodoviária Federal – DPRF, datado de 09/09/2002, mediante o qual solicita a este Tribunal orientação quanto aos procedimentos a serem adotados pelo Órgão, no que se refere à Concorrência Internacional n. 01/2001, tendo em vista solicitação de adequação do Contrato dela decorrente, de n. 029/2001, formulada pela licitante vencedora, Helicópteros do Brasil S/A – Helibras.

2. A instrução de fls. 505/507 – vol. 2 aponta, em síntese, que:

2.1 – mediante a referida licitação internacional, permitiu-se a cotação de preços em moeda estrangeira (Cláusula 7.4.3 do Edital, à fl. 122) e o pagamento seria realizado em moeda brasileira, pelo câmbio do dia útil imediatamente anterior à data de apresentação do documento hábil de cobrança;

2.2 – as ofertas apresentadas pelas duas concorrentes, ambas de fornecedoras nacionais, foram feitas em moeda americana, constando como proposta da empresa Helicópteros do Brasil S/A – Helibras o valor de US\$ 4.374.990,39 (fls. 230/257) e a da Líder Taxi Aéreo – Air Brasil, US\$ 4.704.624,00 (fls. 304/314);

2.3 – “O contrato, diferentemente do estabelecido na licitação e na proposta vencedora, fixou a oferta vitoriosa [Helibras] em moeda nacional, cláusula IV, fl. 455. O preço contratual estipulado, segundo depreende-se da Ata da Comissão Permanente

da Licitação, fls. 373/375, decorreu da conversão para a moeda nacional do valor da proposta vencedora ao câmbio de 13/12/2001, R\$ 2,3839/ US\$ 1,0000”;

2.4 – “Ao estabelecer regra diversa daquela prevista na licitação, o administrador contrariou os preceitos estabelecidos no § 2º do art. 42 e § 1º do art. 54 da Lei n. 8.666/1993”;

2.5 – o cumprimento da obrigação estipulada contratualmente seria factível, ainda que fixado o valor do fornecimento em reais, se o câmbio, à data dos pagamentos, alcançasse a cotação firmada na avaliação das propostas; entretanto, tal quadro não se tem observado, tendo em vista as sucessivas crises nos mercados mundiais, a instabilidade política global, assim como o reflexo desses revezes nas cotações cambiais.

3. Ao final, a 3ª Secex propõe (fl. 507 – vol. 2) informar ao DPRF que:

“I – em conformidade com o previsto no § 2º do art. 42 da Lei n. 8.666/1993, assiste direito à contratada de ser valorada a parcela de seu fornecimento ao equivalente, em reais, obtido mediante a aplicação da taxa de câmbio vigente no dia útil imediatamente anterior à data do efetivo pagamento;

II – o art. 58, § 2º, da Lei em tela confere à Administração a prerrogativa de modificar o contrato para preservar-lhe o equilíbrio econômico-financeiro. No caso presente, esse equilíbrio consiste em observar os valores expressos na proposta vencedora;

III – cabe à Administração, ante o que determina o art. 54, § 1º, da Lei de Licitações, cuidar para que, nos contratos que firmar, sejam estabelecidas, com clareza e precisão, as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades entre as partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.”

4. O douto Ministério Público, ouvido por iniciativa deste Relator, assim se manifesta, no essencial (fls. 552/555 – vol. 2):

“Em seu expediente inaugural, o DPRF consigna que o termo aditivo recém elaborado decorre de pleito da empresa contratada, mediante o qual a Empresa requer a adequação do contrato ao que dispõe a Lei de Licitações e Contratos, bem como ao respectivo edital de licitação.

Consta que o Contrato fixou o preço do objeto em moeda nacional com base na taxa de câmbio vigente por ocasião da abertura das propostas ao invés de observar as regras contidas no próprio edital, que estabelece condição diversa, ensejando consideráveis prejuízos à Empresa.

Consta, ainda, que os helicópteros já estão prontos para entrega desde o final de julho deste ano e que a validade do respectivo empenho orçamentário, embora expirada em setembro p.p., estaria em vias de ser prorrogada até dezembro próximo, de forma a aguardar pela decisão deste Tribunal e do Ministério da Justiça acerca da presente matéria.

II

Antes de adentrar ao mérito da questão, cumpre explicitar o que de essencial dispõe o edital da concorrência, bem como a proposta da Empresa e a Lei de Licitações e Contratos, a respeito do caso em tela.

O edital da Concorrência Internacional DPRF n. 01/2001, no subitem 7.4.3, além de contemplar expressamente a apresentação de propostas “em qualquer moeda livremente aceita pelos países com os quais o Brasil mantenha relações comerciais”, define também, como data de conversão cambial do preço contratado, o “dia útil imediatamente anterior à data de apresentação do documento hábil de cobrança”, no caso a Nota Fiscal emitida por ocasião da entrega do bem.

A proposta da Helibras, vencedora da licitação internacional, estipula todos os seus valores, tanto unitário quanto global, em dólar americano, consoante se depreende do contido na tabela de preços da Empresa, à fl. 256, além de haver demonstrado estar ciente da regra de conversão acima citada (fl. 235 – v.1).

O artigo 42, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.666/1993 assim dispõe:

‘Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

§ 1º Quando for permitido ao licitante estrangeiro cotar preço em moeda estrangeira, igualmente o poderá fazer o licitante brasileiro.

§ 2º O pagamento feito ao licitante brasileiro eventualmente contratado em virtude da licitação de que trata o parágrafo anterior será efetuado em moeda brasileira, à taxa de câmbio vigente no **dia útil imediatamente anterior à data do efetivo pagamento. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)**

§ 3º As **garantias** de pagamento ao licitante brasileiro serão equivalentes àquelas oferecidas ao licitante estrangeiro.’ (grifo nosso)

III

Vistos os dispositivos legais e editalícios acima, passamos agora ao exame da legalidade e da conveniência e oportunidade da medida que pretende adotar o DPRF, consistente na assinatura de termo aditivo, alterando, em favor da Contratada, o preço contratual ajustado originariamente.

De acordo com o supracitado dispositivo legal, a intenção do legislador foi a de oferecer ao licitante brasileiro tratamento equânime ao dispensado ao licitante estrangeiro.

A começar pelo § 1º, é facultado ao licitante brasileiro (e não à Administração) cotar seus preços moeda estrangeira, todas as vezes em que essa condição for oferecida ao licitante estrangeiro.

Em face do que dispõe o § 2º do referido art. 42 da Lei de Licitações, compete à Administração efetuar o pagamento em moeda nacional, em valor equivalente ao da moeda estrangeira, de acordo com a cotação do dia útil imediatamente anterior à data

em que se efetue o pagamento ao licitante, que, no presente caso, corresponde à data de emissão do Termo Circunstanciado, condicionada à entrega do bem, conforme o disposto na subcláusula primeira da cláusula nona do Contrato n. 029/2001-DPRF.

O termo ‘garantias’ referido no § 3º do dispositivo legal acima descrito refere-se à necessidade de tratamento isonômico entre licitantes nacionais e estrangeiros, quanto aos respectivos direitos e obrigações. No entanto, apesar da existência de tal dispositivo prevendo a equivalência, não é permitido ao licitante brasileiro receber o pagamento em moeda estrangeira, configurando-se em tratamento diferenciado, muito embora não fosse desejo do legislador tratar desigualmente o licitante brasileiro. O que ocorre de fato, nesse caso, é a impossibilidade legal de utilização de moeda estrangeira em negócios realizados dentro do País.

De qualquer forma, a diferenciação entre licitantes não deve ir além deste aspecto, sob pena de ferir pressuposto básico dos contratos administrativos inserto no artigo 3º, § 2º, da Lei n. 8.666/1993, que veda aos agentes públicos ‘estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras’.

O fato de o DPRF ter cambiado o preço para Real anteriormente ao contrato, faz crer na intenção do ente público de fazer valer sua vontade em detrimento das disposições legais e editalícias pertinentes, especialmente em se considerando que da própria minuta do contrato anexada ao edital já constava a previsão de um valor fixo e irrevogável em moeda brasileira, em oposição clara ao que previa a cláusula ‘7.4.3’ do ato convocatório.

Em que pese questionarmos os motivos que teriam levado a Helibras a firmar o aludido contrato de fornecimento de forma diversa de sua proposta, nossa compreensão é no sentido de que a matéria possa ser tratada de maneira objetiva, abstando-nos de adentrar aos meandros de eventual defeito do negócio.

Muito embora os contratos imponham a observância do princípio do **pacta sunt servanda**, eles não têm o poder de contrariar princípio maior do Direito consistente na observância à norma legal a que está vinculado todo e qualquer negócio jurídico, sob pena de nulidade. Nesses termos, tendo sido apresentada a proposta em moeda estrangeira, a Lei n. 8.666/1993 determina que a conversão para a moeda nacional deverá ser feita por ocasião do pagamento, e não da assinatura ou formalização da avença. Parece-nos, portanto, cristalino que a adoção do aditivo que ora se examina nada mais faz do que corrigir ilegalidade em que incorreu o contrato.

IV

A bem da verdade, além do enfoque que acabamos de dar quanto à necessária observação do princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, cumpre ainda examinar a questão vertente sob a ótica do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tanto pelo lado da Contratada quanto do Contratante.

Sobre esse aspecto, impende salientar que o Poder Público não deve ter a pretensão de auferir lucro ou tirar vantagens dos negócios que efetue com o particular,

de forma a não ir além de propriamente obter a prestação do serviço ou o fornecimento do bem. Não lhe cabe, portanto, impingir ao particular condições que lhe resultem ônus excessivo, a tal ponto de impor-lhe obrigações que ultrapassem suas condições de atendimento, tal como se verifica no presente caso. A Contratada representa companhia estrangeira cujos custos de fabricação são provavelmente calculados com base no dólar americano, tal como procedido pela maioria das empresas estrangeiras que tem esta moeda como referência internacional de custos e preços.

Ademais, verifica-se nos autos que o fornecimento dos quatro helicópteros demandava prazo aproximado de 6 meses, do que se deduz que eles só são fabricados a partir da existência concreta de pedido do bem, cujos custos, em dólar, incidem ao longo de todo o processo de fabricação.

Aliás, de uma maneira geral, entendemos que antecipar ou prorrogar a data de conversão cambial pode acarretar prejuízos não só à empresa contratada mas também à Administração Pública, conforme as taxas de câmbio flutuem contra ou a favor de seu interesse.

Com efeito, a única forma de garantir que não haja prejuízo para nenhuma das partes em um contrato firmado em moeda estrangeira é ater-se às normas legais que estipulam a data do pagamento como condição à conversão cambial.

Quanto a este último aspecto, cumpre frisar em favor da Contratada, a baixa cotação do dólar, de apenas R\$ 2,38, na data de conversão do preço global, que se dera já na fase de abertura das propostas, antes mesmo da assinatura do contrato.

O baixo valor da taxa de câmbio da época, comparativamente à atual cotação, em torno de R\$ 3,60, permite, assim, que se presuma a boa-fé da Empresa contratada na aceitação de preço fixo no contrato. Não cremos que uma empresa do porte da Eurocopter [grupo franco-alemão a qual pertence a Helibras] tenha sido suficientemente ineficaz em seu planejamento estratégico a ponto de apostar na redução da taxa de câmbio, sendo que hoje se verifica uma valorização da moeda americana acima de 50% em relação à nacional.

Todavia, o que se considera no caso em tela vai além do interesse particular da Contratada. O interesse público também está presente no fato de a proposta da Helibras ter-se mostrado inferior, em mais de R\$ 1 milhão, em relação ao preço cotado pela segunda colocada, em valores da época. Se ainda considerarmos que o dólar não mais se situa no patamar de dezembro de 2001, que foi o mês da conversão, quando a taxa de câmbio correspondia a R\$ 2,38 por dólar, esta diferença subiria para aproximadamente R\$ 2 milhões.

Enfim, enxergamos, no presente caso, a existência de risco de prejuízo que, injustificadamente, continua a incorrer a Administração Pública, motivado por situação que nos parece possa ser sanada mediante o primor indispensável a qualquer contrato administrativo, qual seja o de buscar o equilíbrio econômico-financeiro do negócio efetuado com o particular, caso não se aceite a tese da vinculação ao instrumento convocatório e aos ditames legais, na forma ora defendida por este Ministério Público.

Ante o exposto, este Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é de opinião que a presente Representação deva ser conhecida para, no mérito, considerando-a procedente, comunicar ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal que os contratos resultantes de concorrências internacionais vencidas por empresas brasileiras, que tenham proposto preços em moeda estrangeira, devem resultar em pagamentos em moeda brasileira, com base na taxa de câmbio vigente no dia útil imediatamente anterior à data do efetivo pagamento, no caso, após a emissão do Termo Circunstanciado a que se refere a subcláusula primeira da cláusula nona do Contrato n. 029/2001-DPRF.”

5. Presentes os autos neste Gabinete, foi juntada pelo representante da Líder Taxi Aéreo – Air Brasil, segunda colocada no certame em análise, a Carta n. 095/2002, datada de 21/11/2002 (fls. 556/557 – vol. 1), por meio da qual a empresa encaminha cópia de outra missiva encaminhada ao Titular da Pasta do Ministério da Justiça (fls. 558/559 – vol. 1), apresentando informações acerca das demandas judiciais havidas na Concorrência Internacional n. 01/2001, ora em exame, assim como dados do Contrato anteriormente celebrado com o DPRF (em 1998), também para a aquisição de aeronaves.

6. Incluído o presente processo em pauta, a aludida empresa Líder Taxi Aéreo – Air Brasil apresentou os documentos de fls. 560/572 – vol. 2, além de Memoriais, datados respectivamente de 03/12 e 09/12/2002, mediante os quais apresenta “fatos e fundamentos relevantes e de interesse público”, alusivos à Representação em análise. Ante as razões expostas pela empresa, deferi, por meio do despacho datado de 02/12/2002, com fundamento no art. 6º, **caput** e §§ 1º, 3º e 4º, da Resolução/TCU n. 36/1995, a solicitação de seu ingresso nos autos como terceiro interessado, bem assim pedido de vista do presente processo.

7. São apontados os fatos a seguir discriminados, que, no entender da empresa, “maculam todo o pacto firmado”:

7.1 – “existem sérias dúvidas sobre a redação da Cláusula Quarta do Contrato n. 029/2001”, pois, ao cotejar os preços consignados no termo inserido às fls. 453/460 e naquele integrante do Memorial, apresentado por meio de cópia autenticada pelo DPRF, o valor unitário da aeronave apresenta divergência profunda: enquanto o primeiro afirma que tal valor corresponde a R\$ 2.607.359,89, o outro consigna a importância de R\$ 2.307.359,89;

7.2 – “foi firmado contrato entre a Helibras e o DPRF, no dia 28/12/2001, no qual a contratada entregaria quatro aeronaves pelo valor unitário de R\$ 2.307.359,89 (...), perfazendo um total de R\$ 9.229.439,56”, o que dá uma diferença no valor contratado de R\$ 1.200.000,00;

7.3 – não há dúvida, pelo cotejo da documentação, de que o Contrato n. 029/2001 “foi alterado, manipulado após sua assinatura e remessa ao juízo, o que macula o pacto administrativo”, o que respalda a sugestão da empresa no sentido de que este Tribunal determine “a instauração de inquérito policial para verificar os motivos

de tamanho contraste entre os ajustes firmados e os valores neles insertos, solicitando, ainda, explicações às autoridades envolvidas”;

7.4 – o item 7.2.7, alínea **a**, do Edital assevera que “ocorrendo divergência entre os valores, prevalecerão os descritos por extenso. Ocorrendo discordância entre os valores unitário e total, prevalecerá o valor unitário”;

7.5 – “foi retirado propositadamente do Contrato firmado a Cláusula Sexta, Subcláusula Oitava inserta no Edital de Licitação, no qual estava previsto expressamente que “Em caso de atraso atribuível à contratada, estabelecida no Brasil, na realização de fornecimento, os valores contratuais em moeda estrangeira, serão convertidos para moeda nacional, segundo o câmbio vigente na data prevista de ocorrência do evento”;

7.6 – a retirada de tal dispositivo, no entender da empresa interessada, demonstra que “a Administração é bastante condescendente ao pagar com o erário público e extremamente desapegada às regras do edital, afrontando o art. 55, III, da Lei de Licitações, pela ausência de sanção por inadimplemento;

7.7 – a própria Cláusula Quarta, parágrafo único, impede a alteração do preço pactuado, porque houve clara intenção de firmar o contrato em reais, devido à baixa do dólar, que no dia 27 de dezembro de 2001 era de R\$ 2,3207, três por cento menor que o do dia 13 de dezembro – 2,38, citado pelo parecer do MP/TCU;

8. Ante os fatos apontados e as ponderações oferecidas, a empresa Líder Taxi Aéreo – Air Brasil entende que “não há como prosperar a pretensão de pagamento em moeda nacional para o dólar do dia da entrega das aeronaves, através de Termo Aditivo ao Contrato, que, mais uma vez, desafinado às normas do Edital de Licitação, trata de valor global, sem especificar o valor unitário e suprime cláusula essencial, também prevista no Edital, sobre a inadimplência pelo atraso na entrega das aeronaves, afrontando o art. 55, III, do Estatuto das Licitações”.

9. Requer, por fim, a nulidade do Contrato, ou, alternativamente, a rejeição dos termos do aditivo, julgando improcedente o pedido do DPRF, mantendo o valor pactuado na moeda nacional, e determinando a mudança do valor global para R\$ 9.229.439,56, bem como a apuração dos fatos e a aplicação da multa contratualmente prevista pela mora na entrega das aeronaves.

10. Mediante o expediente de fl. 581 – vol. 2, datado de 04/12/2002, a aludida empresa solicita seja deferida a realização de sustentação oral, pedido deferido pela Presidência desta Corte.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

A presente Representação, formulada pela 3ª Secretaria de Controle Externo, merece ser conhecida, porquanto encontra amparo no art. 69, inciso VI, da Resolução/TCU n. 136/2000.

2. No mérito, relembro que o processo em exame foi instaurado em face da remessa à referida unidade técnica de expediente originário da Coordenação-Geral de

Administração do Departamento da Polícia Rodoviária Federal – DPRF, por meio do qual solicita a este Tribunal orientação quanto aos procedimentos a serem adotados pelo Órgão, no que se refere à Concorrência Internacional n. 01/2001, tendo em vista solicitação de adequação do Contrato n. 029/2001, formulada pela empresa Helicópteros do Brasil S/A – Helibras, que, após seis meses da assinatura, questionou os termos contratuais com os quais havia concordado.

3. No expediente encaminhado à 3ª Secex, o gestor formula questionamentos ao Tribunal, tendo em vista haver dúvidas sobre quais dos procedimentos adotar: “aceitar como correto o pleito da Helibras; não aceitar e propor uma repactuação negociada do preço; não aceitar qualquer reajuste e fazer valer o contrato firmado.” (fl. 09).

4. Desde logo, importa ressaltar que cabe ao administrador público adotar o procedimento mais acertado, exercendo, para tanto, o seu poder discricionário à luz dos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a teor do art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

5. De outra forma, compete a esta Corte de Contas, ao tratar de processos da natureza do que ora se examina, adotar as medidas previstas nos arts. 43 a 45 da Lei Orgânica, entre elas, verificada a ilegalidade de ato ou contrato, determinar ao ente jurisdicionado a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

6. No caso em comento, os pareceres da 3ª Secex e do douto Ministério Público são uniformes no sentido de que o Contrato n. 029/2001 – DPRF padece de vício, porquanto não observou as regras dispostas no correspondente edital de licitação, qual seja o da Concorrência Internacional n. 01/2001, que, no seu subitem 7.4.3, além de contemplar expressamente a apresentação de propostas “em qualquer moeda livremente aceita pelos países com os quais o Brasil mantenha relações comerciais”, definia também, como data de conversão cambial do preço contratado, o “dia útil imediatamente anterior à data de apresentação do documento hábil de cobrança”, no caso a Nota Fiscal emitida por ocasião da entrega do bem.

7. A Cláusula Quarta do aludido termo contratual (fl. 455 – vol. 2), no entanto, fixou os preços em moeda brasileira, tendo sido assim redigida:

“Pela aquisição e execução do objeto ora contratado fica estipulado o preço ajustado de R\$ 2.607.359,80 (dois milhões, seiscentos e sete mil, trezentos e cinquenta e nove reais e oitenta centavos), por aeronave, perfazendo o preço global ajustado para 4 (quatro) aeronaves de R\$ 10.429.439,59 (dez milhões, quatrocentos e vinte e nove mil, quatrocentos e trinta e nove reais e cinquenta e nove centavos), constante da proposta vencedora da Concorrência Internacional n. 01/2001, aceito pela contratada como preço justo e suficiente para a total execução do presente contrato.”

8. De acordo com a Ata da Comissão Permanente de Licitação do DPRF (fls. 373/375 – vol. 1), foi classificada em primeiro lugar a proposta da empresa Helibras, que ofereceu o menor preço global, US\$ 4.374.990,39, que, para efeito de julgamento e equalização das propostas em moedas estrangeiras, nos termos do subitem 7.4.5 do edital (fl.122), foi convertido para reais, pela taxa de venda vigente no dia útil

imediatamente anterior à data da abertura da licitação (13/12/2001), disponível no Sisbacen, correspondente a R\$ 2,3839, perfazendo um valor final global de R\$ 10.429.439,59, que, segundo registrado no subitem anterior, foi considerado para efeito de preço contratado fixo e irreeajustável.

9. Ante os elementos acostados ao processo, manifesta é a discrepância entre o previsto no Contrato n. 029/2001 e o Edital pertinente à Concorrência Internacional n. 01/2001. O art. 42 da Lei n. 8.666/1993, específico para os casos de concorrências de âmbito internacional, consigna, em seu § 2º, expressamente, que, o pagamento feito ao licitante brasileiro eventualmente contratado em virtude de licitação de que trata aquele dispositivo legal, será efetuado em moeda brasileira, à taxa de câmbio vigente no dia útil imediatamente anterior à data do efetivo pagamento.

10. À vista de tais conclusões, em uma primeira análise, bastaria a este Tribunal determinar ao DPRF a adoção de medidas tendentes à adequação do Contrato n. 029/2001 ao correspondente Edital de Licitação e às disposições da Lei n. 8.666/1993. Entretanto, na busca da verdade material, considerando o ingresso da empresa Líder Taxi Aéreo – Air Brasil como interessada no processo e os documentos por ela apresentados, conforme indicado nos itens 6 a 8 do Relatório precedente, este Gabinete providenciou contato com a Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça e com a Coordenação-Geral de Administração do Departamento da Polícia Rodoviária Federal – DPRF, logrando obter acesso ao processo original de licitação/contratação em debate, assim como os documentos inseridos, por cópia, às fls. 582/684 – vol. 2.

11. Assim, e com base na referida documentação, importa ponderar acerca dos fatos apontados pela empresa Líder Taxi Aéreo – Air Brasil. Primeiramente, faz-se necessário consignar algumas informações sobre a participação da aludida empresa no processo em exame.

12. Classificada em segundo lugar na Concorrência Internacional n. 01/2001, a referida empresa interpôs Mandado de Segurança contra o Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Departamento da Polícia Rodoviária Federal – DPRF, arguindo a ausência de comprovação, pela Helibras e por ocasião da proposta, da disponibilidade de oficinas no Brasil, para a manutenção das aeronaves objeto da Concorrência Internacional n. 01/2001, ocorrência que, conforme visto, não foi objeto de questionamento nestes autos.

13. Foi concedida decisão liminar, em 29/12/2001, no sentido de determinar à autoridade coatora que suspendesse todos os atos tendentes à homologação e à adjudicação do objeto da licitação até a vinda àqueles autos das informações solicitadas (fls. 463/483 – vol. 2). Entretanto, tendo em vista que o Contrato n. 29/2001, decorrente da aludida licitação, foi assinado em 28/12/2001, antes da concessão da liminar, a União e a Helibras interpuseram Agravos de Instrumentos, ambos providos em 06/05/2002 (respectivamente processos ns. 2002.01.00.00.002394-1 e 2002.01.00.003423-1).

14. Apresentadas as informações acima, passemos à análise dos fatos oferecidos pela empresa interessada neste feito.

15. Acerca dos argumentos alusivos à Concorrência n. 002/1998 – DPRF (concorrência nacional), importa ressaltar que se referem a fatos estranhos ao objeto desta Representação, ocorridos em circunstâncias outras, não examinadas neste feito. Em decorrência, entendo prejudicados os argumentos oferecidos.

16. Com respeito às ocorrências apontadas nos subitens 7.1/7.4, relacionadas à divergência entre os valores consignados na Cláusula Quarta do Contrato n. 029/2001, importa registrar que, de acordo com os novos documentos acostados aos autos pelo DPRF, tal discrepância decorre de alteração havida no termo contratual e substituição da folha correspondente do Contrato, em função de erro de digitação verificado em tais valores, constatado pela Helibras, conforme expediente datado de 18/07/2002, encaminhado ao DPRF (fls. 582/587 – vol. 2). Segundo exposição do Coordenador-Geral de Administração do Órgão, “a nova folha 422, que se refere à correção da Cláusula IV – Dos preços, no contrato assinado em 28/12/2001, carece da rubrica do Sr. Diretor-Geral do DPRF e do então Coordenador-Geral de Administração. As assinaturas (rubricas) serão lançadas, quando da restituição do referido processo, hoje sobrestado na Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça.”

17. Tendo em vista tal explicação, entendo esclarecidos os questionamentos formulados pela Líder sobre a divergência encontrada nos valores apontados. Não obstante, a exposição oferecida pelo DPRF merece alguns comentários.

18. Compulsando o processo original de licitação/contratação em comento, ao qual este Gabinete teve acesso, conforme indicado no item 10 desta Proposta de Decisão, verifiquei que tal alteração contratual não consta daqueles autos. A propósito, o art. 60 da Lei de Licitações impõe que os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem, o qual deverá ser documentado, nos termos do art. 38 da mesma Lei.

19. A formalização de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo documentação coletada em volume único e organizado seqüencialmente, destina-se a assegurar a seriedade e confiabilidade da atividade administrativa, bem assim a fiscalização e o controle da legalidade do procedimento.

20. Desse modo, creio pertinente determinar ao DPRF a imediata correção do procedimento administrativo em foco, providenciando a inserção dos documentos ausentes no processo original, com as assinaturas (rubricas) devidas.

21. Outro comentário que se faz pertinente refere-se ao fato de que o erro material que ensejou a alteração em debate foi detectado pela contratada, após cerca de seis meses da assinatura do Contrato. Tal constatação revela falta de cuidado da Administração, ainda mais em um Contrato envolvendo valores expressivos como os que ora se examina. De conformidade com o subitem 7.2.7, alínea **a**, do correspondente Edital, ocorrendo discordância entre os valores unitário e total, prevaleceria o valor unitário. A aplicação de tal dispositivo editalício, se fosse o caso, seria motivo de

grande preocupação, na hipótese de, contrariamente ao apontado na presente situação, fosse identificado um erro a maior no valor unitário.

22. Cabe, à vista das ponderações acima, expedir as devidas determinações ao DPRF.

23. Sobre os fatos indicados nos subitens 7.5 e 7.6 do Relatório supra, a respeito da ausência no termo contratual em causa de cláusula prevista no edital, com efeito, o Contrato n. 029/2001 foi omissivo quanto à previsão indicada no subitem 13.8 do respectivo Edital, que transcrevo, a seguir (fl. 127):

“13.8 – Em caso de atraso atribuível à licitante adjudicatária, estabelecida no Brasil, na realização de fornecimento, todos os valores serão convertidos para moeda nacional, segundo o câmbio vigente na data prevista de ocorrência do evento.”

24. À vista de tal lacuna, e considerando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993, cabe proceder à adequação do aludido termo contratual às disposições do correspondente Edital e da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

25. Com respeito ao consignado no subitem 7.7 do Relatório acima, referente ao argumento da empresa Líder no sentido de que a própria Cláusula Quarta, parágrafo único, do Contrato assinado entre as partes, “impede a alteração do preço pactuado, porque houve clara intenção de firmar o contrato em reais, devido à baixa do dólar”, cumpre relembrar que, nos termos da Ata da Comissão de Licitação (v. item 8 desta Proposta de Decisão), o valor da empresa vencedora, US\$ 4.374.990,39, para efeito de julgamento e equalização das propostas em moedas estrangeiras, nos termos do subitem 7.4.5 do Edital (fl.122), foi convertido para reais, pela taxa de venda vigente no dia útil imediatamente anterior à data da abertura da licitação (13/12/2001), disponível no Sisbacen, correspondente a R\$ 2,3839.

26. Acerca do alegado impedimento para a alteração do preço pactuado, cumpre ao Administrador Público, consoante já assinalado no início desta Proposta de Decisão, conduzir os seus atos, na busca do interesse público, sempre pautados pelos princípios básicos da moralidade e da legalidade, entre outros, não sendo permitido à Administração, em função disso, violar os legítimos interesses dos particulares contratados.

27. Enfrentadas as questões suscitadas pela empresa interessada neste feito, Líder Taxi Aéreo – Air Brasil, resta outra questão, não tratada nos pareceres, a qual merece ser discutida: o não-recebimento definitivo dos quatro helicópteros adquiridos. De conformidade com a Subcláusula Única da Cláusula Sétima do Contrato (fls. 456/457), o prazo máximo de entrega dos bens seria de cento e oitenta dias corridos contados da assinatura do referido termo, o que corresponderia a 30/06/2002, segundo o seguinte cronograma:

- a) primeira aeronave: 165 dias corridos;
- b) segunda aeronave: 170 dias corridos;
- c) terceira aeronave: 175 dias corridos;
- d) quarta aeronave: 180 dias corridos;

28. Os Termos de Recebimento Provisório das quatro aeronaves foram assinados em 20/09/2002, consoante as cópias obtidas junto à Coordenação-Geral de Administração do DPRF, inseridas às fls. 593/608 – vol. 2. O Coordenador-Geral de Administração do Órgão, em expediente endereçado ao Ministro de Estado da Justiça, em 16/10/2002, expõe a cronologia dos fatos pertinentes à contratação em foco, da qual extraio o que se segue:

28.1 – em razão da liminar concedida em favor da empresa vencida no certame, Líder Taxi Aéreo – Air Brasil, o Contrato n. 029/2001 ficou paralisado, até meados de junho de 2002, quando foi publicada decisão judicial no Diário de Justiça, referente ao Agravo de Instrumento interposto pela União, consoante já registrado no item 13 desta Proposta de Decisão;

28.2 – no entendimento do gestor, o prazo para entrega dos bens, previsto contratualmente para seis meses, deveria se encerrar em meados de dezembro/2002;

28.3 – não obstante, tendo em vista que o Contrato teria o pagamento vinculado a Restos a Pagar, a empresa vencedora, Helibras, “acelerou a entrega das aeronaves”, entregando-as, conforme acima assinalado, em setembro/2002, estando os helicópteros em um hangar da TAM – Transporte Aéreo Meridional, no Aeroporto Internacional de Brasília;

28.4 – em 27/09/2002, a Helibras reiterou questionamento sobre o preço e a forma de pagamento do Contrato, e, em 1º/10/2002, solicitou a devolução das notas fiscais apresentadas anteriormente, tendo em vista a incidência de impostos, por não ter recebido ainda o pagamento devido;

28.5 – em 07/10/2002, o Presidente da empresa compareceu ao DPRF, oportunidade em que reafirmou seu posicionamento de somente assinar o Termo Circunstanciado após a definição do preço definitivo dos helicópteros, declarando que somente então entregaria novas notas fiscais.

29. De acordo com a cópia da correspondência da Helibras, encaminhada ao DPRF em 22/10/2002, a empresa assinala que “se reserva ao direito, com base na legislação vigente e nos princípios mais basilares do direito, de somente entregar as aeronaves, definitivamente, assim que seja cumprido pela Administração Pública, oficialmente, o previsto no Edital”, tendo em vista que a entrega dos bens, pelo preço fixado em reais, é totalmente contrário ao estipulado no instrumento convocatório.

30. Ante o panorama descrito acima, cabe reconhecer que o Contrato n. 029/2001 não seguiu os trâmites normais, restando claro que o não-recebimento definitivo das aeronaves adquiridas decorreu de fatos aparentemente distintos: primeiro, da liminar concedida à Líder Taxi Aéreo, que determinara a suspensão de todo o processo licitatório; segundo, pela recusa da empresa contratada em entregar, definitivamente, os bens, tendo em vista solicitação anteriormente feita no sentido de se adequar o Contrato em exame às disposições do Edital.

31. Com respeito à alegada suspensão do processo em virtude da concessão da multicidada liminar à Líder, há que se ter assente que a medida liminar sob exame deve ser tratada como decisão judicial interlocutória, que antecede ao julgamento de mérito do ato impugnado, sobrestando os efeitos deste, não implicando, por isso,

juízo prévio nem definitivo do próprio ato. Nessas circunstâncias, não constitui tal decisão pré-juízo material da substância do ato referenciado. Trata-se, ao contrário, de decisão provisória que pode, a qualquer tempo, ser modificada ou revogada, conforme inteligência do artigo 807 do CPC.

32. Não se pode perder de vista, também, que, denegado o mandado de segurança pela sentença, ou revogada a liminar antes da sentença final, a eficácia de tal medida é instantaneamente interrompida. Nesse caso, a denegação ou revogação opera **ex tunc**, retroagindo ao momento da decretação da interrupção da auto-executoriedade do ato impugnado. Nesse caminho tem trilhado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF e a doutrina.

33. Na jurisprudência, tem-se a Súmula 405 do STF, **verbis**:

“Denegado o mandado de segurança pela sentença, ou no julgamento do agravo, dela interposto, fica sem efeito a liminar concedida, retroagindo os efeitos da decisão contrária.”

34. No campo doutrinário assim leciona José Cretella Júnior (Comentários à Lei do Mandado de Segurança. 12ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense. 2002. p. 216):

“A revogação da liminar pode ocorrer antes da sentença final e, neste caso, a eficácia da providência é interrompida. Opera **ex-tunc**, retroagindo ao momento da decretação da interrupção da auto-executoriedade do ato impugnado.”

35. Nesse mesmo sentido caminha o entendimento de José Antônio Remédio (Mandado de Segurança Individual e Coletivo. São Paulo: Saraiva. 2002. p. 352.), ao dispor que:

“A decisão sobre o pedido de liminar, como toda decisão referente à cautelar, pode ser revista a qualquer momento, tanto para conceder a medida quando negada anteriormente, como para cassar aquela já concedida. Cassada a liminar, por qualquer forma, o ato administrativo atacado ganha eficácia desde o momento em que foi suspenso, retroativamente, devendo, entretanto, serem considerados válidos as situações e os atos praticados e consolidados no período de vigência da liminar, geradores de direito subjetivo para o impetrante ou para terceiros.”

36. Portanto, à luz do disposto acima, entendo que a Helibras deveria ter adotado todas as medidas a ela afetas – na forma ajustada – com vistas a dar cumprimento ao artigo 66 da Lei n. 8.666/1993, executando o Contrato, uma vez que não cabia a ela a decisão, sob os aspectos da conveniência e oportunidade, de dar prosseguimento, ou não, ao mencionado termo contratual.

37. Nesse caso, não tendo executado fielmente o contrato, deixando de entregar na data previamente ajustada os bens adquiridos, a contratada deve responder pelas conseqüências desse inadimplemento, nos termos do artigo 66 da Lei n. 8.666/1993.

38. Não se pode olvidar que a contratada tinha à sua disposição instrumentos processuais administrativos e judiciais legítimos para suscitar perante o DPRF e Poder Judiciário a suspensão da execução do contrato firmado, até que o Poder Judiciário decidisse sobre a liminar concedida à empresa Líder Táxi Aéreo – Air Brasil.

39. Ademais, não se pode esquecer que a contratada poderia ter dado continuidade à execução do contrato, ante a expectativa de revogação, a qual se deu em 06/05/2002, da liminar concedida à empresa Líder Táxi Aéreo – Air Brasil, consoante decisão prolatada pela Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região quando do julgamento de agravos de instrumentos formulados pela União e pela empresa Helibras, publicados no Diário da Justiça do dia 21/05/2002 (Processos n. 2002.01.00.002394-1 e 2002.01.00.003423-1).

40. Quanto à recusa na entrega das aeronaves, em razão da necessidade de se adequar o Contrato n. 029/2001 ao respectivo Edital, creio que a questão está centrada, na verdade, na definição da data de conversão da moeda pretendida pela contratada – sob o argumento de que estaria suportando prejuízo em face da desvalorização cambial. Todavia, é imperioso colacionar que a União não pode ser responsabilizada, no presente caso, por eventual prejuízo causado à empresa Helicópteros do Brasil S/A – Helibras pela medida judicial adotada pela empresa Líder Táxi Aéreo – Air Brasil, haja vista que não praticou, em concreto, nenhum ato que levasse à contratada a não concluir a execução do contrato na data ajustada.

41. Nesse caso, caberá à Helicópteros do Brasil S/A – Helibras adotar as medidas que entender cabíveis com vistas a obter da empresa Líder Táxi Aéreo, se for o caso, a reparação de eventual dano a ela causado decorrente da medida liminar obtida por esta contra o procedimento licitatório analisado, nos termos do artigo 811 do CPC. É assim que tem entendido a doutrina.

42. Celso Agrícola Barbi (Do Mandado de Segurança. 10ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense. 2002. p. 151 e 152), ao discorrer sobre essa questão, dispõe da seguinte forma, não deixando margem de dúvida de que a responsabilidade pela eventual reparação de dano causado pela medida liminar concedida em mandado de segurança deve ser suportada pelo impetrante:

“Responsabilidade pelos danos – As medidas cautelares ensejam, freqüentemente, graves prejuízos àqueles que se vêem alcançados pelos seus efeitos. Daí o reconhecimento legal da obrigação de indenizar os danos causados pelo seu uso, obrigação esta de natureza processual, regulada pelo art. 811 do Código de Processo Civil.

(...)

Os termos gerais em que está redigido o art. 811 citado fazem com que se deva entender que suas disposições se aplicam inteiramente à medida cautelar inserida no processo de mandado de segurança. Essa afirmação é reforçada pela necessidade de resguardo dos direitos daqueles que forem prejudicados pela suspensão do ato discutido, inclusive de terceiros, como nos casos de mandado de segurança contra ato judicial, ou quando visa a ato administrativo que favoreceu terceiro.

Com base nos princípios inseridos no art. 811, conclui-se que o requerente responde, perante o réu e terceiros beneficiários com o ato impugnado, pelos prejuízos que lhes causar a execução da liminar, se o processo terminar sem julgamento do mérito ou se a sentença de mérito for contrária ao impetrante.

Essa responsabilidade é objetiva, isto é, não depende de ter havido dolo ou culpa do autor no pedir a liminar. O Código de 1939 só admitia essa responsabilidade quando ocorresse culpa ou dolo. Mas o atual consagrou a responsabilidade objetiva no citado art. 811, sem prejuízo dos casos em que tenha havido má-fé, e que são previstos no art. 16.”

43. No caso vertente, considerando que o exame de mérito do mandado de segurança impetrado pela empresa Líder Táxi Aéreo – Air Brasil ainda não foi julgado, conforme informação obtida por meio de consulta processual realizada via internet, no **site** do Tribunal Regional Federal, em 10/12/2002, entendo que a Helicópteros do Brasil S/A – Helibras poderá, se assim desejar, aguardar esse julgamento para, então, buscar junto ao Poder Judiciário a reparação de eventual dano suportado por força da liminar obtida pela impetrante em relação ao procedimento licitatório objeto deste processo (Processo n. 2002.34.00.000105-5 – Seção Judiciária do Distrito Federal), alertando, desde já, que essa responsabilidade civil deve ser buscada junto à requerente da liminar sob análise.

44. Convém esclarecer também que a exceção de contrato não cumprido, invocada neste momento pela contratada para não entregar os bens ao DPRF não se aplica, em princípio, aos contratos administrativos quando a falta é da Administração. Porém, no caso de a falta ser do administrado, a Administração pode arguir exceção em seu favor, com base no princípio da continuidade do serviço público.

45. Esse é o posicionamento de Hely Lopes Meirelles, explicitado no texto a seguir transcrito, **in verbis**:

“Com efeito, enquanto nos contratos entre particulares é lícito a qualquer das partes cessar a execução do avençado quando a outra não cumpre sua obrigação (CC, art. 1.092), nos ajustes de Direito Público o particular não pode usar dessa faculdade contra a Administração. Impede-o o princípio maior da continuidade do serviço público, que veda a paralisação da execução do contrato mesmo diante da omissão ou atraso da Administração no cumprimento das prestações a seu cargo. Nos contratos administrativos a execução é substituída pela subsequente indenização dos prejuízos suportados pelo particular ou, ainda, pela rescisão por culpa da Administração. O que não se admite é a paralisação sumária da execução, pena de inadimplência do particular, contratado, ensejadora da rescisão unilateral (**in**: Direito Administrativo Brasileiro. 22ª ed. São Paulo: Malheiros. 1997. p. 200).

46. Para os casos de inadimplência da Administração, a Lei n. 8.666/1993 prevê, em seu artigo 79, incisos II e III, duas legítimas medidas para que o contratado obtenha a rescisão do contrato: amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração, e judicial, nos termos da legislação. De acordo o inciso I do referido artigo, somente à Administração é dada a prerrogativa de rescindir o contrato unilateralmente.

47. Portanto, no caso ora examinado, considerando que a contratada se nega sistematicamente em dar cumprimento ao acordo ajustado com o DPRF, cabe ao mencionado órgão adotar as medidas administrativas e judiciais cabíveis com vistas

a obter da empresa Helibras a entrega dos bens adquiridos, discutindo-se o valor a ser pago, se for o caso, posteriormente.

48. Importa destacar que o grande lapso de tempo decorrido desde a assinatura do questionado termo contratual, cerca de um ano, enseja a adoção de medidas imediatas para solução do problema. Conforme é sabido, este ano de 2002 foi caracterizado por intensa variação cambial, chegando a cotação do dólar do dia 06/12/2002, a 3,7518 (compra) e 3,7526 (venda), taxas bem diferentes daquela que serviu de parâmetro para a conversão do valor tido como mais vantajoso na licitação em comento.

49. Impõe-se, em consequência, a adoção de medidas tendentes a aferir responsabilidades pelo atraso na consecução do objeto pactuado no Contrato n. 029/2001. Assim, entendo que este Tribunal deva determinar ao DPRF que, preliminarmente à adoção das providências necessárias à efetiva adequação do Contrato n. 029/2001 às disposições do correspondente Edital e à Lei n. 8.666/1993, sejam apuradas as responsabilidades acerca dos fatos, dando conhecimento a esta Corte sobre os resultados obtidos, cabendo à 3ª Secex proceder ao acompanhamento do cumprimento das determinações a serem proferidas, nesta oportunidade.

50. Ressalto ainda que na hipótese de restar comprovado atraso na entrega dos bens ajustados, cuja responsabilidade recair sobre a contratada, caberá a ela assumir a variação cambial incidente no preço avençado, no período da mora, vez que, nesta situação, a Administração não teria dado causa a eventuais perdas e danos.

51. Por derradeiro, resta determinar a juntada da presente Representação às contas do Departamento da Polícia Rodoviária Federal relativas ao exercício de 2001, para exame conjunto, assim como a remessa de cópia da deliberação a ser proferida nesta oportunidade, acompanhada do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentarem, ao referido Órgão, às empresas Helicópteros do Brasil S/A - Helibras e Líder Taxi Aéreo – Air Brasil.

Nessas condições, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este E. Plenário.

DECISÃO Nº 1.694/2002 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo TC-016.487/2002-1 (c/ 02 volumes).
2. Classe de Assunto: V – Representação formulada por unidade técnica.
3. Órgão: Departamento da Polícia Rodoviária Federal – DPRF.
4. Interessada: 3ª Secretaria de Controle Externo.
5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: 3ª Secex.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

¹ Publicada no DOU de 26/12/2002.

8.1 – conhecer a presente Representação, com fundamento no art. 69, inciso VI, da Resolução/TCU n. 136/2000, para, no mérito, considerá-la procedente;

8.2 – determinar ao Departamento da Polícia Rodoviária Federal – DPRF que:

8.2.1 – proceda à apuração de responsabilidades quanto à não-observância do prazo de entrega previsto no Contrato n. 029/2001, firmado com a Helicópteros do Brasil S/A – Helibras, referente às quatro aeronaves licitadas por meio da Concorrência Internacional n. 01/2001, e, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência desta deliberação, encaminhe a este Tribunal informações acerca dos resultados obtidos;

8.2.2 – após a providência especificada no subitem anterior, efetue as modificações que se fizerem necessárias no sentido de adequar o aludido Contrato n. 029/2001 às disposições do respectivo Edital e da Lei n. 8.666/1993, em especial aos arts. 3º e 42, §§ 2º e 3º, no tocante à conversão da moeda estrangeira e à inserção de cláusula contratual relativa a atraso no fornecimento do bem atribuível à licitante adjudicatária;

8.2.3 – providencie a correção do procedimento administrativo referente à licitação/ contratação em foco, inserindo os documentos ausentes no processo original, com as assinaturas (rubricas) devidas;

8.2.4 – atente para a realização de conferência cuidadosa em todos os atos administrativos de que for parte, evitando a ocorrência de falta semelhante à observada no Contrato n. 029/2001, lavrado com erros materiais, consistentes na menção equivocada dos valores unitários dos bens contratados;

8.3 – encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do respectivo Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentam, ao Departamento da Polícia Rodoviária Federal – DPRF e às empresas Helicópteros do Brasil S/A – Helibras e Líder Taxi Aéreo – Air Brasil;

8.4 – encaminhar cópia dos autos à Corregedoria-Geral da União para apuração de responsabilidades, em face do ilícito de substituição de páginas do Contrato nº 029/2001, firmado com a empresa Helicópteros do Brasil S/A – Helibras;

8.5 – determinar a apensação do presente processo às contas do DPRF alusivas ao exercício de 2001, para exame conjunto.

9. Ata nº 47/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/12/2002 – Extraordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

11.2. Auditores presentes: Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ATOS NORMATIVOS

DECISÃO NORMATIVA Nº 47, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2002¹

Fixa limite para organização, de forma simplificada, de processos de tomada e prestação de contas relativos ao exercício de 2002.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso da competência conferida pelo artigo 71, inciso II, da Constituição Federal e pelos artigos 1º, inciso I, e 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; e

Considerando o disposto no artigo 23, parágrafo 2º, da Instrução Normativa TCU nº 12/96,

RESOLVE:

Art. 1º É fixado em R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) o limite de despesa realizada de que trata o **caput** do artigo 23 da Instrução Normativa TCU nº 12/96, para organização de forma simplificada, inclusive por meio informatizado, de processos de tomada e prestação de contas relativos ao exercício financeiro de 2002.

Art. 2º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de dezembro de 2002.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

¹ Publicada no DOU de 13/12/2002.

DECISÃO NORMATIVA Nº 48, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2002¹

Fixa, para o exercício de 2003, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deve ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas da União, para julgamento.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

considerando o disposto no artigo 8º, § 2º, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 148, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno/TCU;

considerando, ainda, o disposto no art. 6º da Instrução Normativa TCU nº 13/96, com redação dada pela Instrução Normativa TCU nº 35/2000, resolve:

Art. 1º É fixado, para o exercício de 2003, em R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) o valor a partir do qual a tomada de contas especial, prevista no art. 1º da Instrução Normativa/TCU nº 13/96, alterada pela de nº 35/2000, será imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas da União, para julgamento.

Art. 2º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de dezembro de 2002.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

¹ Publicada no DOU de 10/12/2002.

DECISÃO NORMATIVA Nº 49, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2002¹

Dispõe sobre procedimentos a serem observados na organização e na apresentação de tomadas de contas de forma consolidada.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais;

considerando o poder regulamentar para expedir atos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

considerando as disposições do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, dos arts 1º, 6º, 7º, 8º e 9º da Lei nº 8.443/92 e dos arts. 1º, 9º, 10, 11, 15, 23, 24 e 27 da Instrução Normativa nº 12, de 24 de abril de 1996, resolve:

Art. 1º As tomadas de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos apresentadas na forma consolidada, nos termos do art. 27 da Instrução Normativa nº 12, de 24 de abril de 1996, serão organizadas de acordo com as disposições desta Decisão Normativa.

Parágrafo único. Para que o processo de tomada de contas das unidades gestoras possa ser apresentado na forma consolidada, deve haver manifestação do Controle Interno pela regularidade ou pela regularidade com ressalvas das contas dos responsáveis pelas várias unidades gestoras – UGs que integram os autos.

Art. 2º Os processos apresentados na forma consolidada serão compostos das seguintes peças:

I – rol de responsáveis, do qual deverão constar os nomes dos gestores de todos os órgãos agregados, inclusive dos administradores da UG consolidadora, nos termos dos artigos 10 e 11 da IN TCU 12/96;

II – relatório de gestão, elaborado pela UG consolidadora, contendo, no que couber, os elementos arrolados no art. 15, inciso II, da IN TCU 12/96;

III – certificado de auditoria emitido pelo Controle Interno, acompanhado do respectivo relatório de auditoria, com observância, no que for pertinente e para todas as unidades gestoras agregadas, das disposições do art. 15, inciso III, da IN TCU 12/96;

IV – demonstrativo orçamentário, balanço financeiro, balanço patrimonial e demonstrativo das variações patrimoniais, conforme previsto no inciso IV do art. 15 da IN TCU 12/96, a serem emitidos a partir do SIAFI, sob a classificação “subórgão”;

V – declaração expressa da unidade de pessoal da UG consolidadora de que os responsáveis pelas unidades gestoras integrantes do processo estão em dia com a apresentação da declaração de bens e rendas, conforme determinado no inciso VIII do art. 15 da IN TCU nº 12/96;

¹ Publicada no DOU de 17/12/2002.

VI – parecer do Órgão de Controle Interno competente, nos termos do inciso IX do art. 15 da IN TCU 12/96;

VII – pronunciamento expresso do Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, composto de observações relativas a cada UG consolidada nos autos, como estabelecido no inciso X do art. 15 da IN TCU 12/96.

§ 1º As informações constantes do relatório mencionado no inciso II devem englobar, de forma sucinta, os dados de todas as unidades gestoras envolvidas, de modo que reste evidenciada a efetividade, a economicidade e a eficácia de suas gestões, em face da política administrativa determinada pela unidade central.

§ 2º O certificado de auditoria de que trata o inciso III deve atestar a legalidade, a eficiência, a eficácia e a economicidade das gestões de todas as UG's agregadas no processo, inclusive com posicionamento acerca da situação regular ou regular com ressalvas das contas dos responsáveis.

§ 3º O Controle Interno deve fazer constar do processo de contas consolidado os esclarecimentos oferecidos por cada ordenador de despesas quanto às ressalvas apontadas.

Art. 3º Caso haja manifestação do Controle Interno pela irregularidade das contas dos responsáveis de UG, em princípio, integrante de tomada de contas consolidada, o processo de contas daquela UG deve ser apresentado e autuado separadamente.

Parágrafo único. A instrução do processo de contas formalizado em separado caberá à Secretaria de Controle Externo de cuja clientela a UG referida no *caput* deste artigo fizer parte.

Art. 4º Se a análise por parte da unidade técnico-executiva do TCU responsável pela instrução da tomada de contas consolidada concluir que alguma UG consolidada demanda a adoção de medidas preliminares, ou se surgirem denúncias, representações, fiscalizações, relativas à UG integrante de processo de contas consolidada, a Secretaria de Controle Externo encarregada do exame das contas consolidadas deverá constituir processo de contas apartado referente ao exercício em questão, a ser remetido à Secex de quem a UG for cliente para fins de instrução.

Art. 5º Os demais processos relacionados às unidades gestoras componentes de tomadas de contas consolidadas permanecerão sob a responsabilidade das unidades técnico-executivas de cujas clientelas as UGs individualmente forem integrantes.

Parágrafo único. As unidades técnico-executivas de que trata o *caput* deste artigo darão imediata ciência às Secretarias de Controle Externo responsáveis pela instrução das contas consolidadas acerca da existência de processos de denúncia, representação ou fiscalização relativos a irregularidades e ilegalidades ocorridas no período a que se referem as contas, para fins do disposto no art. 4º.

Art. 6º O órgão central de Controle Interno submeterá ao Tribunal, até 31 de agosto de cada ano, para exame e verificação quanto a necessidade de ajustes,

proposta detalhada das contas que serão apresentadas de forma consolidada no exercício seguinte.

Art. 7º Esta decisão normativa entra em vigor na data de sua publicação.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de dezembro de 2002.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 44, DE 2 DE OUTUBRO DE 2002¹

Dispõe sobre envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares, resolve:

CAPÍTULO I DOS ATOS SUJEITOS À APRECIACÃO E REGISTRO

Art. 1º O envio e o acesso a informações necessárias à apreciação e registro de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal, obedecerão às disposições desta Instrução Normativa.

Art. 2º A autoridade administrativa responsável por ato de admissão ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão submeterá ao Tribunal por intermédio do respectivo órgão de controle interno, na forma definida em manual de instrução e com base na tabela de fundamentos legais do Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – Sisac, informações relativas aos seguintes atos:

- I - admissão de pessoal;
- II - desligamento de servidor;
- III - cancelamento do desligamento e restabelecimento da admissão;
- IV - concessão de aposentadoria;
- V - concessão de pensão civil;
- VI - concessão de pensão especial a ex-combatente;
- VII - concessão de reforma;
- VIII - concessão de pensão militar;
- IX - cancelamento ou restabelecimento das concessões;
- X - alteração do fundamento legal do ato concessório.

Art. 3º As melhorias posteriores à data da concessão que não alterem o fundamento legal do ato concessório não serão submetidas ao Tribunal para fins de novo registro, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 1º Constituem alteração do fundamento legal do ato concessório as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos aos proventos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a introdução de novos critérios ou

¹ Publicada no DOU de 14/10/02.

bases de cálculo dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou militar e não houverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal ou por este já apreciado e registrado.

§ 2º Independentemente de não serem objeto de apreciação e registro, os atos de que trata o *caput* deste artigo deverão ser lançados no Sisac para fins de fiscalização.

Art. 4º Ressalvada a competência do Tribunal para requisitar, quando entender necessário, os respectivos processos, fica dispensada a apreciação de atos relativos a:

I - reclassificações extensivas aos inativos, em virtude de texto legal expresso;

II - revisão do tempo de serviço que não importe em alterações do fundamento legal da concessão ou decorrer de justificativa judicial;

III - concessão das vantagens do art. 184 da Lei 1.711/52, aos que se aposentaram na vigência da Constituição de 1967 e que deixaram de percebê-las em virtude do teto estabelecido no § 2º do art. 102 da mesma Carta;

IV - concessão do abono especial previsto na Lei nº 7.333/85, aos inativados anteriormente à sua vigência.

Parágrafo único. Além da requisição prevista no *caput* deste artigo, o Tribunal poderá examinar, por meio de auditorias ou inspeções nos órgãos de pessoal, a legalidade do deferimento das vantagens aqui referidas.

CAPÍTULO II

DO SISTEMA DE EXAME E REGISTRO DE ATOS DE ADMISSÃO E CONCESSÃO

Seção I

Dos Módulos de Coleta do Sisac, da Responsabilidade e do Cadastramento de Usuários

Art. 5º As informações a que se refere o art. 2º desta Instrução Normativa deverão ser apresentadas ao Tribunal por meio eletrônico ou magnético.

Parágrafo único. O Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – Sisac será de acesso restrito aos servidores cadastrados dos órgãos da administração pública federal em exercício nas unidades de controle interno e de pessoal.

Art. 6º O cadastramento e o controle dos usuários do Sisac será de responsabilidade:

I – do Tribunal, no caso dos cadastradores nos órgãos de controle interno;

II – dos cadastradores nos órgãos de controle interno, no caso dos seus respectivos usuários e dos cadastradores nos órgãos de pessoal; e

III – dos cadastradores nos órgãos de pessoal, no caso de seus respectivos usuários.

Parágrafo único. O cadastramento dos usuários do Sisac se dará por meio de senhas individuais.

Art. 7º A utilização irregular do Sisac sujeita os responsáveis às sanções previstas na Lei nº 8.443/92.

CAPÍTULO III DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE PESSOAL E DO CONTROLE INTERNO

Seção I Da Atuação do Órgão de Pessoal

Art. 8º O órgão de pessoal deverá cadastrar no Sisac as informações pertinentes aos atos de admissão, concessão e desligamento, e encaminhar os respectivos processos ao órgão de controle interno no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data:

I - de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, a partir da assinatura do ato;

II - do efetivo exercício do interessado, nos casos de admissão de pessoal;

III - da data do apostilamento, no caso de alteração.

§ 1º O órgão de pessoal poderá enviar diretamente ao Tribunal os atos de desligamento e de melhorias posteriores à concessão que não alterem o fundamento legal do ato concessório, desde que autorizado pelo órgão de controle interno a que se encontre vinculado.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeitará o responsável às sanções previstas na Lei nº 8.443/92.

Art. 9º Os órgãos de pessoal deverão, para fins de eventual exame posterior, consignar nos assentamentos individuais do beneficiário e no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape, ou em sistema que venha a substituí-lo ou em outro sistema de informação definido pelo órgão, as informações relativas aos atos de que trata o art. 8º e o resultado da apreciação destes pelo Tribunal.

§ 1º Na hipótese de utilização do sistema definido pelo órgão, deverá ser facultado o acesso direto do Tribunal à folha de pagamento e aos dados cadastrais dos servidores ativos, inativos e pensionistas.

§ 2º Caso não seja tecnicamente possível o acesso previsto no parágrafo anterior, os órgãos de pessoal deverão encaminhar ao Tribunal, as informações previstas naquele parágrafo, em meio magnético, com a periodicidade e na forma definida no manual de instrução do Sisac.

§ 3º O Tribunal poderá, a qualquer momento, solicitar das Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e outras entidades da Administração Indireta acesso direto aos seus sistemas eletrônicos de pessoal ou envio de folha de pagamento e de dados cadastrais de seus servidores e empregados ativos.

Seção II

Da Atuação do Órgão de Controle Interno

Art. 10 O órgão de controle interno deverá emitir parecer quanto à legalidade dos atos de admissão e de concessão cadastrados pelos órgãos de pessoal a ele vinculados.

§ 1º O parecer do órgão de controle interno e os respectivos atos de admissão e de concessão deverão ser colocados à disposição do Tribunal no Sisac no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar do cadastramento dos atos.

§ 2º No exame dos atos sujeitos a registro, o órgão de controle interno deverá cotejar os dados previamente cadastrados no Sisac pelo órgão de pessoal com aqueles constantes dos respectivos processos.

§ 3º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo sujeitará o responsável às sanções previstas na Lei nº 8.443/92.

Art. 11 O órgão de controle interno deverá diligenciar ao órgão de pessoal quando:

I – verificar inexatidão ou insuficiência dos dados recebidos;

II – verificar indícios de ilegalidade, para requerer justificativa ou adequação do ato à legislação e à jurisprudência do Tribunal.

§ 1º A diligência suspenderá o prazo previsto no § 1º do art. 10, cuja contagem se inicia novamente no primeiro dia útil seguinte ao seu atendimento, ou ao término do prazo estipulado para o seu cumprimento.

§ 2º A diligência deverá ser cumprida pelo órgão de pessoal no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados do seu recebimento.

§ 3º O prazo fixado no § 2º poderá ser prorrogado em até 90 (noventa) dias, devendo o órgão de controle interno consignar os motivos que ensejaram a prorrogação no Sisac e no processo administrativo concernente ao ato sujeito a registro.

§ 4º Findo o prazo fixado nos §§ 2º ou 3º deste artigo, sem atendimento da diligência, o órgão de controle interno deverá proceder conforme disposto no *caput* do art. 10, identificando em seu parecer a autoridade responsável pelo seu não-atendimento.

Art. 12 Os responsáveis pelo órgão de controle interno a que se ache vinculado o órgão de pessoal responsável pelo cadastramento das informações deverão adotar, nos prazos e condições definidos no artigo anterior, providências para saneamento das falhas detectadas nos atos rejeitados pela crítica do Sisac.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13 Não será conhecido requerimento dirigido diretamente ao Tribunal por interessado que busque a obtenção de benefícios referentes à concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, devendo o respectivo processo ser arquivado na unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro, após comunicação ao requerente.

Art. 14 A partir da vigência desta Instrução Normativa, a unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro deixará de receber processos relativos a atos de admissão e de concessão nos moldes convencionais ou da Resolução nº 255/91, exceto nos casos seguintes:

I – subsídio ao exame dos processos de atos analisados de forma individualizada;

II- cancelamento de registro de concessão;

III - pensões graciosas ou indenizatórias;

IV - outros atos de concessão que, por sua natureza, não possam ser inseridos no Sisac.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos I e II, os processos autuados deverão constituir volume do processo autuado automaticamente ou do processo de concessão julgado pelo Tribunal, respectivamente.

§ 2º Os atos de alteração de fundamento legal referentes a concessões remetidas originalmente nos moldes convencionais ou da Resolução nº 255/91 deverão ser enviados e examinados na forma desta Instrução Normativa.

Art. 15 A negativa de registro de atos de admissão ou de concessão obrigará o órgão de origem, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da recusa ou da publicação da decisão do Tribunal no Diário Oficial da União, a adotar as medidas saneadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, bem como a comunicar ao Tribunal no mesmo prazo as medidas adotadas, sob pena de solidariedade da autoridade administrativa na obrigação de ressarcimento das quantias pagas após essa data, sem prejuízo das sanções previstas na Lei nº 8.443/92.

Parágrafo único. O órgão de origem poderá solicitar ao Relator a prorrogação do prazo de que trata o *caput*, devendo consignar os motivos que ensejaram a solicitação.

Art. 16 O órgão de origem deverá aplicar a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal, no prazo fixado pelo Tribunal, o entendimento manifestado nas decisões de caráter normativo, bem como naquelas que negarem registro a ato de admissão ou de concessão, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa e de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/92.

Art. 17 A publicação no Diário Oficial da União da decisão do Tribunal que considerar o ato de admissão ou de concessão legal e determinar seu registro constituirá prova para todos os fins de direito.

Art. 18 Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 19 Ficam revogadas as Instruções Normativas nº 16, de 6 de outubro de 1997, e nº 22, de 6 de maio de 1998.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 02 de outubro de 2002.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 45, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2002¹

Dá nova redação ao Capítulo VIII do Título III e ao art. 27 da Instrução Normativa nº 12, de 24 de abril de 1996, para possibilitar a apresentação de contas de forma consolidada.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, considerando o poder regulamentar para expedir atos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, resolve:

Art. 1º O Capítulo VIII do Título III da Instrução Normativa nº 12, de 24 de abril de 1996, passa a denominar-se “PROCESSO INFORMATIZADO E CONSOLIDAÇÃO”.

Art. 2º O *caput* do art. 27 da IN TCU nº 12/96 passa a ter a seguinte redação: “Art. 27. As tomadas e prestações de contas poderão, por determinação do Tribunal, ser remetidas por meio informatizado e, ainda, apresentadas de forma consolidada, considerando, neste caso, as relações de subordinação entre as unidades gestoras e a unidade central, responsável pela definição das metas, objetivos e formas de atuação das primeiras.”

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

T.C.U., Sala das Sessões, em 12 de dezembro de 2002.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

¹ Publicada no DOU de 27/12/2002.

RESOLUÇÃO TCU Nº 152, DE 2 DE OUTUBRO DE 2002¹

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares, resolve:

Art. 1º O exame, a apreciação e o registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão e de seus respectivos atos de alteração observarão as disposições desta Resolução.

CAPÍTULO I DO EXAME

Art. 2º No exame de atos sujeitos a registro serão utilizadas, além das informações contidas no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões - Sisac, aquelas cadastradas no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape, em sistema similar e outros sistemas utilizados pela unidade jurisdicionada e em outros sistemas de informação na área de pessoal disponíveis na administração pública.

Art. 3º O Tribunal, por meio dos procedimentos estabelecidos nesta Resolução, verificará a legalidade dos seguintes atos:

- I - admissão de pessoal;
- II - desligamento de servidor;
- III - cancelamento do desligamento e restabelecimento da admissão;
- IV - concessão de aposentadoria;
- V - concessão de pensão civil;
- VI - concessão de pensão especial a ex-combatente;
- VII - concessão de reforma;
- VIII - concessão de pensão militar;
- IX - cancelamento ou restabelecimento das concessões;
- X - alteração do fundamento legal do ato concessório;
- XI - reclassificações extensivas aos inativos, em virtude de texto legal expresso;
- XII - revisão do tempo de serviço que não importe em alterações do fundamento legal da concessão ou decorrer de justificativa judicial;

¹ Publicada no DOU de 14/10/2002.

XIII - concessão das vantagens do art. 184 da Lei 1.711/52, aos que se aposentaram na vigência da Constituição de 1967 e que deixaram de percebê-las em virtude do teto estabelecido no § 2º do art. 102 da mesma Carta;

XIV - concessão do abono especial previsto na Lei nº 7.333/85, aos inativados anteriormente à sua vigência;

XV - melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

XVI - outros que o Tribunal entender necessários.

Seção I

Do Exame Informatizado de Atos

Art. 4º O Sisac terá a função de cadastrar e registrar as informações referentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

§ 1º O Tribunal oferecerá manual de instrução do Sisac aos seus usuários.

§ 2º Os formulários disponíveis no Sisac deverão conter campo específico para cadastramento dos dados necessários à identificação da autoridade responsável pelo ato de admissão ou de concessão.

§ 3º Os atos de admissão e de concessão encaminhados ao Tribunal deverão ser criticados pelo Sisac a partir de parâmetros previamente definidos no sistema, com base na legislação e na jurisprudência.

§ 4º Os atos rejeitados pela crítica serão objeto de diligências, realizadas por meio do Sisac, ao órgão de controle interno a que se ache vinculado o órgão de pessoal responsável pelo cadastramento, a fim de serem adotadas providências para saneamento dos atos ou obtenção de justificativa sobre as falhas e as ilegalidades detectadas.

§ 5º Atendida a diligência ou esgotado o prazo para o seu atendimento sem manifestação do órgão de controle interno, os atos serão objeto de nova crítica informatizada.

§ 6º O exame informatizado não prejudica a adoção de outros procedimentos de fiscalização.

Art. 5º Concluído o exame informatizado, o Sisac deverá separar os atos incluídos no sistema por tipo e por órgão e agrupá-los da seguinte forma:

I - Grupo I: atos sem indícios de ilegalidade;

II - Grupo II: atos com indícios de ilegalidade ou atos editados em substituição a atos anteriormente julgados ilegais pelo Tribunal;

III - Grupo III: atos com inconsistência de dados.

Art. 6º Os atos submetidos ao exame informatizado, após separados, serão autuados pela unidade técnica competente de acordo com o grupo e o tipo, conforme a definição adotada pelo manual de instrução do Sisac, e por unidade jurisdicionada ou por unidade de controle interno.

§ 1º A autuação de melhorias posteriores à data da concessão que não alterem o fundamento legal do ato concessório, observado o disposto no § 2º deste artigo,

será dispensada e substituída pela inclusão da alteração na base de dados do Sisac e ficará sujeita ao exame informatizado.

§ 2º Constituem alteração do fundamento legal do ato concessório as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos aos proventos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou militar e não houverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal ou por este já apreciado e registrado.

§ 3º O resultado do exame informatizado mencionado no § 1º deste artigo deverá ser consignado em relatório simplificado pela unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro, que poderá propor a realização de auditoria ou inspeção para verificar a regularidade dos respectivos atos concessórios.

Seção - II

Do Exame Individualizado de Atos

Art. 7º Poderão ser examinados de forma individualizada atos sujeitos a registro:

I - com indícios de ilegalidade;

II - objeto de denúncia ou representação;

III - cuja demora na instrução possa acarretar grave prejuízo ao erário;

IV - cujo exame de tal forma seja considerado necessário, pela unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro, pelo Ministério Público junto ao Tribunal, pelo Relator ou pelo Tribunal.

Seção - III

Do Exame dos Atos Constituídos nos Moldes Convencionais e da Resolução nº 255/91

Art. 8º Os atos constituídos nos moldes convencionais ou da Resolução nº 255/91 serão examinados individualmente e submetidos a exame simplificado.

Art. 9º Somente serão autuados processos de concessão nos moldes convencionais a partir do respectivo processo administrativo proveniente do órgão de origem nos casos seguintes:

I - subsídio à análise dos processos de que trata o art. 7º desta Resolução;

II - cancelamento de registro de concessão;

III - pensões graciosas ou indenizatórias;

IV - outros atos de concessão que, por sua natureza, não possam ser inseridos no Sisac.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos I e II, os novos processos autuados deverão ser apensados ao processo anteriormente autuado ou ao processo de concessão apreciado pelo Tribunal.

§ 2º Os atos de alteração de fundamento legal de concessões remetidas originalmente nos moldes convencionais ou da Resolução nº 255/91 deverão ser examinados na forma da Seção I e II deste Capítulo.

Seção - IV Das Auditorias e Inspeções

Art. 10 Poderão ser realizadas auditorias ou inspeções nas unidades jurisdicionadas para:

I - suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade dos atos a que se refere esta Resolução;

II - verificar o cumprimento de determinações do Tribunal na área de admissões e concessões;

III - verificar a correta utilização dos módulos de coleta do Sisac;

IV - verificar a regularidade das despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, inclusive as decorrentes de melhorias posteriores à data da concessão que não alteraram o fundamento legal do ato concessório;

V - verificar a conformidade e a consistência das informações inseridas nos sistemas informatizados, inclusive daqueles atos que não apresentem indício de ilegalidade.

Art. 11 Os atos de admissão e de concessão examinados no decorrer de auditoria ou inspeção serão atuados em processos específicos, distintos dos processos de auditoria e inspeção.

Art. 12 As providências para a realização de diligência saneadora e para a obtenção do pronunciamento do responsável sobre as ocorrências detectadas serão adotadas, preferencialmente, no curso da auditoria ou da inspeção.

Art. 13 A unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro poderá propor a realização, sob sua coordenação, de auditorias e inspeções conjuntas ou concomitantes com as secretarias nos Estados, em órgãos, entidades ou unidades da mesma natureza ou em que tenham sido detectadas falhas ou irregularidades idênticas ou similares, bem como para acompanhamento de determinações do Tribunal.

Art. 14 Verificada a prática de atos ilegais de admissão ou de concessão, ou descumprimento de normas sobre a matéria, a equipe de fiscalização poderá propor a audiência do responsável ou a conversão do processo em tomada de contas especial, visando à recomposição de eventual dano ao erário.

Seção - V Das Propostas de Encaminhamento dos Atos

Art. 15 Os atos nos quais não tenham sido verificadas ilegalidades, bem como aqueles em que estas tenham sido sanadas durante o exame ou por meio de diligências, serão submetidos ao Relator com proposta de mérito pela legalidade e registro do ato, feita a oitiva do Ministério Público.

Parágrafo único. Verificada apenas falta ou impropriedade de caráter formal, a unidade técnica responsável deverá apresentar proposta de mérito pela legalidade do ato, com determinação ao órgão ou entidade para adoção das medidas cabíveis.

Art. 16 Verificada ilegalidade não saneada durante a análise do processo, a unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro proporá ao Relator a ilegalidade do ato e a negativa de registro, feita a oitiva do Ministério Público, e poderá:

I – representar ao Tribunal com vistas à apuração dos fatos irregulares e à responsabilização do administrador faltoso;

II – propor a realização de auditoria na unidade jurisdicionada responsável pela prática do ato.

Parágrafo único. Na hipótese do *caput* deste artigo, poderá ser feito o destaque de atos, quando as ilegalidades não incidirem sobre todos os atos inseridos no processo.

CAPÍTULO II DA APRECIÇÃO E DO REGISTRO

Art. 17 Ao apreciar os atos sujeitos a registro, o Tribunal poderá:

I – considerar o ato legal e ordenar o seu registro;

II – considerar o ato ilegal e negar o seu registro.

§ 1º Verificada falta ou impropriedade de caráter formal, o Tribunal poderá considerar o ato legal e determinar ao órgão ou entidade de origem a adoção das medidas corretivas.

§ 2º Considerado o ato ilegal, o Tribunal:

I – fixará prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que o órgão ou entidade de origem adote as medidas saneadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, bem como comunique ao Tribunal no mesmo prazo as medidas adotadas, sob pena de solidariedade da autoridade administrativa na obrigação de ressarcimento das quantias pagas após essa data, sem prejuízo das sanções previstas na Lei nº 8.443/92;

II – poderá fixar prazo para que o órgão ou entidade de origem aplique a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal o entendimento contido na decisão, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa e de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/92.

§ 3º Na hipótese do inciso I do § 2º, o prazo fixado poderá ser prorrogado pelo Tribunal ou pelo Relator a pedido justificado do órgão ou entidade de origem.

Art. 18 O Tribunal poderá determinar a instauração de tomada de contas especial, nos casos em que houver negativa de registro de atos de admissão ou de concessão, quando:

I – não for suspenso o pagamento no prazo fixado na decisão;

II – não for aplicado a casos análogos, no prazo fixado, o entendimento firmado na decisão.

Parágrafo único. Se houver indícios de improbidade administrativa na prática do ato examinado, o Tribunal determinará ao órgão de origem a imediata apuração dos fatos, nos termos do art. 14, § 3º, da Lei nº 8.429, de 1992, comunicando ao Tribunal em seguida.

Art. 19 Os atos de que trata o § 1º do art. 6º desta Resolução ficam dispensados de registro após cadastramento do resultado de seu exame em local próprio no Sisac.

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20 Após julgamento e registro, os processos relativos aos atos de admissão e de concessão, serão restituídos ao órgão de origem.

Art. 21 Encerrado processo de tomada de contas especial, relatório de auditoria ou de representação que imputar ao gestor responsabilidade por ilegalidade em ato sujeito a registro ou por descumprimento de normas sobre a matéria, será determinada sua juntada às contas da respectiva unidade jurisdicionada.

Parágrafo único. Os processos de que trata o *caput* serão arquivados na unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro nos demais casos.

Art. 22 A unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro acompanhará a implementação das medidas saneadoras referidas no § 2º do art. 17, bem como o cumprimento das determinações consignadas em decisões relativas a admissão de pessoal e de concessão, e representará ao Tribunal quando constatar irregularidades.

Art. 23 A unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro poderá consolidar informações sobre atos de admissão e de concessão de uma mesma unidade jurisdicionada considerados ilegais ou com indícios de ilegalidade, e representar ao Tribunal para fins de responsabilização dos gestores.

Parágrafo único. O processo de representação de que trata este artigo deverá ser juntado, após apreciação pelo Tribunal, às respectivas contas da unidade jurisdicionada para exame em conjunto.

Art. 24 O servidor do Tribunal deverá representar quando tiver ciência de irregularidades relativas a atos de admissão e de concessão.

Parágrafo único. A representação de que trata este artigo deverá ser encaminhada pelo dirigente da unidade técnica à unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro, que submeterá a matéria ao respectivo Relator, com parecer conclusivo.

Art. 25 O controle de qualidade do exame de atos de pessoal será realizado mediante sistema informatizado, que registrará as falhas encontradas no programa e em procedimentos do Sisac, bem como as respectivas medidas corretivas adotadas.

§ 1º O sistema informatizado de controle de qualidade será alimentado por comunicações de falhas provenientes das unidades do Tribunal ou do Ministério Público.

§ 2º Cabe à unidade técnica incumbida do exame de atos de pessoal implementar e à Secretaria Geral de Controle Externo acompanhar a correção das falhas comunicadas.

§ 3º Nos primeiros 2 (dois) anos de vigência desta Resolução, o acompanhamento referido no § 2º será realizado por meio de relatórios trimestrais elaborados pela unidade técnica incumbida do exame de atos sujeitos a registro.

§ 4º Findo o prazo referido no § 3º e atingido o nível de falhas aceitável a ser definido pela Secretaria Geral de Controle Externo, o acompanhamento referido no § 2º será realizado por meio de relatórios semestrais.

Art. 26 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 27 Ficam revogadas as Resoluções nº 221, de 13 de junho de 1985 e nº 243, de 23 de maio de 1990.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 02 de outubro de 2002.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

DESTAQUE

SAUDAÇÃO AOS NOVOS PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DO TCU¹

Ministro Ubiratan Aguiar

Senhor Presidente,

A caminhada da vida se plenifica no momento em que as metas, os objetivos, os ideais são alcançados. A escalada da montanha vai agregando experiências, ensinando a vencer obstáculos, propiciando a quem chega ao cume, a sabedoria necessária para que do alto possa olhar para a planície e afirmar: o homem da planície é o mesmo do cimo da montanha. A diferença entre os dois reside no saber que um acumulou e o seu aproveitamento na promoção do bem e da justiça social. O presidente ora empossado galgou os degraus da existência e chega ao seu zênite amadurecido pelos embates travados e engrandecido pelos conhecimentos hauridos nos bancos acadêmicos.

O nomadismo que as adversidades climáticas impõem ao nordestino fez com que o cearense de Crateús Valmir Campelo migrasse para a Brasília nascente, centro do poder, e, aqui desenvolvendo dons e talentos, firmasse uma liderança que o levou à Câmara e ao Senado, credenciando-o à disputa ao Governo do Distrito Federal.

Nessa caminhada, após haver dirigido órgãos do Poder Executivo e integrado as duas Casas do Legislativo, o destino reservou-lhe a missão de julgar.

Na Casa de Rui Barbosa pontifica com equilíbrio, prudência tão reclamada a quem é cometida a tarefa de examinar contas, emitir conceitos, aplicar a justiça no campo administrativo.

Sua sobriedade, vestindo o homem de origem simples, fez com que se vislumbrasse em suas decisões e acórdãos a presença do humanismo tão fugidivo nos dias atuais.

Estudioso da Corte que integra, tornou-se em pouco tempo profundo conhecedor da estrutura, competência e finalidade da instituição, quer através do olhar solitário no gabinete ao compulsar os processos, quer no exercício das mais distintas tarefas que lhe foram incumbidas no exercício do ministério, atuando na Presidência da 2ª Câmara, na Corregedoria e na direção da revista do TCU.

O equilíbrio, a moderação e o estudo alicerçam-se na firmeza de suas posições marcadas pela ética.

Hoje eu o saúdo, com o misto da alegria e do orgulho que a conterraneidade oportuna, fruto da designação feita pelo eminente Presidente Humberto Souto, talvez em razão da homenagem que deseja prestar ao Ceará, berço comum do novel Presidente e do companheiro que o saúda.

¹ Palavras proferidas, na Sessão Extraordinária do Plenário realizada em 11 de dezembro de 2002, quando tomaram posse os Ministros Valmir Campelo e Adylson Motta, nos cargos de Presidente e Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, para o ano civil de 2003.

Agradeço, Ministro Humberto Souto, a distinção que me confere, máxime partida de um homem público probo e de conduta merecedora de encômios, que engrandeceu e projetou o Tribunal no exercício da sua Presidência.

Ministro Valmir Campelo, Vossa Excelência assume a direção do Tribunal de Contas da União no momento em que esta instituição salta aos olhos da sociedade como um dos marcos referenciais de credibilidade. O conceito de que hoje desfruta se agasalha na máxima do escritor alemão Peter Bamm quando afirma: “*Sempre fazemos nosso trabalho com certo ruído. Mas quando somos efetivos isso é silencioso*”. Silenciosos e operativos estamos cumprindo nossa missão. Não buscamos os holofotes que ofuscam, mas a efetividade da ação que constrói.

Sobre o TCU disse o Ministro Marcos Vilaça em seu discurso de posse:

“O que aqui se aprecia, prévia, subsidiariamente à manifestação congressional, é a execução das políticas governamentais e seus resultados. A consistência entre os meios e os objetivos. O uso dos recursos públicos. A legalidade, a normalidade das ações administrativas. Sua eficiência, eficácia, efetividade. O grau de alcance dos objetivos estabelecidos no planejamento de governo.

Não se concebem os meios independentemente dos fins. Mas os fins não acontecem sem a adequada provisão de meios. O controle externo não pode, portanto, prescindir da análise dos objetivos da ação governamental, de sua viabilidade e de sua compatibilidade interna. Esse exame, inclusive, é útil para esclarecer o sentido dos meios. Serve para justificar a escolha dos caminhos adotados na execução do planejamento. Em outras palavras, o que nesta Casa se aprecia é a estratégia de governo, a execução das ações governamentais planejadas. É a Administração Pública em ação.”

Na defesa da cidadania e dos princípios éticos tem o Tribunal contrariado interesses e sido alvo do combate tenaz de setores aos quais não se tem curvado. Mais do que nunca devemos reforçar nossa posição, auxiliando o Congresso Nacional na sua ação fiscalizadora, olhos técnicos e jurídicos em defesa da coisa pública.

Estamos conscientes da necessidade de construir hoje o Brasil da ética e da cidadania. Segundo a educadora Guiomar Namó de Melo “*não existe cidadania sem conhecimento. O conhecimento qualifica a cidadania.*” Trago, neste ensejo, a profundidade do texto de José Paulo Cavalcante Filho, quando discorre sobre nossa realidade social:

“A nova ética que estamos construindo deveria, por tudo isso, ser uma ética de inclusão. De inclusão social. Mas perdemos, como povo, o sentimento do coletivo. E o amanhã é incerto. Uma parte das nossas crianças está fora das escolas; e outra parte está-se formando em quartos fechados, crianças que encontram amigos nos Estados Unidos e na França, pelas telas do computador, embora sejam cada vez menos capazes de convidar seus vizinhos de porta para brincar; que encontram pessoas diferentes, mas não procuram seus iguais; que conhecem o mundo mas talvez não conheçam sua terra. O que preocupa, porque nos novos padrões de solidariedade social que buscamos provavelmente resultarão menores que os atuais. Talvez tudo se passe por outros caminhos, é certo; ou talvez estejamos assistindo a

algo pior – à institucionalização da apartação, à sagração do indivíduo, ao nascimento de uma democracia da solidão.

(...)

Apesar de tudo, é hora de estabelecer relações entre o Brasil dos shopping centers e o Brasil dos excluídos, entre os setores de ponta da economia e sua base fordista, entre o aumento de renda dos assalariados e um mínimo de recursos para os sem emprego e sem salário. Porque já começa a germinar, no coração do indeterminado cidadão comum, a semente da indignação nacional.”!

Para que não haja crianças fora da escola em decorrência de recursos desviados, a fim de que se disponibilize meios para geração de emprego, com o objetivo de substituir a indignação nacional pela satisfação geral do povo, é que esta Casa que Vossa Excelência passa a dirigir, tem consciência plena do compromisso com a sociedade, de ser os seus olhos no exame da aplicação dos dinheiros públicos. É assim que tem se posicionado por meio de suas decisões, observadas as manifestações das Unidades Técnicas e do Ministério Público, expressões maiores da qualidade profissional de quantos integram os quadros do TCU.

O controle social manifestado no acompanhamento da execução orçamentária vem se expressando de forma acentuada no aumento dos processos de representação e denúncia. A democratização das informações ensejando seu acesso pelos meios eletrônicos, a ampla divulgação pela imprensa das decisões desta Corte, têm proporcionado maior transparência na caminhada dos processos.

Sei de sua preocupação com a presença mais efetiva das ações pedagógicas, de caráter preventivo, mediante a ministração de cursos e seminários para gestores, utilizando-se os órgãos públicos de comunicação, bem assim, de uma política permanente da formação e aperfeiçoamento de quantos integram esta Corte de Contas, reforçando sua visão político-administrativa, sua consciência da responsabilidade social lastreados no conhecimento da vida e da realidade nacional de que são possuidores.

Presidente Valmir Campelo: sua eleição é prêmio ao trabalho, à dedicação à causa pública, ao sentimento característico dos vocacionados para servir. Nesta hora o dever de justiça me impõe, ao saudar seus filhos, que eu ressalte a presença companheira e amiga, fonte de sua inspiração e partícipe de seus êxitos – sua esposa Marizalva; ao abraçar seus irmãos que eu reverencie sua mãe, D. Raimundinha Campelo em seus lúcidos 88 anos de amor.

Seleta audiência,

Não poderia encerrar minhas palavras sem exaltar meu júbilo em também saudar o Ministro Adylson Mota, homem público que simboliza as melhores virtudes do povo gaúcho, na inteireza do caráter, na firmeza das posições, no devotamento à causa pública. Fui seu companheiro na Assembléia Nacional Constituinte e desse período guardo com carinho um registro da dedicação à tarefa que nos era cometida: das 911 votações havidas, apenas a duas delas estivemos ausentes. Esse brasileiro, marcado com o sinete da ética, conduzirá, ao lado do Ministro Valmir Campelo, os destinos desta Casa, exercendo as relevantes funções de Vice-Presidente e Corregedor.

Ao cumprimentá-lo por tão honrosa investidura, desejo estendê-lo a sua esposa Vera, pilastra de sustentação de seus êxitos e vitórias.

Caros homenageados,

Se é certo o adágio que diz “*em cada cabeça uma sentença*”, também é oportuno lembrar que em cada missão que nos é dada, necessário se faz juntar a sentença da cabeça com a sensibilidade do coração, ou como diz o filósofo e escritor Jean Jacques Rousseau “*A razão faz o homem, o sentimento o conduz*”. Com esse desejo de construir a Pátria de nossos sonhos, vou mergulhar na beleza dos versos de Vinícius de Moraes em seu poema “Pátria Minha”:

“Mais do que a mais garrida
a minha Pátria tem uma quentura
um querer bem, um bem
Um ‘*libertas quae sera tamen*’
Que um dia traduzi em meu exame escrito
Liberta que serás também.
E repito!”

Repito sem o brilho do poeta, mas com a amizade que constrói.

Sejam no desempenho das funções que agora passam a ocupar símbolos de justiça, modelos de serenidade, referências de imparcialidade, rochas de firmeza, sinônimos de solidariedade, presenças de Deus.

DISCURSO DO PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU NA POSSE DOS NOVOS PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL¹

Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Ministro Valmir Campelo,

V. Ex^a inicia hoje mais uma etapa em sua vitoriosa vida pública. Traz para a presidência do Tribunal de Contas da União vasta experiência política e administrativa.

A esse respeito, Ministro Valmir Campelo, V. Exa. assume tarefa tão nobre quanto difícil.

A instituição centenária cuja presidência V. Exa. ora recebe, inspirada no gênio de Rui Barbosa, está pronta para enfrentar os desafios que venham a ser apresentados. É certo que não realizamos no TCU um trabalho perfeito, acima de qualquer crítica. O conceito de ideal certamente está além das nossas possibilidades. Realizamos, assim, o possível. Não obstante nossa vontade ser imensa, os recursos de que dispomos são limitados. O corpo técnico desta Casa, não obstante ser um dos mais qualificados do Brasil, conta com apenas mil analistas atuando na área fim para promover a fiscalização da Administração Pública federal direta e indireta, assim como de toda e qualquer pessoa física ou jurídica que administre dinheiro público, em todo o País.

Min. Valmir Campelo, V. Exa. recebe do Min. Humberto Souto uma Casa bem arrumada. A Min. Humberto Souto utilizou toda a sua capacidade de trabalho, sua honradez, inteligência e liderança para bem realizar no TCU o interesse público. Há homens que se devem sentir honrados por atuarem junto a esta Casa. Considero-me um deles. Há outros de quem este Tribunal torna-se devedor pela imensa contribuição para o seu engrandecimento e elevação. Este é o caso do Min. Humberto Souto, que não mediu esforços para dotar o TCU dos meios que o permitissem bem cumprir suas elevadas atribuições constitucionais. Cito como exemplo dos esforços do Min. Humberto Souto a aprovação do plano de carreira dos servidores. O Tribunal está motivado, pronto para superar dificuldades e responder aos anseios e demandas da sociedade. A administração do Min. Humberto Souto consolidou a história desta Corte no sentido de bem cumprir sua missão institucional, e preparar o Tribunal para os desafios desse novo século.

Esse desafios, Min. Valmir, são imensos e o arsenal jurídico de que dispomos está, em alguns casos, defasado. Exemplo desse descompasso entre o mundo real e o ordenamento jurídico é a ausência de lei que regulamente o art. 173 da Constituição

¹ Palavras proferidas, na Sessão Extraordinária do Plenário realizada em 11 de dezembro de 2002, quando tomaram posse os Ministros Valmir Campelo e Adylyson Motta, nos cargos de Presidente e Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, para o ano civil de 2003.

Federal. Este vazio legal motivou recente decisão do egrégio Supremo Tribunal Federal que afetou sobremaneira a competência do TCU para fiscalizar entidades como Banco do Brasil e Petrobrás.

Boas leis e instituições sólidas constituem fatores decisivos para a realização da democracia e a formação política da cidadania. A recusa ou criação de empecilhos para o exercício da fiscalização em nada colabora para a concretização do processo da democracia em nosso País, e nenhum Estado moderno prescinde da fiscalização da atividade pública - função indispensável que lhe é inerente e indispensável.

Nos últimos anos, vivemos um espetacular processo de consolidação da nossa jovem democracia. Ao lado de importantes avanços na área da educação, eis legado que nos é deixado e que será sempre reverenciado por todos os brasileiros.

Nesse mesmo período, todavia, em nome de um ideal de eficiência, o Brasil sofreu profunda mudança na concepção de administração pública. A análise dessas modificações implementadas na organização administrativa é tema das mais alta relevância para a consolidação de nossa democracia. Nós, que nunca alcançamos o Welfare State, abandonamos a pretensão do intervencionismo do estado providência substituindo-o por um absenteísmo frente às classes mais humildes e pelo favorecimento de grupos organizados para atender a exigências macroeconômicas da acumulação do capital. O mercado é transformado em Deus, e em seu nome, qualquer sacrifício é pouco.

De todas as suas mazelas, talvez a mais grave consequência desse processo de estruturação do modelo gerencial da administração pública seja a transformação do cidadão em cliente. Essa noção é perversa. De acordo com a lógica das relações de consumo somente aquele que paga tem direito ao serviço. Assim, somente a condição de contribuinte elevaria o cliente à categoria de cidadão.

Essa lógica, além de perversa, é mentirosa. Todo brasileiro precisa tomar consciência de que é cidadão. Todo brasileiro tem direito de exercer plenamente suas prerrogativas, dentre elas a de exigir da administração pública serviço público de boa qualidade.

“Há nações em que o habitante se considera uma espécie de colono indiferente ao destino do lugar que habita. As maiores mudanças acontecem em seu país sem seu concurso (...) Ele acha que todas as coisas não lhe dizem respeito e pertencem a um estranho poderoso chamado governo. Ele se submete, é verdade, ao bel-prazer de um funcionário, mas se compraz em afrontar a lei como um inimigo vencido.” Essas palavras, Excelências, acerca da postura do Estado em face dos seus cidadãos, não foi dirigida ao Brasil dos dias atuais. Foram ditas por Alexis de Tocqueville por ocasião da formação do Estado francês pós-revolução francesa. Em termos de relacionamento Estado - sociedade, eis, em muitas vezes, a realidade brasileira. O Estado que não é em si um fim, mas apenas meio para a satisfação das necessidades da população, transforma-se em inimigo do povo. Eis a situação em que nos encontramos.

Esse distanciamento entre a sociedade civil e o Estado não pode existir, nem prosperar. O cidadão não pode ter a impressão de que o Estado está de costas para ele, ou, ainda mais grave, de que está contra ele.

Para tornar o Estado mais eficiente, para melhor atender aos anseios da população, ao invés de se flexibilizar os meios de atuação da Administração Pública, pela alteração dos dispositivos legais ou mesmo constitucionais que a emperram, optou-se pela privatização de importantes segmentos sociais. A desqualificação do Estado como instrumento para a satisfação das necessidades básicas do cidadão e a substituição por um padrão gerencial privado não é solução.

Muito bem, excelências. Uma das soluções apontadas pelos defensores do modelo gerencial de administração foi a redução do Estado. Ao invés dele próprio prestar os serviços essenciais, como telefonia, energia elétrica ou mesmo a manutenção de estradas e rodovias, optou-se pela sua transferência para empresas privadas concessionárias de serviços públicos, cabendo a agências estatais apenas o papel de regular o setor.

Acerca das dificuldades dessa solução apontada pelo modelo gerencial, o administrativista norte-americano Keneth Warren, busca definir o relacionamento entre as agências e o setor regulado por meio de ciclos. No início, a agência responde à demanda que resultou na sua criação; na segunda fase, trabalha “com vigor juvenil”, ainda livre das forças corruptivas no seu entorno; na terceira, que ele chama de “porta giratória”, ocorre troca de pessoal entre a agência e o setor regulado, na quarta, a agência passa a ser inteiramente dominada pelo setor regulado.

No Brasil, somente um órgão possui condições de impedir que esses ciclos se completem, o TCU. Em inúmeros processos em tramitação nesta Casa, relativos à atuação de algumas agências, o TCU já foi obrigado a intervir em favor do cidadão. Essa intervenção já criou, é certo, inimigos perversos e poderosos que já clamam contra o TCU, sob o argumento de que a autonomia das agências deveria impedir qualquer fiscalização em relação a elas. A autonomia que elas devem ter é política e financeira. Essa autonomia, em nenhum país democrático do mundo, prescinde de controle, de fiscalização. O modelo adotado nos Estados Unidos da América, e que serviu de inspiração para as reformas aqui implementadas, à medida que ampliou a autonomia das agências, fortaleceu os mecanismos de controle quanto à sua atividade fim, sob o argumento elementar, há muito afirmado por Max Weber, de que “todos devemos responder pelas conseqüências de nossos atos”.

Min. Valmir Campelo, os desafios realmente são enormes. Mas sua história e competência permitirão a V. Exa. vencer todas as batalhas.

A tradição e a modernidade estão de mãos dadas nesta Casa e criam o ambiente propício para que todos os que buscam a realização do interesse público encontrem no TCU solo fértil. Em momentos como este, nunca é demais lembrar e frisar os ideais e os princípios que fundamentam e justificam a existência de uma instituição centenária como o Tribunal de Contas da União. É nesses ideais e nos exemplos históricos daqueles que souberam colocá-los em prática, que buscamos força para superar as adversidades e cumprir bem o vasto rol de atribuições que nos é confiado.

O Estado, Excelências, atua por meio de políticas públicas. O TCU, além de fiscalizar os atos e os processos administrativos, talvez seja o único órgão no País em condições e proceder a uma fiscalização das próprias políticas públicas.

Nesse ponto, a pergunta para a qual devemos buscar resposta é a de como pode o TCU contribuir para a efetividade democrática das políticas públicas? Como podemos colaborar para que as boas intenções dos governantes sejam transformadas em realidade? Como proceder para atender aos anseios da população brasileira?

A resposta, Min. Valmir Campelo, parece-me simples e já está sendo sentida pela sociedade. Se cada um de nós continuar a cumprir sua missão, se todos agirmos com efetivo compromisso com a causa e o interesse públicos, a nossa tarefa será em muito facilitada e o verde, não o dos olhos da Rosinha, mas da esperança de um País mais justo irá se “espraizar” por toda na plantação.

Conheço V. Exa. desde 1997, ocasião em que tomou posse nesta Corte como Ministro. Permito-me, a partir dos cinco anos de profícua convivência, proceder a uma avaliação do passado e buscar o que o está por vir em seu futuro.

Oriundo de digna família do sertão cearense de Crateus, V.Exa deixou sua terra natal na busca de esperanças, de novas perspectivas de vida propiciadas pela criação da nova capital. As promessas feitas pela jovem Brasília não eram vãs, mas somente aqueles que se dispunham ao trabalho árduo poderiam lograr êxito. Do sertanejo nordestino, V. Exa. trouxe a lhaneza no trato dispensado a todos os que tem o privilégio de sua convivência. Do sertanejo V.Exa igualmente trouxe a disposição para o trabalho de sol a sol. Do destemido cangaceiro, sua herança e marca são a disposição para enfrentar batalhas e a inteligência para sobrepujá-las. Essas características são fundamentais para a conquistas que marcam sua trajetória e o êxito na realização de seus propósitos.

Os importantes cargos administrativos ocupados conferiram-lhe capacidade e experiência gerencial. Os cargos políticos de Deputado Federal e Senador da República, tendo sido inclusive constituinte, dotaram-no de notável sensibilidade social. Esses traços permitem antever a realização de inúmeras conquistas para o órgão que V.Exa. terá de conduzir.

Filho de Dona Raimundinha, marido de Dona Marizalva, vascaíno e cearense: o que mais, meu Deus, poderíamos querer !

Parabéns, Min. Valmir Campelo. Que Deus o ilumine. Que em sua nova e importante função continue V. Exa. a prestar importantes serviços ao povo brasileiro.

DISCURSO DE POSSE NO CARGO DE PRESIDENTE DO TCU¹

Ministro Valmir Campelo

Autoridades presentes, senhores servidores, senhoras e senhores.

Anos atrás, ao ingressar nesta Corte, declarei que aqui chegava com a humildade dos que desejam servir e somar.

A mesma disposição mantenho, neste momento em que, tocado pela confiança de meus pares, assumo a Presidência do Tribunal.

Para alguns, a nova função pode parecer apenas desafio. Para mim, é, antes de tudo, oportunidade.

Oportunidade de oferecer a esta Casa a vivência gerencial acumulada ao longo de mais de quinze anos de atuação como administrador de cidades satélites do Distrito Federal.

Oportunidade de compartilhar com os Membros deste Colegiado o conhecimento acerca do Tribunal, de seu funcionamento e de sua importância institucional, que obtive nos anos de convívio com os Ministros, os Auditores, os Membros do Ministério Público junto ao TCU, os servidores desta Casa.

Oportunidade, ainda, de compartilhar experiências de vida.

Antevejo uma tarefa árdua. Por força de suas competências constitucionais e legais, são genuinamente grandes os desafios com que esta Corte continuará a se defrontar.

A delicada situação da economia brasileira exigirá do Estado uma atuação conservadora, particularmente no tocante à administração de suas finanças.

Ao mesmo tempo, a desigualdade social fará crescer a demanda pelo aumento e pela melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo poder público, em especial dos serviços assistenciais.

A conseqüência será o agravamento do dilema a ser enfrentado pelo Governo que em breve assumirá a administração do aparelho estatal.

A já declarada prioridade do combate à miséria, por seus méritos intrínsecos e pela urgência que a caracteriza, não poderá ser postergada, mas contribuirá para aumentar a pressão pela realocação de dotações orçamentárias.

Tal contexto tornará inevitável a reformulação dos padrões de atuação do Estado, a fim de que os recursos públicos sejam aplicados com eficiência e efetividade máximas.

Para tanto, é indispensável que as irregularidades sejam combatidas com rigor ainda maior, que o desperdício seja reduzido drasticamente, que os resultados operacionais sejam significativamente melhorados.

¹ Palavras proferidas, na Sessão Extraordinária do Plenário realizada em 11 de dezembro de 2002, quando tomaram posse os Ministros Valmir Campelo e Adylyson Motta, nos cargos de Presidente e Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, para o ano civil de 2003.

Como a missão maior desta Casa é contribuir para eliminação dessas duas chagas da administração pública, o desvio e o desperdício, aumentarão as cobranças sobre o Tribunal.

O esforço de preparação para enfrentar tais desafios há anos tem sido feito pelos sucessivos Presidentes desta Corte. Seus resultados podem ser comprovados pelo aumento, em períodos recentes, do número de medidas corretivas determinadas a órgãos e gestores públicos.

É preciso persistir nessa trilha.

O combate aos desvios de recursos deverá continuar a ser reforçado, mediante mapeamento de áreas de risco na administração pública e concentração de fiscalizações em tais áreas.

O caráter preventivo do controle deverá manter a ênfase que tem recebido, pois, como ensina a sabedoria popular, melhor do que remediar é prevenir.

Para que isso ocorra, será necessário continuar a aperfeiçoar os instrumentos de controle, o que demandará incremento do intercâmbio técnico com órgãos de fiscalização no Brasil e no exterior.

Sempre com foco na agilidade e na melhoria da qualidade, as tomadas e prestações de contas deverão ter seu conteúdo revisto e seus padrões de análise aprimorados.

O mesmo aperfeiçoamento deverá ocorrer com os procedimentos de auditoria, em especial com os relativos à fiscalização de legalidade.

O monitoramento sistemático das deliberações do Tribunal deverá ser implantado, a fim de garantir seu cumprimento e, conseqüentemente, sua efetividade.

O processo de informatização do controle externo, cujo avanço nos últimos dois anos foi significativo, deverá prosseguir, com dois objetivos: o de permitir ganhos de produtividade e o de incrementar a fiscalização por intermédio dos sistemas eletrônicos estruturais do Governo, como o Siafi, o Siape e o Siasg.

No tocante ao combate ao desperdício, vislumbro uma grande contribuição que o Tribunal pode dar à administração pública e ao cidadão comum, se mantiver e ampliar o esforço que tem feito no campo da avaliação de desempenho operacional.

Vejam, por exemplo, os resultados obtidos, nos últimos anos, com as auditorias operacionais e com as avaliações de programas públicos destinados a reduzir a desigualdade social.

Graças ao trabalho realizado, foi possível oferecer sugestões que levaram a substanciais economias de recursos, ao aumento do número de pessoas beneficiadas e à melhoria da qualidade dos serviços prestados.

O mesmo se deu com a avaliação dos processos de desestatização e das concessões de serviços públicos, onde foi possível corrigir preços mínimos de alienação, melhorar a qualidade dos serviços oferecidos e evitar cobranças indevidas de tarifas.

Imaginemos, agora, esse esforço ampliado, com programas de maior valor financeiro e de maior relevância social sendo avaliados, com o controle da regulação

dos serviços públicos concedidos sendo aperfeiçoado, para apreciar também o impacto da prestação desses serviços sobre a redução da pobreza.

Tenho certeza de que todos podem perceber os efeitos resultantes.

Seria uma participação crucial desta Corte no esforço de combate à miséria que o próximo Governo Federal pretende empreender.

Seria uma contribuição direta do Tribunal para a melhoria da qualidade de vida de toda a população.

Seria uma contribuição inestimável do TCU para diminuição de disparidades sociais.

Mas seria, antes de tudo, a recuperação de uma das funções clássicas do controle: a de instrumento de aperfeiçoamento da gestão.

Os manuais de Administração há muito ensinam que administrar consiste em planejar, organizar, dirigir e controlar. O Controle é, assim, uma vertente essencial da atividade administrativa, sem a qual não é possível evitar desvios em relação aos resultados planejados.

E controlar não é só punir. É também prevenir, é detectar, é corrigir, é orientar.

Não defendo que o caráter punitivo do controle externo seja eliminado ou reduzido. Ao contrário, creio que ele é indispensável no atual estágio de desenvolvimento das instituições públicas do país.

Entretanto, não basta reprimir. É preciso também prevenir e, acima de tudo, é preciso educar.

Confúcio dizia que uma das cinco grandes injustiças humanas é punir sem ensinar.

Creio firmemente nisso, assim como creio que a maior parte dos gestores públicos é bem intencionada, e somente comete erros em sua atuação cotidiana por falta de orientação adequada.

É com esses gestores, com os órgãos e entidades por eles dirigidos, que desejo que o Tribunal passe a colaborar, não apenas como um guardião rigoroso, mas como um parceiro na busca do objetivo supremo de todo administrador público: promover o bem comum.

Assim, as ações educativas deverão ter um papel fundamental.

Além de manter a contínua qualificação técnica de seus servidores, requisito fundamental para enfrentar a crescente complexidade dos processos administrativos e de controle, o Tribunal deverá editar e distribuir cartilhas e manuais de instruções sobre o uso de verbas públicas.

Deverão ser realizados seminários, palestras e cursos para administradores federais, estaduais e municipais, de modo a fornecer-lhes a melhor orientação possível sobre a correta aplicação dos recursos a eles confiados.

Esse será apenas o primeiro passo para incremento do diálogo público do Tribunal.

O segundo passo será a construção de parcerias com outros órgãos de controle, de forma a criar uma rede de troca de informações, que permita aumentar a eficiência da alocação de recursos e a efetividade dos resultados do controle.

Nesse sentido, a fiscalização do uso de recursos federais repassados a Estados e Municípios poderá ser aprimorada com a colaboração de Tribunais de Contas daqueles entes federados.

Do mesmo modo, a vigilância sobre a administração pública federal deverá ser aperfeiçoada, mediante contato mais estreito com órgãos como o Ministério Público Federal, os Juízes e os Tribunais Federais, a Corregedoria-Geral da União, a Secretaria da Receita Federal, a Polícia Federal, a Advocacia Geral da União.

Parcerias deverão ser buscadas com os gestores federais, principalmente no Poder Executivo, para que as conclusões e recomendações das auditorias operacionais, das avaliações de programas e das análises de políticas públicas sejam mais precisas e sejam efetivamente implementadas, de modo a concretizar os benefícios delas esperados.

Nesse incremento do diálogo público, deve ter prioridade absoluta o relacionamento com o Congresso Nacional, a quem esta Corte auxilia no exercício do controle externo.

As demandas do Parlamento, de suas Casas e de suas Comissões deverão ser atendidas com a máxima celeridade.

O Tribunal também deverá empenhar-se em manter um contínuo e atualizado fluxo de informações a respeito dos trabalhos que realiza, de modo a subsidiar decisões legislativas sobre continuidade de políticas públicas e sobre alocação de recursos a obras, programas de governo e outras atividades administrativas.

Deveremos ter sempre em vista o diálogo com a sociedade em geral.

Será preciso detectar interesses da comunidade e procurar atendê-los. Será preciso assegurar a transparência da administração pública, facilitar o acesso a dados sobre seu funcionamento e divulgar os resultados das ações de fiscalização. Será preciso conscientizar o cidadão comum da importância de sua participação no controle da gestão da coisa pública.

Como se vê, muito há a fazer para continuar o processo de aperfeiçoamento da ação do Tribunal realizado nos últimos anos.

Destaco, em especial, as contribuições dadas, nesse processo de aprimoramento, pelos dois Presidentes que me antecederam.

O Ministro Iram Saraiva, pela implantação definitiva do planejamento estratégico, indispensável para assegurar a continuidade administrativa.

O Ministro Humberto Souto, pelo papel fundamental na modernização de procedimentos de trabalho, na melhoria do relacionamento com o Congresso Nacional, na aprovação do plano de carreira dos servidores do Tribunal, na integração de todos os setores desta Casa, na criação de um clima de solidariedade, de confiança mútua e de orgulho em servir ao país que impulsionou o salto no número de trabalhos de controle realizados.

As instituições não são fruto do acaso, mas de um processo contínuo de aporte de contribuições individuais, feitas por sucessivas gerações de seus integrantes. A História mostra que assim se constrói o patrimônio humano.

Por esse motivo, desejo seguir com o aperfeiçoamento iniciado por meus predecessores, apenas preocupado um pouco mais, agora que os avanços quantitativos já foram obtidos, com a melhoria de aspectos qualitativos do controle externo.

Conto com os Membros deste Colegiado em tal esforço. A experiência administrativa, o espírito público e o conhecimento técnico dos Senhores Ministros e dos Senhores Auditores serão fontes constantes de orientação no processo de tomada de decisões, em especial daquelas que influenciem de forma decisiva os rumos do Tribunal.

Conto, em particular, com a amizade e a sabedoria do Ministro Adylson Motta, que, na condição de Vice-Presidente, me acompanhará no dia-a-dia da administração. A firmeza moral, o equilíbrio e o desejo de colaborar de Sua Excelência serão exemplos permanentes para mim.

Conto, também, com a fiscalização sempre atenta do Ministério Público junto a esta Corte, que, tenho certeza, continuará a dar sua contribuição para melhoria dos resultados obtidos pelo controle externo.

Conto, ainda, com o idealismo, os padrões éticos irrepreensíveis e a competência técnica dos dirigentes e dos servidores, que aprendi a admirar nesses cinco anos de convívio. Vejo-os como elos de uma corrente que se forma, a partir deste Plenário, para atender as demandas que continuarão a recair sobre nós.

Não serão esses os únicos esteios de minha caminhada. Terei comigo, em todos os momentos, a lembrança de meus pais, exemplos genuínos de bravura, de retidão e de amor, e o irrestrito apoio que sempre recebi de minha família, em especial de minha esposa.

Agradeço as palavras com que me saudaram o Ministro Ubiratan Aguiar e o Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado. Ainda que fruto mais da amizade de dois ilustres conterrâneos do que de uma avaliação racional, serão uma referência permanente das expectativas deste Plenário e do Ministério Público junto ao TCU, a que procurarei corresponder.

Agradeço a Deus as dádivas recebidas. Agradeço os caminhos pelos quais me conduziu até chegar a esta Presidência, e rogo a Ele que me conceda moderação, serenidade e discernimento.

Agradeço às autoridades da República, aos dirigentes e servidores desta Casa, aos amigos e a todos mais que aqui compareceram. Modestamente, identifico em cada presença manifestação de apreço pessoal. Contudo, em cada uma delas vejo, com orgulho, o reconhecimento inequívoco da importância deste Tribunal como instituição secular da República.

Confirmar e ampliar tamanha importância será o maior desafio que eu e os demais integrantes desta Corte enfrentaremos.

Democracia não é mera formalidade legal. Democracia consiste em assegurar a participação de todos os cidadãos nos frutos do esforço coletivo de produção de uma sociedade.

É papel do Estado criar condições para essa participação. E papel tão crucial somente pode ser desempenhado com o auxílio de um órgão de controle externo eficiente e eficaz, que haja como verdadeiro instrumento de melhoria da ação estatal e, conseqüentemente, de construção da cidadania.

Lembro-me de uma frase magistral de um amigo dileto, o Deputado Luís Eduardo Magalhães, jovem vocação política de que o país se viu prematuramente privado e que hoje tanta falta lhe faz:

“Se a obediência à lei, por si só, não torna grandes as nações, a desobediência as destrói”.

A missão desta Corte é garantir a obediência à lei no uso de recursos públicos. Sem isso, não há como assegurar a aplicação de tais recursos em benefício de toda a coletividade.

Colaborar para sanear o Estado, para torná-lo ágil e efetivo e para fazê-lo cumprir a lei, de modo a que ele possa satisfazer os interesses maiores da sociedade, deve ser nosso ideal.

E por tal ideal, todos nós, Ministros, Auditores, Membros do Ministério Público e servidores do TCU, conscientes da nobreza e da importância de nosso papel de servidores da comunidade, continuaremos a trabalhar, a fim de contribuir para que esta se torne uma nação mais próspera, mais justa e mais feliz.

DISCURSO DO MINISTRO HUMBERTO SOUTO NA POSSE DOS NOVOS PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DO TCU¹

Autoridades presentes, servidores, senhoras e senhores.

Caros Ministros Valmir Campelo e Adylson Motta.

O momento não é dos que partem. É dos que chegam.

E chegam carregados de esperança, de otimismo, de desejo de servir ao Tribunal e à nação.

O notório espírito público de Vossas Excelências, o senso de dever e a competência profissional de ambos, tudo isso me faz crer que esta Corte, sob seu comando, continuará a ampliar seu espaço no panorama institucional brasileiro.

A eleição de Vossas Excelências reitera minha crença na sabedoria deste Plenário, que soube escolher entre seus integrantes duas figuras tão capacitadas para dirigir esta Casa nos momentos que se aproximam.

Não serão momentos tranquilos. Além das naturais dificuldades que envolvem toda transição de Governo, o próximo ano traz consigo perspectivas de problemas nos campos da economia e das finanças públicas.

A repercussão sobre o Tribunal será inevitável. As cobranças por resultados do controle aumentarão, e será necessário utilizar da maneira mais eficiente possível os poucos recursos materiais e humanos de que esta Casa dispõe, a fim de conferir real efetividade às ações de fiscalização.

Alicerces para que Vossas Excelências possam enfrentar os desafios foram lançados nos últimos anos.

Embora ainda sejam pequenos em comparação com o Orçamento cuja execução ajudarão a fiscalizar, os recursos financeiros alocados para o Tribunal foram razoavelmente ampliados.

Graças a isso, foi possível obter avanços significativos.

No campo da tecnologia da informação, o TCU passou a contar com uma moderna rede de computadores. Novos sistemas eletrônicos foram desenvolvidos para o controle externo. Cada Analista desta Casa passou a dispor de um microcomputador para trabalhar. A integração com os sistemas eletrônicos do Governo Federal foi iniciada. Muitos procedimentos de controle, particularmente na área de fiscalização de despesas de pessoal, foram automatizados.

O planejamento estratégico foi definitivamente consolidado, o que garantirá continuidade administrativa e racionalidade na gestão de recursos.

¹ Palavras proferidas, na Sessão Extraordinária do Plenário realizada em 11 de dezembro de 2002, quando tomaram posse os Ministros Valmir Campelo e Adylson Motta, nos cargos de Presidente e Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, para o ano civil de 2003.

O intercâmbio com organizações fiscalizadoras de outros países foi mantido, e permitiu prosseguir com a aquisição de novas tecnologias de controle iniciada em gestões anteriores.

A Secretaria Geral de Controle Externo foi remodelada, com base nas principais tendências exibidas pelo controle externo nos países mais avançados do mundo.

As Secretarias de Controle Externo foram especializadas em funções de governo e passaram a avaliar resultados globais da ação do poder público.

Foram criadas Secretarias de Fiscalização, voltadas para exame de matérias específicas, como obras públicas, desestatização, despesas de pessoal e avaliação de programas de governo. Isso trouxe incremento da quantidade e da qualidade dos trabalhos nessas áreas.

Benefícios notáveis para sociedade brasileira decorreram da nova forma de ação do Tribunal: redução de tarifas de serviços públicos concedidos, correção de preços mínimos de venda de empresas estatais, melhoria da qualidade de serviços públicos prestados à comunidade, aumento da quantidade de cidadãos atendidos pelos programas governamentais, redução de irregularidades em empreendimentos.

A renovação dos quadros técnicos foi expressiva. Foram nomeados diversos novos Analistas de Controle Externo, selecionados em duros concursos públicos e submetidos a rigorosos programas de formação.

Numa época em que o conhecimento é a essência de qualquer trabalho, os primeiros cursos de especialização começaram a ser oferecidos a nossos servidores, e o primeiro curso de pós-graduação em controle externo - o único de uma categoria de funcionários públicos no Brasil reconhecido pelo Ministério da Educação - começou a ser ministrado pelo nosso Instituto Serzedello Corrêa.

O plano de carreira dos servidores do TCU, objeto de anos de esforços de sucessivas administrações, foi finalmente aprovado pelo Congresso Nacional, e garantiu a tranquilidade necessária ao desempenho dos trabalhos de controle.

O relacionamento com o Congresso Nacional, em especial no tocante à fiscalização de obras, foi substancialmente incrementado, e todas as solicitações das Casas Legislativas foram atendidas no mais curto espaço de tempo possível.

Graças a todos esses avanços, foi possível construir uma base sólida para o futuro.

Agradeço a gentil lembrança que Vossa Excelência, Ministro Valmir Campelo, fez da contribuição que procurei prestar a esta Casa. Reconheço, contudo, que limitei-me a estender as mãos, e elas me foram tomadas por aqueles que comigo desejaram caminhar.

Foram tomadas pelos Membros deste Plenário, que jamais negaram apoio a qualquer iniciativa voltada ao aperfeiçoamento do Tribunal, que comigo compartilharam sua sabedoria ao definir rumos para esta Casa, que tanta gentileza e compreensão exibiram ao relevar minhas falhas.

Foram tomadas pelos Membros do Ministério Público junto ao TCU, que colaboraram permanentemente para que os trabalhos desta Corte fluíssem de maneira rápida e segura.

E me foram tomadas as mãos, Senhores Ministros Valmir Campelo e Adylson Motta, pelos servidores desta Casa, que se dedicaram, de maneira notável, à tarefa de aprimorar o Tribunal, para que ele possa contribuir para aperfeiçoar a Administração Pública e para melhorar as condições de vida de nosso povo.

No plano pessoal, tive o estímulo sempre presente de minha família, em particular de minha esposa, companheira a quem jamais terei como retribuir o carinho.

Desejo sucesso a Vossas Excelências, Senhores Ministros Valmir Campelo e Adylson Motta, que hoje chegam à Administração do Tribunal. Pela firmeza de caráter e pela competência de ambos, tenho certeza de que conduzirão esta Casa a patamares de qualidade mais elevados, que minhas limitações não me permitiram atingir.

Despeço-me da Presidência, contudo, com a consciência de que a exerci com um coração repleto de boas intenções.

Um coração que parte pleno daquela que Kant dizia ser uma das duas únicas coisas verdadeiramente belas no universo: o sentimento do dever cumprido.

A todos os que para isso contribuíram, meu reconhecimento e minha gratidão.
Muito obrigado.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL¹

Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto

Antes de expor o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União na defesa do patrimônio público e social, gostaria de fazer algumas considerações conceituais e históricas a respeito do controle da Administração Pública, a fim de que a atuação da Corte de Contas possa ser compreendida adequadamente.

Em primeiro lugar, é preciso definir o significado do termo “controle”, palavra originada da expressão do latim fiscal medieval “contra rotulum”, que gerou o termo francês “contre-rôle” e que indicava, originalmente, o exemplar dos catálogos de contribuintes, dos censos ou dos foros anuais utilizado como base para verificar a exatidão da atuação dos funcionários do Estado.

Para Hely Lopes Meirelles, no tocante à Administração Pública, controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

Diversos são os critérios de classificação do controle. Três deles, sugeridos por Eduardo Gualazzi em dissertação sobre tribunais de contas, me parecem mais importantes: quanto à natureza do agente controlador, quanto à localização do agente controlador e quanto ao momento de exercício.

Assim, ele pode ser administrativo, judicial ou parlamentar, de acordo com a natureza de seu sujeito ativo.

Quando o agente controlador está inserido na estrutura administrativa do órgão ou Poder fiscalizado, o controle é interno. E é externo quando está fora dessa estrutura.

Prévio é controle exercido antes da prática do ato administrativo ou início da atividade. Concomitante, o exercido simultaneamente com o desenrolar do ato ou atividade. Posterior, o realizado depois de esgotada a ação administrativa.

Vejamos as peculiaridades do controle parlamentar.

Ele é exercido pelo Poder Legislativo sobre atos dos demais Poderes. É um controle externo, dividido em dois grandes ramos. Um é o político, exercido pelo Congresso Nacional, com exclusividade, e que visa a garantir interesses superiores do Estado e da comunidade. Outro é o técnico, exercido com apoio de um órgão especializado.

Os parlamentos modernos originaram-se da necessidade de fiscalizar as finanças estatais, o que motivou os barões ingleses a imporem a João Sem Terra a

¹ Palestra proferida no seminário “A Defesa do Patrimônio Público e Social e a Lei de Improbidade Administrativa”, promovido pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em 13/12/2002.

Magna Carta, documento onde se encontravam as primeiras normas disciplinares da atuação financeira do poder público.

Embora em todos os antigos impérios, em particular na Grécia e em Roma, existissem funcionários públicos incumbidos de acompanhar os atos dos responsáveis pela gestão financeira, os sistemas estruturados de controle somente começaram a surgir com o início da organização dos Estados modernos.

A razão de tal fenômeno foi o surgimento de instituições encarregadas de receber tributos e de efetuar despesas com a organização de serviços públicos e com o atendimento ao cidadão, que demandavam fiscalização de suas atividades.

Assim, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão já estipulava, em seu art. 15, que “A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

Nada mais legítimo, pois, que os parlamentos, titulares da representação popular, passassem a ter como principal foco de sua atuação a fiscalização dos gastos estatais.

Contudo, a crescente complexidade dos sistemas de administração pública trouxe consigo a necessidade de conhecimento técnico especializado para fiscalizar as finanças do Estado.

Foram criados, pois, por todo o mundo, órgãos especializados, incumbidos de prestar ao Parlamento o apoio técnico por eles demandado. Nesse processo, merecem destaque a implantação da Alta Câmara Prussiana de Contas, feita por Frederico Guilherme I em 1714, a criação da Corte de Contas francesa, feita por Napoleão em 1807, a instituição do Tribunal do Tesouro Público português em 1832 e a implantação da Corte de Contas italiana em 1864.

Em linhas gerais, existem no mundo dois modelos de estruturação desse órgão especializado.

O primeiro, típico dos países anglo-saxões, é o de Auditoria Geral ou Controladoria. É um órgão subordinado ao Parlamento, sem poder sancionador, com foco de atuação na avaliação de desempenho, sem poder decisório e que submete seus trabalhos à deliberação das Casas Legislativas.

O segundo modelo é o de Tribunal de Contas, utilizado em praticamente toda a Europa ocidental. Foi adotado também pela Comunidade Econômica Européia para controlar suas finanças.

Nesse caso, o órgão de controle é autônomo, vinculado ao Poder Legislativo, e realiza tanto avaliação de legalidade quanto de desempenho. Ele pode decidir sobre o resultado de seus trabalhos de fiscalização, julgar atos praticados pelos responsáveis sujeitos a sua jurisdição e aplicar sanções.

No Brasil, esse papel cabe ao Tribunal de Contas da União, incumbido da fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial.

O TCU fiscaliza a totalidade das atividades administrativas desenvolvidas pelo poder público. Ele verifica a contabilidade de receitas e despesas, a execução orçamentária, os resultados operacionais e as variações patrimoniais do Estado, sob

os aspectos de legalidade, compatibilidade com o interesse público, eficiência e economicidade.

Fruto de longo processo de discussão, iniciado nos primórdios do Império, quando Manuel Alves Branco apresentou ao Senado, em 1831, o projeto de criação de uma Corte para julgar os responsáveis pelas despesas públicas, o Tribunal surgiu em 1890, sob inspiração de Ruy Barbosa e Innocêncio Serzedello Corrêa, que basearam sua proposta de estruturação do órgão no projeto de Alves Branco. Foi instalado no ano seguinte, e alçado a nível constitucional na Carta de 1891.

Com algumas poucas alterações em seu modo de funcionamento, o TCU, até 1967, efetuava apenas controle prévio e posterior das despesas públicas, exclusivamente sob o aspecto da legalidade. Valia-se, para tanto, dos instrumentos do registro prévio de despesas e da prestação de contas.

A Constituição de 1967 extinguiu o registro prévio. Entretanto, conferiu ao Tribunal a faculdade de realizar inspeções e auditorias, que garantiam exercício das fiscalizações prévia, concomitante e posterior.

A Carta de 1988 ampliou as atribuições do TCU, que passou a ter competência para avaliar não só legalidade de despesas, mas igualmente aspectos operacionais e patrimoniais, sob as óticas também da legitimidade e da economicidade.

Hoje, atribuições, estrutura e procedimentos do Tribunal são disciplinados pela atual Lei Orgânica, a Lei nº 8.443/92, enquanto o art. 71 da Constituição Federal arrola suas competências, entre as quais se destacam o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, o julgamento das contas de administradores públicos e de responsáveis por prejuízos ao Erário, a apreciação da legalidade de admissões de pessoal e de concessões de pensões, reformas e aposentadorias e a realização de inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes da União.

O Tribunal compõe-se de 9 (nove) Ministros, 6 (seis) indicados pelo Congresso Nacional, 1 (um) de livre escolha do Presidente da República, 1 (um) oriundo do Ministério Público junto ao TCU e 1 (um) escolhido entre Auditores do TCU. Os Ministros estão equiparados aos magistrados do poder Judiciário, pois possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Também integram a Corte 3 (três) Auditores, nomeados entre candidatos aprovados em concurso público de provas e títulos específico para o cargo. Eles possuem as mesmas garantias e impedimentos dos magistrados dos Tribunais Regionais Federais, e sua função é substituir os titulares em seus afastamentos e impedimentos e em casos de vacância. Na prática, funcionam como Ministros de fato, pois participam da distribuição regular de processos, comandam a instrução dos feitos a eles confiados e participam de todas as discussões nos Colegiados deliberativos, exatamente como os titulares.

Atua junto ao TCU um Ministério Público especializado, autônomo - conforme já definiu o Supremo Tribunal Federal - composto de 7 (sete) membros, nomeados pelo Presidente da República após aprovação em concurso público específico de

provas e títulos, com as mesmas prerrogativas dos integrantes do Ministério Público da União. Além de atuar com fiscal da lei, o Ministério Público junto ao TCU defende os interesses do Erário, manifesta-se sobre a maioria dos processos a serem apreciados pelo Tribunal e interpõe os recursos previstos em lei.

Administrativamente, conta o Tribunal com quadro próprio de pessoal, composto de 2.120 (dois mil, cento e vinte) servidores, todos recrutados mediante concurso público, dos quais 1.085 (mil e oitenta e cinco) são Analistas de Controle Externo e 163 (cento e sessenta e três) são Técnicos de Controle Externo.

As decisões da Corte são tomadas pelo Plenário, instância deliberativa máxima, ou por uma das 2 (duas) Câmaras em que se dividem os Ministros. Além disso, é possível a Ministro ou a Auditor tomar algumas decisões monocráticas, como determinar citação ou audiência de responsáveis e realização de diligências ou inspeções.

O Tribunal de Contas foi concebido por Ruy Barbosa como “corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional”, atuando como mediador independente entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa.

À luz da Constituição de 1988, a doutrina – com destaque para Cretella Júnior, Hely Lopes Meirelles, Seabra Fagundes e Themístocles Cavalcanti - e a jurisprudência dos tribunais superiores, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal, têm reconhecido o TCU como uma Corte administrativa, autônoma, vinculada ao Poder Legislativo, com competência para julgar contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos e dotada de jurisdição própria, peculiar e específica.

Embora haja uma corrente que, inspirada na competência judicante delineada no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, que diz que o TCU julga contas, e na Lei nº 10.028/2000, que, ao dispor sobre crimes contra a gestão fiscal responsável, dá ao Tribunal a atribuição de processar e julgar os responsáveis, a maior parte dos doutrinadores – novamente com destaque para os autores que mencionei há pouco - defende que as deliberações das Cortes de Contas consistem em juízos acerca da exatidão de contas e de atos submetidos a seu exame. Elas fazem coisa julgada administrativa, o que impede sua revisão e as torna de cumprimento obrigatório nessa esfera, e não podem ser questionadas senão por mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal, que detém competência originária para tanto, nos termos do art. 102, inciso I, alínea “d”, da Constituição Federal.

Além disso, a jurisprudência do STF e a doutrina, ao reconhecerem o TCU como juiz natural das matérias inseridas em sua competência, têm entendido que as deliberações da Corte de Contas são questões prejudiciais à cognição do Judiciário, que somente pode apreciar erros de procedimento, sem possibilidade de manifestação sobre eventual “error in iudicando”.

O TCU, no exercício de sua competência, pode apreciar a constitucionalidade de atos normativos de matérias inseridas em suas atribuições. Tal possibilidade,

reconhecida pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, não diz respeito à declaração de inconstitucionalidade dos atos, privativa do STF nos termos da Constituição Federal, mas apenas à negativa de aplicação dos dispositivos impugnados.

Por fim, as decisões que imputam débito ou aplicam multa têm força de título executivo e tornam a dívida líquida e certa. Cumpre à Advocacia Geral da União ou aos procuradores das entidades da administração indireta promover sua cobrança judicial.

A partir de uma classificação básica sugerida por Maria Sílvia Zanella di Pietro, as funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser classificadas em 8 (oito) categorias: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

Vejamos o que caracteriza cada uma delas e quais são as principais atividades desenvolvidas dentro de cada uma.

A função fiscalizadora consiste em realizar auditorias e inspeções em unidades de todos os órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos três Poderes da União. As atividades de maior destaque dentro dessa função são o exame das licitações e contratos, o acompanhamento da regulação de serviços públicos concedidos, o exame da legalidade de atos de admissão de pessoal e de aposentadoria, reforma e pensão, a fiscalização da aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a Estados e Municípios, principalmente mediante convênios, e a fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em particular no tocante a despesas com pessoal, endividamento público e evolução das receitas.

A função consultiva consiste, basicamente, em emitir pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República, dos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional, e na resposta a consultas feitas por determinadas autoridades sobre dúvidas referentes a assuntos de competência do Tribunal.

A função informativa configura-se em três atividades principais: o envio ao Congresso Nacional de informações sobre fiscalizações realizadas, a expedição dos alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e a manutenção de página na Internet com dados sobre contas públicas das esferas de governo federal, estadual e municipal.

A função judicante, que considero a mais importante de todas, por diferenciar o Tribunal de Contas das Controladorias e por viabilizar a imposição de sanções aos autores de irregularidades, consiste em julgar contas de administradores públicos e de responsáveis por prejuízos ao Erário e em processar e julgar infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A função sancionadora, crucial para inibição da ocorrência de irregularidades e para ressarcimento de prejuízos causados ao Erário, configura-se nas seguintes penalidades: condenação a recolhimento de débito; aplicação de multa proporcional a débito imputado; aplicação de multa por ato irregular de gestão, por descumprimento de determinação do Tribunal ou por obstrução a auditoria ou inspeção; aplicação de

multa por infração à Lei de Responsabilidade Fiscal; afastamento do cargo de dirigente responsável por obstrução a auditoria; decretação de indisponibilidade de bens; declaração de inabilitação para exercício de funções de confiança por 5 (cinco) a 8 (oito) anos; declaração de inidoneidade para participar de licitação por até 5 (cinco) anos e determinação à Advocacia Geral da União de providências para arresto de bens de responsável julgado em débito.

A imposição das sanções mencionadas não exclui aplicação de outras pelas instâncias competentes, como a cível, a eleitoral ou a penal. Assim, por exemplo, a legislação eleitoral prevê inelegibilidade por 5 (cinco) anos de responsáveis por contas julgadas irregulares.

A função corretiva caracteriza-se por dois procedimentos: fixar prazo para adoção de providências para cumprimento da lei e sustar ato impugnado, quando não forem adotadas providências determinadas.

Se, contudo, a impugnação for de um contrato, a matéria deve ser remetida à deliberação do Congresso Nacional, e somente na ausência de manifestação do Parlamento pelo prazo de 90 (noventa) dias o Tribunal pode decidir a respeito.

A função normativa decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, sobre matéria de competência do Tribunal e sobre organização de processos que lhe devam ser submetidos. Diz respeito, também, à fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, que ocorre por decisão normativa.

Por fim, a função de ouvidoria consiste, fundamentalmente, no recebimento de denúncia apresentada pelo controle interno, por cidadão, partido político, associação ou sindicato, cuja apuração é feita em caráter sigiloso para proteger o denunciante e, eventualmente, a honra e a imagem de outros envolvidos.

Para desempenhar suas atribuições, o Tribunal emprega 3 (três) procedimentos básicos: tomadas e prestações de contas, tomadas de contas especiais e auditorias e inspeções.

Tomadas e prestações de contas são conjuntos de documentos contábeis e outros demonstrativos alusivos à atuação de órgãos e entidades da Administração Pública enviados periodicamente ao TCU. São analisadas sob os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade e julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis. Durante todo o processo, é conferido amplo direito de defesa aos responsáveis, sempre ouvidos previamente ou citados.

Tomadas de contas especiais são procedimentos adotados diante de omissão no dever de prestar contas, de falta de comprovação de aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalques ou desvios ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao Erário. São instauradas pelo próprio Tribunal, quando a irregularidade é detectada em inspeção ou auditoria, ou pela autoridade administrativa competente. Destinam-se a apurar fatos, quantificar danos e identificar responsáveis, que são citados para apresentar alegações de defesa ou recolher débitos apurados.

Por fim, as auditorias e inspeções são realizadas em unidades de órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos três Poderes da União, de forma rotineira ou em caráter específico e eventual. São levadas a cabo de acordo com sistemáticas definidas em manuais internos do Tribunal, constantemente atualizados.

Uma vez descrito o balizamento jurídico e técnico da atuação do TCU, examinemos as principais tendências do controle em todo o mundo, para identificarmos como o Tribunal se encaixa no panorama global, e as mudanças mais significativas ocorridas na forma de atuação da Administração Pública, para avaliarmos os impactos que têm sobre o funcionamento dos órgãos de controle.

Em primeiro lugar, todas as entidades fiscalizadoras realizam monitoramento sistemático do cumprimento de suas deliberações, por meio, principalmente, da realização de auditorias. Essa atividade, realizada de forma autônoma ou em conjunto com o Parlamento, aumenta a pressão para implementação das orientações do órgão de controle e possibilita avaliar a eficácia de tais orientações, particularmente no caso de auditorias de desempenho, hipótese em que as recomendações não têm caráter cogente.

Outra tendência é a importância crescente das auditorias operacionais e das avaliações de programas, que, ao contribuírem para melhoria de desempenho dos entes públicos e para aproveitamento mais racional dos recursos, permitem resgatar o papel do controle como uma das funções da Administração e atendem ao anseio social por funcionamento mais eficiente do poder público.

Essas atividades, chamadas genericamente de auditorias de desempenho, vêm tendo papel cada vez mais importante. Nas entidades de controle que realizam esse tipo de auditoria há mais tempo, como as dos Estados Unidos, Reino Unido e Canadá, ela já é a atividade de maior destaque dentro da instituição e chega a ocupar 85% da força de trabalho.

Uma terceira constatação foi a forte publicidade dos resultados das ações de fiscalização, considerada estratégica pelas órgãos de outros países para estimular o controle social e para aumentar a efetividade das deliberações.

O principal instrumento de divulgação é um relatório anual, produzido pela entidade fiscalizadora, com as principais informações sobre os trabalhos desenvolvidos no período, com ênfase no retorno por eles proporcionado, quantificado em termos de custo-benefício.

A quarta constatação foi a de que os sistemas de controle procuram, cada vez mais, atuar de forma preventiva, por meio da realização sistemática de fiscalizações. Tal peculiaridade decorre da simples constatação de que a prevenção de erros é muito mais efetiva para evitar prejuízos para o erário do que a tentativa de corrigir as irregularidades depois de sua ocorrência.

Por último, as entidades fiscalizadoras, de maneira geral, procuram divulgar as boas práticas administrativas. O objetivo é obter um efeito multiplicador, que irradie para outros órgãos e entidades. Com isso, é enfatizado o caráter didático da ação fiscalizadora, é diminuída resistência de auditados, na medida em que as boas práticas

acabam por merecer destaque semelhante ao das irregularidades, e é ampliada a colaboração do órgão de controle para aperfeiçoamento da gestão pública.

No tocante às mudanças no paradigma da ação estatal, segundo aspecto que pretendia examinar, constata-se a existência de duas vertentes.

A primeira é a da reorganização do modo de funcionamento da máquina governamental, voltado, agora, para a obtenção de resultados. A segunda é a da redução do tamanho do Estado, que implica maior presença da sociedade em atividades até então exercidas pelo aparelho estatal.

Podemos identificar algumas características na vertente da reorganização do modo de funcionamento.

Uma delas seria a mudança no paradigma de *accountability*. Essa palavra, que ainda não tem tradução para o português, diz respeito à responsabilidade dos governantes pelos seus atos, à transparência das ações do poder público e à capacidade do governo de responder aos anseios do corpo social.

Na perspectiva do controle externo, esse conceito deve ser direcionado para a determinação do aspecto a ser cobrado com mais ênfase dos administradores: legalidade, economicidade, eficiência ou eficácia.

A crise fiscal do final do século XX deslocou o foco da discussão a respeito de gestão governamental para a questão do desempenho, em detrimento da ênfase no controle de processos e tarefas e da observância de regulamentos.

Observa-se, portanto, a necessidade de o controle evoluir de uma fiscalização do rito burocrático, do cumprimento do regulamento, da observância das formalidades, para uma fiscalização voltada para cumprimento dos objetivos governamentais, concretização das metas e obtenção dos resultados pretendidos pela ação pública.

No antigo paradigma, o objetivo único era garantir a probidade dos agentes públicos; no novo, sem se descuidar da legalidade – faço questão de destacar isso – adiciona-se a preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade.

Enfim, o bom administrador não pode ser mais aquele que simplesmente cumpre o manual, mas sim aquele que atinge os objetivos da ação pública com eficiência, que o art. 37 da Constituição Federal consagra como um dos princípios fundamentais da Administração.

Também é característica da reorganização do modo de funcionamento da máquina estatal a utilização generalizada da tecnologia da informação, que abrange captação, armazenamento, tratamento e disseminação da informação e que está intimamente relacionada ao processo de reforma de Estado. Foi seu uso intensivo que tornou possíveis as mudanças.

Na esteira de seu já elevado nível de informatização, o Governo Federal tem implementado importantes modificações no tratamento das informações públicas, por meio de redes de microcomputadores, na chamada Rede do Governo.

Esse cenário de crescente inserção de dados governamentais numa rede de informações tem profundas conseqüências sobre a forma como o TCU exerce suas competências. As mudanças nos possibilitam automatizar procedimentos rotineiros, utilizar modelos de avaliação de risco para alocação mais racional de recursos nas

fiscalizações, a partir do acesso e da análise de grandes bases de dados, e cruzar dados de bases diferentes.

Para deixar claro o potencial oferecido pela tecnologia da informação, posso dar exemplos de suas possibilidades de utilização:

- integração do Siafi com os sistemas de pessoal, de orçamento, de informações organizacionais e de serviços gerais;

- acesso ao sistema de custos de obras da Caixa Econômica Federal para subsídio à fiscalização de obras;

- seleção amostral de ações de controle a partir dos vários sistemas gerenciais referentes às compras e licitações feitas pelo governo federal, como o Sirep (Sistema de Registro de Preços e Contratos), o Sicam (Sistema de Catálogo de Materiais e Serviços), o Sistema de Cadastro de Fornecedores, o Sidec (Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações) e o Compras-Net.

As modificações introduzidas no processo orçamentário fazem parte do processo de reforma do Estado e produzirão alterações na sistemática de atuação do controle externo.

O governo federal tem procurado fazer um reordenamento de sua atuação sob a forma de programas, onde são agregados projetos, atividades e demais ações. Com isso, permite-se a integração dos instrumentos orçamentários e de planejamento, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Nessa nova sistemática, os programas estão relacionados a determinadas metas e custos, que constarão dos orçamentos subseqüentes. A visão voltada para resultados pressupõe a adoção de um modelo que implica designação de técnicos para atuar como gerentes de programas e responder pelo cumprimento das respectivas metas.

Para o controle externo, essa mudança traz implicações.

O controle baseado na prestação de contas não se presta à análise de programas, pois é um instrumento voltado para a legalidade e conformidade de processos de trabalho ou dos atos administrativos. A abordagem feita pela avaliação dos programas tem a vantagem de favorecer o controle sobre os resultados em suas diferentes dimensões (eficácia, eficiência, efetividade, qualidade e custos), e permite avaliação da gestão em nível governamental.

As múltiplas atividades dos órgãos públicos trazem uma grande complexidade para a avaliação de sua gestão. Some-se a isto o fato de que diferentes órgãos podem estar envolvidos em um mesmo programa, o que constitui um obstáculo para a avaliação de resultados produzidos por determinado órgão.

As mudanças por que tem passado o sistema de controle interno também são fatores de impacto na atuação do Tribunal de Contas da União.

O modelo de organização do sistema de controle interno passou a levar em conta os produtos e as funções governamentais. Uma das mudanças mais significativas foi a implementação da atividade de avaliação de programas de governo pela Secretaria Federal de Controle Interno.

Foi identificada a necessidade de maior interação com o controle interno, para evitar duplicidade de ações e desperdício de recursos humanos e materiais. Nesse aspecto, a elaboração de um planejamento integrado, por meio de reuniões periódicas, palestras e encontros técnicos entre os dois órgãos, seria extremamente vantajosa.

Um maior intercâmbio técnico com o controle interno também se mostra necessário, através de cursos de capacitação, elaboração conjunta de manuais e disseminação dos trabalhos e achados de auditoria mais expressivos.

Além da reorganização de seu modo de funcionamento, a reforma do Estado passa ainda, pela redução de seu tamanho. Esse processo pode se dar de três formas: descentralização interna, descentralização externa e descentralização entre esferas de governo, com fortalecimento do poder local.

A primeira se caracteriza por ocorrer dentro da estrutura governamental, de cima para baixo, com delegação de competências e responsabilidades. O contrato de gestão é um instrumento utilizado para este tipo de descentralização.

A descentralização externa se realiza para fora da estrutura governamental, para a sociedade civil organizada, como empresas privadas e entidades sem fins lucrativos. Esse movimento é realizado por intermédio de parcerias, terceirização e privatização.

Finalmente, o terceiro enfoque objetiva a transferência de competências para os governos locais, a partir do pressuposto de que estes, por estarem mais perto da população, têm melhores condições para executar as políticas públicas. As atuais políticas de saúde e educação são exemplos dessa terceira modalidade.

Assim, o Estado passa de executor a regulador e indutor de atividades, com o objetivo de melhorar a qualidade do gasto público e aumentar a flexibilidade e agilidade administrativas.

Um problema relacionado à descentralização de atribuições para os estados e municípios é a ausência de sinergia entre os órgãos das diferentes esferas de controle. É fundamental, para o equacionamento dessa questão, o estreitamento da cooperação, com permanente troca de informações e planejamento conjunto de ações.

Ainda na questão da descentralização, é consenso o crescimento da importância do controle social. O TCU tem procurado dar transparência e publicidade aos trabalhos de acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Para isso, gera e dissemina informações apropriadas ao efetivo controle da população sobre as ações do Estado.

O Tribunal tem tentado assumir uma postura pró-ativa, antecipando-se às demandas que lhe possam ser colocadas, afastando-se de uma postura meramente reativa e atuando de forma preventiva e orientadora.

Além disso, dada sua tempestividade intrinsecamente maior, temos tentado conferir maior importância à atividade de fiscalização, em particular à auditoria operacional, sem, contudo, perder de vista a auditoria de regularidade ou olvidar o julgamento de processos de tomada e de prestação de contas, instrumentos indispensáveis para exercício do poder sancionador do Tribunal.

Outra característica do novo paradigma de controle é a superação da visão pontual da atuação da administração pública, centrada na fiscalização isolada de órgãos e entidades. No novo modelo, a esse foco devem ser acrescentados dois outros: nas funções de governo e nos atos assemelhados de gestão. Assim, será possível avaliar não só o funcionamento de um hospital ou de uma escola, mas também a situação da saúde ou da educação básica como um todo. Será possível, também, avaliar características do conjunto de obras públicas, por exemplo, ou das aquisições de bens e serviços por toda a Administração.

O novo paradigma contempla, por fim, a especialização de servidores e de unidades técnicas nas áreas mais relevantes de atuação do Tribunal, a utilização das ferramentas da gestão pela qualidade total, em particular a análise e melhoria de processos de trabalho, o planejamento amplo e integrado de todas as ações de controle, a busca de indução de melhoria da gestão pública, o incentivo ao controle social e a proximidade com o Congresso Nacional.

Para exercer seu papel adequadamente e contribuir para defesa do patrimônio público, o TCU tem se preparado para atuar da melhor forma possível em duas grandes vertentes. A primeira delas é do combate à corrupção. A segunda, a da avaliação de desempenho e do estímulo à eliminação do desperdício e da ineficiência.

Detenhamo-nos na primeira vertente. Se desejamos proteger o patrimônio público, o combate à corrupção deve ser prioritário.

Não é um combate fácil. Em maior ou menor grau, a corrupção aflige todos os países, desenvolvidos ou não. Não há, em todo o mundo, país em que os agentes públicos recusem vantagens indevidas para facilitar atos de particulares lesivos ao interesse coletivo. Não há, em todo o mundo, nação onde os servidores do Estado rechacem sistematicamente propostas de uso de bens que integram o patrimônio público para beneficiar, de forma ilegítima, pessoas ou grupos de maior influência política ou econômica.

O risco de corrupção aumenta no ambiente institucional que há pouco descrevi, marcado pela forte transferência de encargos do setor estatal para o setor privado. Quando o Estado passa a recrutar parcela significativa de seus agentes no setor privado, quando grandes frações do patrimônio público estão em mãos de particulares, quando regras de conduta dos servidores e procedimentos administrativos são abrandados ou simplificados em nome do aumento de eficiência, está criado o clima propício para a expansão da corrupção.

Ao mesmo tempo, fica mais difícil enfrentá-la. A ausência de limites claros para os servidores, o papel apenas regulador do Estado, a ampla zona de interpenetração de interesses estatais e privados, tudo isso torna cada vez mais complicada a caracterização dos atos de corrupção e deixa mais remota a possibilidade de punir os responsáveis.

Não é só. Há que se ter em vista também a maior complexidade dos processos administrativos modernos e sua rapidez crescente. A cada dia que passa, torna-se mais difícil compreender todas as peculiaridades de certos atos administrativos, particularmente daqueles altamente especializados, como, por exemplo, operações

com títulos públicos em mercados financeiros altamente sofisticados, fixação de tarifas de serviços públicos em ambientes não competitivos ou definição de padrões de qualidade de bens e serviços a serem ofertados por particulares. Tudo isso abre uma ampla gama de possibilidades para conluíus de servidores públicos e particulares mal intencionados.

Essa crescente rapidez dos processos administrativos decorre do desenvolvimento da tecnologia da informação e dos meios de comunicação. Transações são efetuadas dentro de sistemas eletrônicos em alta velocidade, o que dificulta sua prevenção e, em muitos casos, torna extremamente complicada até mesmo sua detecção, dada a necessidade de conhecimentos técnicos específicos.

Se já não bastassem tais dificuldades, há ainda o problema das restrições legais com que se defronta o Tribunal, que, muitas vezes, não vê autorizado o acesso a informações vitais para suas investigações, como, por exemplo, movimentações bancárias ou fiscais das pessoas fiscalizadas.

A disponibilidade de recursos financeiros e humanos em quantidade e com a qualificação técnica necessária é outra restrição. Historicamente, o TCU representa parcela quase insignificante do orçamento público, que dificilmente passa de 0,04% do total de recursos.

Outro entrave são as normas processuais que disciplinam a apuração de responsabilidades. Enquanto as fraudes se tornam cada vez mais céleres, os processos de apuração de responsabilidade ainda tendem a ser lentos e burocráticos, dada a necessidade de garantir o contraditório e a ampla defesa, características essenciais do devido processo legal em qualquer regime democrático, asseguradas pela própria Constituição e sem as quais as decisões do órgão de controle seriam inevitavelmente invalidadas pelo poder Judiciário.

Avanços têm sido obtidos nesse campo, particularmente na esfera do TCU, onde conseguimos reduzir o prazo médio para obtenção de uma decisão definitiva em um processo para apenas 18 meses. Pode ainda parecer um intervalo longo, mas, como a experiência do Ministério Público Federal deve comprovar, já é um ganho significativo do Tribunal de Contas em relação ao tempo médio de julgamento definitivo pelo poder Judiciário, onde a notória sobrecarga de processos dificulta o aumento da celeridade.

Importante ressaltar que, se não fosse dado o direito de defesa no âmbito do Tribunal de Contas, todo o processo de imputação de responsabilidade teria que dar-se na esfera do poder Judiciário. A demora que hoje se alega existir no TCU seria, nesse caso, apenas transferida para outro poder, onde, provavelmente, seria acentuada ainda mais, e tenderia a deixar os feitos sem solução, dadas a sobrecarga de processo a que há pouco me referi e a ausência de formação técnica específica dos magistrados em fiscalização de finanças públicas.

Contudo, embora o TCU tenha evoluído muito, a necessidade de observar formalidades legais e de promover imputações de responsabilidade com absoluta segurança demanda prazos mais longos, o que, muitas vezes, termina por facilitar a evasão dos responsáveis e dificultar a obtenção do ressarcimento de prejuízos.

Não são essas as únicas condições que podem estimular a corrupção. Há outras. Talvez a maior delas seja a ausência de um controle social, feito pelo cidadão comum.

Parte da inércia vem da falta de consciência do papel fundamental do indivíduo na fiscalização da conduta dos agentes públicos, fruto da preparação inadequada para exercício da cidadania.

Contudo, ainda que essa consciência do dever de fiscalizar o Estado fosse arraigada, existiria ainda o problema da dificuldade de acesso a dados relativos a finanças públicas. E mesmo que esse acesso fosse franqueado, restaria a questão do despreparo para lidar com informações disponíveis apenas em linguagem técnica, de difícil compreensão para o homem comum.

Todos os desafios que descrevi levam à conclusão de que o combate à corrupção deve ser feito em duas vertentes. A primeira delas é essencialmente técnica, e requer quatro medidas fundamentais.

Em primeiro lugar, deve-se incrementar o apoio ao órgão de controle externo, mediante aumento das dotações de recursos orçamentários a elas alocados e ampliação e aperfeiçoamento contínuo de seu corpo técnico.

Em segundo lugar, devem ser feitos esforços para formação do que gosto de chamar de rede pública de controle, uma série de mecanismos de estímulo à cooperação e à troca de informações entre os entes que fiscalizam o Estado, como o TCU, o Ministério Público, a Corregedoria Geral da União, a Secretaria Federal de Controle Interno, a Secretaria da Receita Federal, o Banco Central e a Polícia Federal.

Hoje, a ação desses entes não é coordenada. Assim, muitas vezes as ações de fiscalização ou são duplicadas, o que acarreta desperdício de recursos, ou são apenas parciais, feitas sob um único enfoque ou sobre somente uma fração dos atos das pessoas investigadas, o que aumenta a possibilidade de evasão de responsáveis por prejuízos ao Erário. Tais males desapareceriam se houvesse a coordenação que proponho, sob a forma da rede pública de controle.

A terceira medida seria o mapeamento de áreas de risco na administração pública, aquelas em que há maior possibilidade de ocorrência de prejuízos ao Erário ou à população, quer pela complexidade dos assuntos tratados, quer pela materialidade dos valores envolvidos, quer ainda pela relevância social do setor. Isso permitiria maior concentração de ações de fiscalização nessas áreas e aumentaria a eficiência dessas ações.

A quarta e última providência de cunho técnico seria a simplificação, na medida do possível e sem ferir direitos e garantias individuais, da legislação processual que regula a atuação do TCU, de forma a acelerar a apuração de irregularidades e a responsabilização dos respectivos autores. O aumento de tempestividade decorrente dessa simplificação inevitavelmente traria a ampliação da efetividade das decisões dos entes fiscalizadores.

Há pouco, disse que o combate à corrupção tem duas vertentes, a primeira delas técnica. A segunda é a do estímulo ao controle social. Ainda que os resultados das ações nesse campo possam ser mais demorados, tendem a ser mais efetivos.

Duas devem ser as linhas de atuação: a da transparência e a da publicidade.

Defino transparência como a facilitação do acesso do cidadão a informações sobre finanças públicas. Nesse sentido, o TCU tem buscado não apenas assegurar que os órgãos e entidades da administração pública divulguem os números relativos a sua atuação, mas também fazer ele próprio essa divulgação de dados sobre a ação governamental, mediante publicações específicas ou mediante sua página na Internet. E não basta apenas estampar números: é preciso antes trabalhá-los, simplificá-los, colocá-los em uma linguagem que o cidadão comum possa compreender.

Já publicidade é o ato de levar ao conhecimento da comunidade os resultados das ações de controle, também em linguagem acessível. Além de ser uma forma de prestar contas ao cidadão da utilização que se fez dos recursos confiados ao órgão de fiscalização, é também um meio de estimulá-lo a cobrar do poder público a implementação das decisões resultantes das fiscalizações, cuja efetividade tenderia a aumentar em razão do clamor popular.

As medidas que descrevi representariam grande avanço no combate à corrupção. No entanto, essa não deve ser a única preocupação. Seria preciso agir também para melhoria do desempenho dos entes estatais, mediante redução do desperdício e aumento da eficiência.

Tenho para mim que esse talvez seja, hoje, o campo de atuação mais importante de uma organização de controle contribuir para a defesa do patrimônio público e social.

Não há dúvida de que, salvo poucas exceções que difundem uma imagem incorreta, a quase totalidade dos administradores públicos atua estritamente dentro da lei e com observância de padrões éticos.

Entretanto, as dificuldades materiais com que são confrontados esses gestores são geralmente grandes. Há limitações orçamentárias, escassez de recursos humanos qualificados e, acima de tudo, carência de planejamento adequado das ações. As conseqüências inevitáveis dessa conjugação de fatores são a queda de desempenho dos órgãos, o desperdício de recursos e os baixos resultados alcançados pelos programas de governo.

Arrisco-me a dizer que a colaboração do Tribunal de Contas da União para melhorar tal panorama pode ser tão significativa para preservar o patrimônio público quanto o combate à corrupção, pois permitiria melhoria de qualidade e expansão dos serviços prestados à população, além de uma economia de recursos que provavelmente superaria o valor de recursos eventualmente desviados.

O foco sobre desempenho traz ainda outro benefício: a efetividade das ações tende a ser maior. Enquanto o combate à corrupção, por mais que se tente adotar uma postura preventiva, tende geralmente a ter caráter repressivo e a buscar ressarcimento de prejuízos que já foram consumados, o que nem sempre se consegue, a avaliação de desempenho tende a impedir que os recursos sejam desperdiçados, o que, obviamente, é muito mais efetivo.

O TCU tem se preparado para avaliar o desempenho dos órgãos, entidades e programas de governo. Foram desenvolvidas técnicas de auditoria operacional e de

avaliação de programas e treinados os auditores em seu uso. Houve aproximação com a comunidade acadêmica e busca do auxílio de consultores para conhecer as peculiaridades das funções de governo, como educação, saúde, segurança, defesa, obras públicas e outras. E foram estabelecidas parcerias com os gestores de órgãos, entidades e programas, a fim de garantir que as determinações resultantes das avaliações feitas fossem acolhidas e implementadas.

Devemos nos lembrar que administrar consiste em quatro funções básicas: planejar, organizar, dirigir e controlar. Controle é elemento da Administração. Ainda que seja importante para reprimir irregularidades, controle existe para verificar se o que foi planejado está sendo corretamente executado e para aperfeiçoar o planejamento futuro. Controle existe para melhorar a Administração, não apenas para punir maus administradores.

Há os que insistem na necessidade de cumprir o papel clássico de verificação da legalidade para o qual foi criado o Tribunal, sob pena de comprometer esse papel em decorrência de uma maior ênfase na avaliação de desempenho.

Não enxergo essa dicotomia. Para mim, há complementaridade dos dois enfoques.

Ao avaliar desempenho, é comum a constatação de discrepâncias entre procedimentos e entre resultados que, em princípio, deveriam ser assemelhados. Geralmente, as causas são as diferenças de qualidade de planejamento ou características econômicas ou geográficas regionais.

Contudo, há casos em que as divergências de desempenho são muito significativas. Quando isso ocorre, é quase inevitável a constatação da existência de irregularidades ou de ilegalidades na ação avaliada.

Assim, ao avaliar desempenho é possível obter indícios de ocorrência de irregularidades, o que termina por auxiliar o desempenho da outra vertente do controle, a da verificação da legalidade.

A conclusão é óbvia: toda e qualquer ação de controle, independentemente de sua natureza ou de seu objetivo específico, resulta em benefício para a Administração e contribui para preservar o patrimônio público.

E se o controle somente pode trazer benefícios para a administração, ele é fundamental para garantir um bom governo, um governo que administre os recursos públicos dentro da lei e em busca do resultado mais favorável possível para a sociedade.

Tenhamos consciência disso. E lembremo-nos sempre de que, graças a sua contribuição para melhoria do governo, o TCU é fundamental para garantia não só da cidadania expressa em direitos políticos, mas da cidadania representada pelo direito de cada indivíduo a uma vida digna e à participação na herança material e cultural da sociedade.

O CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS A SERVIÇO DA SOCIEDADE¹

Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto

É com satisfação que o Tribunal de Contas da União sedia este VII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas.

Não é necessário destacar a importância deste evento para a discussão de temas relativos à fiscalização de obras executadas pelo setor público.

Aqui estão reunidos expoentes de todos os segmentos que, direta ou indiretamente, participam do planejamento, da condução e do controle das obras estatais.

Por esse motivo, os debates que ocorrerão ao longo dos próximos dias serão cruciais para aperfeiçoamento das metodologias de fiscalização hoje empregadas nesse campo, que reputo como um dos principais focos de atuação dos órgãos de controle.

Todos sabem da relevância que possuem os investimentos em obras públicas. Em primeiro lugar, pelos elevados valores geralmente envolvidos. Em segundo lugar, pelo impacto econômico e social que tais investimentos possuem sobre a vida da comunidade que vai ser beneficiada pela edificação de um hospital ou de uma escola, pela construção de um açude, de uma ponte ou de uma estrada, pela implantação de um sistema de saneamento básico.

Também é notório que esses investimentos são altamente suscetíveis à ocorrência de irregularidades, exatamente em razão da magnitude das quantias despendidas e das dificuldades enfrentadas para acompanhamento de todas as etapas de execução.

Não se trata de um exagero. Tenho certeza de que, na cabeça de todos, ainda estão presentes as conclusões das Comissões instaladas no âmbito do Poder Legislativo Federal, em 1995 e em 2001, para investigar obras inacabadas. Não há como esquecer que, na primeira daquelas oportunidades, foram detectadas malversações de recursos federais em mais de 2000 empreendimentos.

Estou certo de que a experiência profissional da maior parte deste Auditório, em especial daqueles que rotineiramente acompanham obras públicas, comprova a necessidade de conferir prioridade a tal modalidade de fiscalização.

Essa tem sido uma preocupação do Tribunal de Contas da União.

Desde 1997, as Leis de Diretrizes Orçamentárias têm atribuído ao TCU a tarefa de remeter à Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informações gerenciais sobre a execução físico-

¹ Discurso do Ministro-Presidente do TCU, proferido na Câmara dos Deputados, Auditório Nereu Ramos, na cerimônia de abertura do VII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, realizado de 25 a 29/11/2002.

financeira dos subprojetos mais relevantes previstos nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Assim tem feito o Tribunal.

Até o dia 30 de setembro de cada exercício, as informações relacionadas a obras públicas têm sido encaminhadas à Comissão Mista, e têm sido cruciais não só para orientar decisões daquele colegiado sobre liberação de recursos para empreendimentos onde foram detectadas irregularidades graves, mas igualmente para subsidiar outras deliberações do Congresso Nacional sobre a Lei Orçamentária Anual.

Além disso, o Tribunal encaminha ao Congresso Nacional informações referentes aos indícios de irregularidades graves identificados na fiscalização de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do Orçamento da União em até 15 dias após sua constatação.

Contudo, a preocupação dentro do TCU com o tema das obras antecedeu as exigências legais.

A partir de 1993, os trabalhos de auditoria de obras, até então esporádicos, começaram a ser sistematizados e ampliados de um exercício para outro, em particular depois de 1995, quando as conclusões da comissão do Senado Federal que investigou obras inacabadas mostraram a urgência de reforçar a fiscalização de tais empreendimentos.

O esforço prosseguiu em 1997, com a criação, no TCU, de uma comissão destinada a atender demandas do Congresso Nacional, em especial as relacionadas a auditorias de obras públicas. Presidi essa comissão, e estou convicto de que o trabalho então feito foi fundamental para incrementar o relacionamento do Tribunal com as Casas Legislativas e com suas Comissões e teve papel decisivo na elaboração da sistemática de controle de obras federais que hoje existe.

O ápice do processo de desenvolvimento veio no final de 2000, quando o Tribunal, com base em estudos sobre tendências do controle externo que tive oportunidade de supervisionar, decidiu criar uma unidade técnica especializada, com a finalidade específica de desenvolver e disseminar metodologias de controle de obras públicas e de coordenar os trabalhos de fiscalização realizados pelas diversas secretarias do TCU no Distrito Federal e nos Estados da Federação.

Essa unidade específica recebeu a denominação de Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, e tem desenvolvido atividades que conferem maior efetividade aos trabalhos do Tribunal na área, motivo pelo qual diversos Tribunais de Contas Estaduais também implementaram medidas no sentido de criar unidades técnicas especializadas.

A implantação da Secretaria de Obras foi acompanhada pela tentativa de criação de um corpo de servidores altamente especializado. Para tanto, o TCU realizou, por intermédio da Universidade de Brasília, um curso de pós-graduação em auditoria de obras, com cerca de um ano de duração, para 40 alunos, dos quais 30 eram servidores do Tribunal e 10 eram vinculados a outros órgãos e entidades públicos, como a Secretaria Federal de Controle Interno e a Caixa Econômica Federal.

O resultado foi excelente. Além de estimular a parceria do TCU com esses outros órgãos e de dotar o Tribunal de um grupo de técnicos capaz de assegurar melhoria contínua de processos de trabalho, o curso ainda permitiu o desenvolvimento de vários procedimentos de auditoria de obras, já que uma das exigências acadêmicas feitas aos alunos era justamente a de que suas monografias consistissem na elaboração de um procedimento de auditoria específico, cuja propriedade seria do Tribunal.

A consistência de todo esse esforço de aprimoramento pode ser aquilatada pelos resultados obtidos.

A quantidade de trabalhos de fiscalização, que em 1997 era de apenas 96 auditorias, passou para 110 em 1998 e para 135 em 1999. A partir daí, os saltos foram mais expressivos, da ordem de cerca de 50% ao ano: 197 trabalhos em 2000, 301 em 2001 e 434 em 2002. Assim, o incremento, no período de cinco anos, foi de mais de 300%, o que permitiu verificar quase 95% do volume de recursos destinados a projetos constantes da Lei Orçamentária, correspondentes a R\$ 15 bilhões.

O Tribunal tem encontrado irregularidades graves em cerca de 1/3 das obras fiscalizadas. Quando essas irregularidades não são saneadas pelos gestores até o final do exercício, nos termos determinados pelo Plenário, a execução orçamentária desses empreendimentos pode ser bloqueada pelo Congresso Nacional.

Houve, igualmente, melhorias qualitativas. Além daqueles benefícios decorrentes do curso de pós-graduação que mencionei há pouco, os critérios empregados para seleção de obras a serem fiscalizadas foram aperfeiçoados, o que fez com que fossem auditados não apenas empreendimentos de maior materialidade, mas também aqueles de menor magnitude, quer em decorrência dos riscos de ocorrência de irregularidades que apresentavam, quer em função da relevância social da obra para a comunidade a que se destinavam.

Ganhos no tocante ao caráter pedagógico do controle também se concretizaram. O mais significativo foi a elaboração pelo Tribunal de uma cartilha de obras públicas, com orientações e recomendações para contratação e fiscalização daqueles empreendimentos.

Foi desenvolvido um sistema eletrônico, o FISCOBRAS, para registro do andamento e dos resultados das auditorias de obras e para cadastramento das deliberações do Tribunal acerca dos trabalhos das equipes técnicas. Isso permitiu padronizar procedimentos e conclusões das fiscalizações realizadas, além de tornar mais ágil a colocação de informações à disposição do Parlamento, que, hoje, tem acesso direto ao sistema.

Graças a tal providência, aumentou a confiabilidade do processo decisório do poder Legislativo, já que a tomada de decisões no Parlamento é feita com base em informações permanentemente atualizadas.

Houve também preocupação em estimular o controle social.

Dadas as limitações de recursos com que se defrontam os órgãos de fiscalização, é quase impossível o monitoramento contínuo de todos os empreendimentos.

Assim, para incentivar a participação do cidadão comum no esforço de fiscalização, o Tribunal providenciou para que os dados relativos a obras com indícios de irregularidades graves ficassem à disposição, para consulta pública, em sua página na *Internet*. Desse modo, qualquer um pode acompanhar os problemas existentes nas obras realizadas em sua comunidade e cobrar dos responsáveis as providências corretivas.

Além disso, o Tribunal aperfeiçoou seus ritos internos. Os processos relativos a auditorias de obras tiveram sua tramitação e seu exame pelos Relatores e pelos Colegiados simplificado e acelerado, de forma a cumprir a contento, sem prejuízo da qualidade dos trabalhos, os exíguos prazos fixados pela LDO.

Muito significativa foi também a sintonia que conseguimos obter com o Congresso Nacional no campo da fiscalização de obras públicas.

Já mencionei que, pela sistemática hoje empregada, fica bloqueado o repasse de recursos orçamentários para contratos ou convênios relativos a obras em que o Tribunal tenha apontado indícios de ocorrência de irregularidades graves.

Uma vez suspenso, o fluxo de recursos somente pode ser reiniciado após o TCU constatar a adoção de providências corretivas pelo gestor da obra e após a edição de um decreto legislativo específico.

Além de permitir colaboração mais estreita entre o Parlamento e o Tribunal, esse procedimento tem sido altamente efetivo para correção de irregularidades, pois estimula os responsáveis pelas obras a tomarem medidas para saneá-las com a maior celeridade possível.

É importante destacar o papel que o poder Legislativo tem desempenhado no aperfeiçoamento do controle das obras públicas, principalmente por intermédio das Leis de Diretrizes Orçamentárias, que têm facilitado a atuação do TCU.

A LDO para o exercício de 2003, por exemplo, traz em seu bojo algumas inovações bastante interessantes para ampliar a transparência no uso dos recursos públicos.

No art. 18, a lei estabelece que os órgãos e entidades federais devem registrar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, o SIASG, informações referentes aos contratos e convênios. No caso destes últimos, o dispositivo estipula que os dados referentes à execução física e financeira dos contratos a eles correspondentes também devem ser mantidos atualizados, o que torna mais fácil a fiscalização, já que permite um acompanhamento concomitante da execução das obras correspondentes.

Outra novidade está no art. 86, onde o procedimento adotado internamente pelo Congresso Nacional para exclusão de obras da relação de empreendimentos com indícios de irregularidades graves é bastante simplificado em relação ao adotado até pouco tempo atrás.

Agora, qualquer decisão tomada pela Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com base em pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas da União que reconheça o saneamento dos indícios de

irregularidades apontados, tem caráter terminativo, se não houver recurso ao Plenário do Congresso Nacional por 1/10 dos integrantes de cada Casa.

A medida é bastante oportuna. Como já destaquei, hoje, quando há suspensão de repasses de recursos para uma determinada obra, passa a haver interesse dos respectivos gestores em sanear as irregularidades detectadas o mais rapidamente possível, a fim de evitar a paralisação.

Contudo, ocorria de, muitas vezes, as irregularidades serem corrigidas com celeridade, mas, diante da dificuldade em conseguir uma rápida decisão do Plenário do Congresso a respeito da liberação de transferência dos recursos, a obra permanecia parada, com o conseqüente prejuízo para a comunidade que deveria auferir os benefícios que ela deveria proporcionar.

Graças ao novo procedimento, que concede caráter terminativo às decisões da Comissão Mista, a velocidade da liberação de repasses para obras onde o Tribunal comprovou que os problemas foram erradicados aumentou, permitindo que tais empreendimentos sejam concluídos mais rapidamente.

Por fim, outra inovação extremamente oportuna veio com o art. 93 da LDO, onde, pela primeira vez, foi fixado um critério objetivo para apuração de custos das obras. Assim, os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos federais não podem superar em mais de 30% os constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, o SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal.

Com a instituição desse parâmetro oficial, a aferição de eventuais superfaturamentos ficou muito facilitada, e as arrastadas discussões a respeito de indicadores adequados de preços puderam ser superadas, o que tornou mais ágil e menos sujeito a críticas todo o processo de fiscalização no âmbito do TCU.

Para que os participantes deste evento tenham noção do funcionamento do SINAPI e do SIASG e das oportunidades que oferecem para o controle, ambos os sistemas serão objeto de palestras específicas e de exibição em “stands” especialmente preparados com esse intento.

Essa estreita ligação entre o órgão de controle e o Parlamento na fiscalização de obras, com a adoção de medidas complementares por ambos os lados, não é usual no mundo.

Para se ter uma idéia da singularidade desse procedimento, no último mês de setembro, na XII Assembléia Geral da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS, realizada na Cidade do México, o TCU presidiu comitê técnico sobre o tema da auditoria de obras públicas.

Naquela oportunidade, descrevi para os participantes do evento as peculiaridades do modelo adotado no Brasil, que atribui ao Congresso Nacional a competência de sustar a alocação de verbas federais para obras em que o Tribunal de Contas da União apontou a existência de indícios de irregularidades graves.

A sistemática, inédita entre os países-membros da Organização, foi bastante elogiada, inclusive pelos representantes de países europeus que acompanhavam a reunião.

Isso mostra o acerto do procedimento até aqui adotado. Contudo, é preciso aperfeiçoá-lo continuamente.

Para tanto, é indispensável a realização de encontros como este. A crescente complexidade dos processos administrativos, a sofisticação cada vez maior dos mecanismos de desvio de recursos, as próprias peculiaridades do processo de planejamento, contratação e execução de obras públicas, tudo isso aumenta constantemente a dificuldade de fiscalizá-las.

A melhor alternativa para enfrentar as adversidades e continuar a cumprir nossas atribuições nessa área pode ser expressa em uma única palavra: cooperação.

Cooperação na troca de experiências e informações, de modo a ampliar uma base de conhecimentos comuns, a criar uma rede de controle que permita detecção mais rápida de irregularidades.

Cooperação na disseminação de procedimentos de auditoria, de melhores práticas encontradas, de erros e dificuldades mais freqüentemente detectados, de modo a aumentar a eficiência dos trabalhos de auditoria e a elevar os padrões operacionais das obras públicas.

Cooperação entre o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados na própria execução dos trabalhos, uma vez que a maioria das grandes obras públicas é patrocinada com recursos federais e estaduais.

Este é o significado maior deste evento: cooperação.

Estamos todos aqui, neste momento, conscientes da importância e da dificuldade de fiscalizar as obras estatais. Sabemos que, isolados, a superação desse desafio se torna ainda mais árdua, mas que, partilhando nosso conhecimento, aumentamos nossas possibilidades de sucesso.

Aqui estão representantes de diversos órgãos de controle. Aqui estão profissionais com vasta experiência na fiscalização de obras, com grande conhecimento acadêmico e com firme compromisso com a melhoria do controle.

Isso me faz crer que as exposições que aqui serão feitas e os debates que aqui serão travados terão alto nível e serão proveitosos para todos os participantes.

Agradeço a presença desses profissionais que vieram enriquecer os debates. Agradeço, também, a presença das autoridades que prestigiam a abertura deste evento. Vejo nesse comparecimento o reconhecimento da importância do tema de que trataremos e da oportunidade da realização deste encontro.

Que os resultados estejam de acordo com nossas expectativas e que possam contribuir para melhor atingirmos o objetivo maior dos órgãos de controle: garantir a regular e efetiva aplicação dos recursos públicos, em benefício da sociedade.

AS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS UNIVERSIDADES NO CONTEXTO DO CONTROLE EXTERNO¹

Ministro Valmir Campelo²

APRESENTAÇÃO

Inicialmente agradeço o honroso convite formulado ao Tribunal de Contas da União, através do Magnífico Reitor, Doutor Lauro Morhy, caro amigo e ilustre dirigente da conceituada Universidade de Brasília, para participar deste importante Seminário.

Permitam-me, ainda, manifestar alegria pessoal por representar a Corte de Contas nesta oportunidade. Satisfação potencializada por duas razões. Primeira, a oportunidade de estar próximo do meio universitário, aqui materializado pela UnB, escola onde me formei no final da década de 1960 e à qual dedico elevado apreço, gratidão e da qual me orgulho imensamente.

O segundo motivo é o chamamento de dirigentes de Universidades para debater tema de realce no contexto da administração, a relação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) com suas Fundações de Apoio. Esta oportunidade me permitirá expor, diretamente aos interessados, a visão da Corte que ora represento. Na verdade, trata-se de assunto enfrentado pelas instituições de ensino e pesquisa e pelo Tribunal, eventualmente permeado por controvérsias, quer no que tange às normas regentes quer na interpretação e exigência do controle.

Creio que esse seminário será profícuo na medida em que permitirá exames da prática usual frente a dispositivos legais que fundamentam o entendimento esposado pelo TCU no seu trato das questões próprias da Universidade brasileira.

I – As IFES

Reorganizadas e estruturadas sob a égide do Decreto-lei nº 53/66, as Universidades federais sempre perseguiram formas de ampliar, não só o leque de suas ações, mas sobretudo, as fontes de recursos e modelos gerenciais mais convenientes à sua finalidade no contexto da sociedade e do Estado brasileiro.

Entretanto, a busca incessante de meios para prover a sociedade de conhecimentos que a tornem capaz de superar seus obstáculos, está historicamente restrita ou condicionada aos recursos que a própria sociedade coloca à sua disposição. De outro lado, o Estado como ordenador das relações sociais e institucionais, impõe

¹ Palestra proferida no I.º Seminário A Universidade de Brasília e Suas Fundações de Apoio: Aspectos Legal e Administrativo, realizado em Brasília/DF, 21 e 22 de novembro de 2002.

² Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União

aos centros de ensino e pesquisa regras e normas de conduta e gerenciamento que nem sempre atendem aos anseios e interesses dessas instituições.

Há de ser considerado que essa realidade não é privilégio das instituições de ensino e pesquisa, pois que a mesma sorte se abate por igual às demais instituições governamentais do País. Portanto, a questão que se apresenta é exatamente a busca de equações que propiciem às Universidades se estruturarem de forma a harmonizar suas organizações e atividades à disponibilidade de meios de acordo com o cenário nacional.

É provável que nesse esforço que as Universidades vêm promovendo, como é o exemplo deste Seminário, se confrontem forças de interesses particulares e restrições impostas pela realidade da escassez de recursos.

É neste contexto que aquelas organizações que buscam caminhos mais convenientes aos seus interesses particulares acabam adotando procedimentos que nem sempre podem ser vistos como adequados à realidade nacional, visto no seu sentido global. Entretanto, é exatamente esse confronto que consubstancia desafios aos quais o meio universitário saberá dar equação, pois essa é a finalidade essencial da Universidade, preparar seus membros e egressos em agentes sociais e políticos capazes de administrar complexidades.

É a partir dessa ótica que trago minha contribuição a este fórum de debate, mesmo que isso pareça um paradoxo: exigir contribuições da Universidade na alavancagem do progresso da nossa sociedade e do nosso Estado e ao mesmo acenar-lhe com modelos gerenciais excessivos em rigores formais e métodos operacionais bastante convencionais e desconfortáveis aos propósitos das novas organizações. O que me proponho a enfocar são apenas os aspectos próprios do Controle Externo, aqueles estabelecidos em legislação como regra à administração pública, às quais as IFES não podem se furtar, inclusive no seu relacionamento com Fundações de Apoio.

II – O Controle Externo

O Controle Externo tem como interesse qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda. Portanto, é universal, porquanto tem a característica de ser abrangente por definição constitucional, cobrindo toda a gama de instituições, programas, projetos, atividades e também quanto às formas de fiscalização, pois pode praticar todos os métodos de verificações consagrados no âmbito organizacional público e privado.

A Constituição Federal define Controle Externo como o conjunto de medidas que compreende a fiscalização a ser exercida pelo Congresso Nacional por meio do TCU que desempenha um conjunto de atribuições, a saber:

1 - aprecia as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional;

2 - julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as Fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário;

3 - aprecia, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões;

4 - realiza inspeções e auditorias, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, nas Unidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;

5 - fiscaliza as contas nacionais das empresas supranacionais, nos termos dos respectivos Tratados Constitutivos;

6 - fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios;

7 - presta informações ao Congresso Nacional sobre a fiscalização realizada;

8 - aplica sanções e determina a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;

9 - fiscaliza as aplicações de subvenções e a renúncia de receita;

10 - apura denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, sobre irregularidades ou ilegalidades;

11 - fixa os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscaliza a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

A Corte de Contas tem, ainda, a prerrogativa constitucional para, em caso justificado, sustar a execução de ato por ela impugnado, comunicando à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, aplicação de penalidade a administrador faltoso nas seguintes modalidades: multas, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por um período de 5 anos a 8 anos, bem como a declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação, por um período de até 5 anos. Neste contexto devem ser lembradas, também, as Medidas Cautelares que poderão ser concretizadas na forma de afastamento temporário do responsável e na decretação de indisponibilidade de bens por período de até um ano, mediante auxílio da Advocacia-Geral da União.

III - As Fundações e o Tribunal

As exigências da Corte de Contas em relação às Fundações de Apoio tem dois momentos, cujo divisor é a Lei nº 8.958/94. Anteriormente, o Tribunal pautou suas deliberações na premissa principal caracterizada pela falta de amparo legal à existência das Fundações e parte expressiva de suas ações. Assim é que se acumularam deliberações encaminhando determinações às Universidades no sentido de se corrigirem procedimentos irregulares e, também, por várias vezes indicando o caminho da extinção das Fundações.

O advento da Lei nº 8.958/94 representou um atendimento do Legislativo à demanda de dirigentes das Universidades, cujos anseios abrangiam a conquista de maior liberdade de ação administrativa de modo a dar flexibilidade às regras clássicas vigentes sobre a administração pública.

Entretanto, a abertura oferecida pela referida Lei não foi tão generosa, em face de que não poderia contrapor-se a orientações já estabelecidas na Constituição Federal e em outros normativos precedentes, a exemplo da Lei nº 4.320/64, Decreto-lei nº 53/66, Decreto-lei nº 2.300/86 e Decreto-lei nº 200/67.

Creio que a contribuição maior da Lei nº 8.958/94 esteja na formalização e embasamento à existência das Fundações pois veja-se que, na prática, não as desvinculou da submissão aos normativos que regem a administração no que se refere ao gerenciamento de recursos financeiros e às contratações, notadamente de obras, serviços e pessoal. Pretensões nessa área foram contidas, pois o legislador entendeu que mesmo as Universidades não deveriam fugir à contribuição no esforço em ajustar-se às diretrizes estabelecidas pelo Estado desde a década de 1960 e ratificadas com a Constituição de 1988.

Já no período pós Lei nº 8.958/94, o próprio Tribunal deu sua contribuição à aceitação das Fundações de Apoio no contexto das Universidades, desobrigando-as da prestação de contas diretamente à Corte de Contas (Decisão Plenária nº 230/95 – Sessão de 31.5.95, Ata nº 22/95, sob relatoria do Ministro Olavo Drummond).

III – a)- Ocorrências Observadas Pelo Controle Externo

O enfoque dado pelo Controle Externo às Fundações de Apoio e suas instituidoras é orientado por um conjunto de normativos com regência sobre as instituições estatais e suas atividades, notadamente aqueles que ordenam a aplicação de recursos oriundos do Tesouro Nacional e a gestão de outros bens públicos.

A partir da projeção de tais normas sobre o relacionamento das Universidades com as Fundações, alguns pontos emergem com maior evidência. A oferta de cursos e a manutenção de instituições ou setores específicos e complementares à formação acadêmica, a exemplo dos hospitais universitários, são casos visíveis. Entretanto, a disseminação desses desdobramentos gerenciais, vem causando, na proporção direta da sua amplitude, problemas de ordem operacional e legal, na medida em que se afasta do princípio da complementaridade prevista no Decreto-lei nº 53/66, que ordenou reorganização e nova estrutura para as Universidades, mas explicitou diretriz vedando a duplicação de estruturas para o mesmo fim.

Na prática, e numa visão ampla, o que realmente vem ocorrendo na relação IFES e suas Fundações é uma transferência lenta de atividades não só complementares, como induzia a norma, mas também daquelas sem cunho complementar devidamente comprovado.

A questão referida pode ser analisada, também, sob o ponto de vista da formalidade. Neste mister observa-se que a relação IFES e suas Fundações poder ser ilustrada pelo seguinte leque de ocorrências:

- Modelo administrativo marcado pela deficiência de controles gerenciais.
- IFES realizando contratações de Fundação sem a devida licitação.
- Pagamento, pelas IFES às suas Fundações, de taxa de administração.
- Transferência das IFES às Fundações de atos de competência exclusiva da Universidade (compras, realização de obras de engenharia, serviços de manutenção do *campus*, manutenção e limpeza de instalações).
- Contratos firmados, entre IFES e Fundações, sem especificação do objeto a ser realizado, do preço/valor e das condições de pagamento.
- Cessão pelas IFES às suas Fundações de imóveis ou instalações gratuitamente, sem contrato e sem controle gerencial.
- Ausência de prestação de contas das Fundações às respectivas IFES.
- Repasse, das Universidades às Fundações, de recursos cuja aplicação é prerrogativa das IFES, a exemplo de recursos oriundos do SUS.

III - b) - Recomendações e Esclarecimentos

Menciono, nesta oportunidade, o princípio da discricionariedade, freqüentemente invocado para justificar atos praticados em desacordo com a lei. Tal princípio também está sujeito a limite, não podendo ser utilizado sem o senso da proporcionalidade, da boa-fé e da ética, sob pena de caracterizar arbitrariedade.

Observa-se freqüentemente o poder discricionário sendo erroneamente promovido a permissão para o exercício da vontade ilimitada do administrador pautada em critérios próprios e subjetivos, alheios ao universo jurídico vigente. Não pode progredir a tese da discricionariedade como manto de legalidade aos atos praticados sob sua égide. Não se reconhece como legítimo o poder decisório que extrapole regras legais. A autoridade e legitimidade da prerrogativa gerencial não se manifestam no ato em si, mas no direito consentido de se praticá-lo da maneira e nas condições mais convenientes ao interesse público.

Quanto à moralidade administrativa, consagrada pela Constituição, refere-se ao dever de probidade que deve ter o administrador público. A idéia incorpora a legalidade e a boa-fé. Assim, o administrador não deve agir somente em obediência à lei jurídica, mas também ao código de ética da própria instituição e da sociedade na qual se insere.

Enfatizo os princípios da legalidade e da moralidade administrativa porque ensejam polêmica quando examinados a partir do plano do Controle Externo, não significando que os atos praticados no âmbito das Fundações de Apoio estejam dissociados da aplicação dos demais princípios aceitos pela doutrina, a exemplo da igualdade, finalidade e razoabilidade.

Considerando a prática observada na relação das Universidades com suas Fundações de Apoio, chama-se atenção à necessidade de maior esforço gerencial no sentido:

a) da implementação de modelos de gestão que privilegiem os controles administrativos como instrumento gerencial e de suporte aos controles interno e externo;

b) da obediência à Lei nº 8.666/93 quando da formalização de contratos;

c) da observância das seguintes orientações:

- preços de mercado para fundamentar contratos;
- não pagamento de taxa de administração às Fundações;
- não realização de pagamento antecipado;
- não contratação de pessoal para a IFES;
- não contratação de serviços que são próprios da estrutura organizacional da IFES;
- não contratação de obras de engenharia para a IFES já que esta deve fazê-lo diretamente;
- não realização de atividades que não caracterizem apoio à sua atividade fim da IFES, de acordo com a Lei nº 8.958/94;
- não aditamento de contrato fora de sua vigência, o que só é permitido em casos excepcionais bem justificados;

d) prestação de contas pelas Fundações às IFES, explicitando os elementos constitutivos do contrato e seu objeto.

Vale, ainda, a título de recomendação lembrar que no referente às Fundações de Apoio, quando contratadas por dispensa de licitação, com base no art. 1º da Lei nº 8.958/94, deve-se garantir que sejam observados os seguintes quesitos:

a) a instituição contratada tenha sido criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico;

b) o objeto do contrato esteja diretamente relacionado à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional;

c) a Fundação, enquanto contratada, deve desempenhar o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente das IFES, ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito das Universidades;

d) o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico;

e) os contratos para execução de projeto de desenvolvimento institucional devem ter produto que resulte em efetiva melhoria da eficácia da contratante.

As verificações realizadas pela Corte de Contas não se prendem tão-somente ao formalismo, pois, em princípio, os recursos devem ser aplicados na finalidade prevista e visando a otimização dos resultados desejados. Ao Tribunal interessa a legalidade e, também, a economicidade e a eficácia da ação administrativa.

Lembro que está em processo mudança significativa nas ações fiscalizatórias do TCU a partir da Constituição de 1988. O Tribunal se propõe adequar-se à atualidade e a posicionar-se acerca da operacionalidade da entidade fiscalizada. Suas auditorias operacionais deverão examinar o que é, em face do que deveria ser.

Essa mudança está em processo, implicando em nova postura do Tribunal em relação às entidades jurisdicionadas e na prevalência do aspecto material sobre o formal. Assim, os atos gerenciais serão examinados à luz dos princípios a eles aplicados e não somente da projeção da letra da lei, objetivando interpretação mais elástica dos resultados de uma gestão. Crê-se que essa nova orientação do Controle Externo a cargo do Tribunal resulte melhoria substancial na avaliação dos atos de gestão e dos resultados da ação estatal.

Há que se entender, contudo, que o controle exercido pelo Tribunal não resulta unicamente de política diretiva e linhas interpretativas próprias, já que trabalha sob ordenamento jurídico constitucional que fixa padrões ora voltados para a modernidade (avaliação operacional, por exemplo), ora de aplicação inflexível da lei. Por isso não se pode pretender, por exemplo, que o Tribunal avalie apenas a relação custo-benefício de uma aquisição, sem adentrar nas formalidades da Lei nº 8.666/93.

No que diz respeito às Fundações de Apoio criadas com participação de recursos públicos e sem autorização legal, lembro que há possibilidade da prevalência da tese da convalidação, em respeito à segurança jurídica. Entretanto, a construção de entendimento da Corte no sentido de encaminhamento à regularização dessas instituições, está a depender de informações e estudos mais completos sobre as Fundações, os quais serão implementados em obediência à Decisão Plenária do TCU nº 655/2002.

IV - Conclusão

Análises feitas pelo Tribunal em várias Universidades permitem concluir que:

- a) as ações desempenhadas pelas Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino Superior podem contribuir para a promoção científica e tecnológica do País, devendo, porém, se limitarem a essa finalidade específica;

- b) as Fundações de Apoio podem exercer intermediação entre a Universidade e o ambiente externo, em especial porque a pesquisa nacional, tanto básica quanto aplicada, ocorre principalmente em instituições públicas, que precisam de mais flexibilidade e agilidade operacional para bem cumprirem essa missão;

- c) no entanto, é preciso estar alerta a desvirtuamentos na aplicação da Lei nº 8.958/94, a qual não tendo mecanismos de autocontrole, permite às instituições contratantes interpretar o permissivo legal de forma a abarcar situações distintas daquelas que a Lei pretendeu abranger.

Em nosso País, que não dispõe de uma economia sólida e generosa em recursos, a obediência generalizada às regras que disciplinam a gestão dos bens públicos constitui instrumento fundamental para neutralizar a escassez de meios. Reconheço que a desobediência reinante na administração pública tem sido fruto de

uma persistente ausência de compreensão do social em benefício do interesse particular. Creio que essa tem sido uma das causas do nosso subdesenvolvimento.

Se é compreensível a necessidade das IFES expandirem suas ações no sentido da vanguarda do conhecimento, da pesquisa, do ensino criativo e progressista, da reformulação de princípios e métodos para a ação do Estado, de outro lado é imperioso reconhecer que a Universidade deve atrelar-se às demais instituições que formam nossa sociedade no esforço por melhor organização e mais eficiência no gerenciamento da sua cota na partilha de recursos financeiros escassos.

É oportuno afirmar que a intencionalidade do Tribunal não se pauta somente pela fiscalização punitiva, mas também pelo propósito de colaborar com a gestão governamental, indicando as correções mais adequadas às normas regentes.

A Corte de Contas não estará indiferente aos requisitos necessários ao aperfeiçoamento da reestruturação administrativa do Estado brasileiro e, em razão disso, terá nos próximos anos uma preocupação constante em participar do processo de modernização da gerência pública mediante uma postura mais didática e esclarecedora das finalidades do Controle Externo.

Finalmente congratulo-me com os dirigentes da UnB por promoverem discussão ordenada e transparente dessa questão relevante no contexto organizacional. Também o Tribunal está fomentando a transparência e divulgação de sua atuação, o que somado à sua redefinição de método de fiscalização, com proximidade às instituições que constituem o plano administrativo público, certamente estará contribuindo para a evolução da sociedade a que servimos.

APRESENTAÇÃO DO NOVO REGIMENTO INTERNO DO TCU¹

Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça

Tenho consciência de que está longe do ideal a proposta de Regimento que submeto aos meus Pares.

São muitas as razões do espartilho que me espremeu.

Entendo que tudo principia pelo estágio ainda um tanto anacrônico do Estado brasileiro. Pesa a herança ibérica das Ordenações. A Nação tem uma velocidade, uma imantação pelo contemporâneo, que o Estado não acompanha. São muitas as ataduras, são muitos os sonhos desfeitos. Estará longe o soft site da atualização?

O TCU não pode fugir de todo à moldura vigente, sob risco de incidir no dissociar-se da realidade ou atolar-se na inconstitucionalidade, para dizer o mínimo que, na verdade,

é o máximo.

Desde os indeclináveis direitos da cidadania até o indispensável zelo pela eficácia, eficiência e economicidade, há uma moldura de objetivos e legalidade a ser respeitada.

Não serei eu quem esteja a entoar loas ao anarquismo. Não serei também pessoa indicada a não reclamar da rigidez do espaço. Respeito o espaço mas, no espaço, prefiro o vôo.

Não tive espaço para propor um Regimento menor. A realidade cortou-me as asas. Afinal de contas, não é nada demasiado num país que tem uma Carta Magna tão babilônica. Numa época em que a análise dos fatos sugere, segundo uns tantos, que mais vale ser rápido do que forte ou sábio, o Regimento ficou necessariamente detalhista, um tanto fora do por mim desejado.

Ao meu modo, tenho a teimosia da utilidade pública.

Sonhei. Ao acordar, vi que no Brasil ainda estamos longe da modernização ideal, isto é, a que se tem não como limite, mas como compromisso.

Estamos atentos aos valores do absoluto e do relativo.

Uma coisa é certa. Não foi feito o melhor. Foi feito o melhor que podíamos.

Quando digo podíamos não é pelo uso do plural majestático. É por ser o Regimento um trabalho nosso. Ministros e servidores, até jurisdicionados e partes foram escutados. Todos procuramos nos envolver neste esforço pelo gerenciamento ideal.

A esse propósito, dou crédito máximo aos componentes do meu gabinete, em particular a Luiz Henrique Costa e Ricardo Gaban, que juntam ao saber especializado, paciência com o Chefe. Reverencio a memória de um deles, Paulo de Tarso Oliveira que partiu para a morada eterna antes de ver concluído o trabalho em que se envolveu de modo exemplar.

¹ Comunicado do Ministro-Relator na sessão plenária do dia 04/12/2002.

Houve momento na vida de Santo Agostinho em que ele exclamou: “Fiz o que pude. Façam melhor os poderosos.” A expressão poderoso se refere aos que sabem mais. Saber é o melhor nome para poder. Eu só sei até aqui. Só pude isto.

Declaro agradecimentos categóricos ao Colegiado, aos servidores, pela tolerância e compreensão.

E seja o que Deus quiser.

ÍNDICE REMISSIVO

Acidente

Petrobras – Apuração de causas e responsabilidades relativas ao acidente com plataforma de exploração de petróleo p-36 – Representação

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 106

Administração pública

O TCU e os controles estatal e social da administração pública

SANTOS, Jair Lima

Revista 94/2002 13

Admissão de pessoal

TCU – Procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões – Administrativo

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 81

Instrução Normativa nº 44, de 2 de outubro de 2002

Dispõe sobre envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão

Revista 94/2002 310

Resolução TCU nº 152, de 2 de outubro de 2002

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União

Revista 94/2002 316

Aeronáutica

Subdiretoria de Pagamento de Pessoal do Comando da Aeronáutica – Necessidade de recurso Do Ministério Público para Nova apreciação de atos irregulares relativos a período de gestão já julgado – Tomada de Contas Especial

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 128

Aeronave

DPRF – Licitação Internacional para a aquisição de aeronaves – Representação

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 286

Agência Nacional de Petróleo (ANP)

Petrobras – Apuração de causas e responsabilidades relativas ao acidente com plataforma de exploração de petróleo p-36 – Representação

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 106

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

ANTT e NOVADUTRA – Correção dos valores utilizados nos fluxos de caixa e fixação das atuais tarifas de pedágio – Relatório de Inspeção

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 228

Aposentadoria - Concessão

TCU – Procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões – Administrativo

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 81

Instrução Normativa nº 44, de 2 de outubro de 2002

Dispõe sobre envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão

Revista 94/2002 310

Resolução TCU nº 152, de 2 de outubro de 2002

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União

Revista 94/2002 316

Apreciação

TCU – Procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões – Administrativo

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 81

Instrução Normativa nº 44, de 2 de outubro de 2002

Dispõe sobre envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão

Revista 94/2002 310

Apreciação (Cont.)

Resolução TCU nº 152, de 2 de outubro de 2002

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União

Revista 94/2002 316

Ato irregular - Apreciação

Subdiretoria de Pagamento de Pessoal do Comando da Aeronáutica – Necessidade de recurso Do Ministério Público para Nova apreciação de atos irregulares relativos a período de gestão já julgado – Tomada de Contas Especial

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 128

Ato normativo

O controle de constitucionalidade dos atos normativos pelos Tribunais de Contas

BÚRIGO, Vandrê Augusto

Revista 94/2002 48

Auditoria

Resolução TCU nº 152, de 2 de outubro de 2002

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União

Revista 94/2002 316

Banco do Brasil S.A. (BB)

Banco do Brasil S.A. – manutenção de contratos por prazo indeterminado – Recursos de Reconsideração e de Revisão

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 147

Bens imóveis

INSS – Avaliação na área de controle de gestão dos bens imóveis da autarquia – Relatório de Auditoria

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 185

Bens públicos - Defesa

O Tribunal de Contas da União e a defesa do patrimônio público e social

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 94/2002 342

Cargo efetivo

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Forma de remuneração do servidor agregado – Consulta

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 166

Cargo em comissão

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Forma de remuneração do servidor agregado – Consulta

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 166

Certificado de Auditoria

Decisão Normativa nº 49, de 12 de dezembro de 2002

Dispõe sobre procedimentos a serem observados na organização e na apresentação de tomadas de contas de forma consolidada

Revista 94/2002 307

Concessão de serviço público

ANTT e NOVADUTRA – Correção dos valores utilizados nos fluxos de caixa e fixação das atuais tarifas de pedágio – Relatório de Inspeção

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 228

Concessionária

ANTT e NOVADUTRA – Correção dos valores utilizados nos fluxos de caixa e fixação das atuais tarifas de pedágio – Relatório de Inspeção

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 228

Concessionária da Rodovia Presidente Dutra (NOVADUTRA)

ANTT e NOVADUTRA – Correção dos valores utilizados nos fluxos de caixa e fixação das atuais tarifas de pedágio – Relatório de Inspeção

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 228

Concorrência internacional

DPRF – Licitação Internacional para a aquisição de aeronaves – Representação

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 286

Contas - Consolidação

Decisão Normativa nº 49, de 12 de dezembro de 2002

Dispõe sobre procedimentos a serem observados na organização e na apresentação de tomadas de contas de forma consolidada

Revista 94/2002 307

Instrução Normativa nº 45, de 12 de dezembro de 2002

Dá nova redação ao Capítulo VIII do Título III e ao art. 27 da Instrução Normativa nº 12, de 24 de abril de 1996, para possibilitar a apresentação de contas de forma consolidada

Revista 94/2002 315

Contas - Informatização

Instrução Normativa nº 45, de 12 de dezembro de 2002

Dá nova redação ao Capítulo VIII do Título III e ao art. 27 da Instrução Normativa nº 12, de 24 de abril de 1996, para possibilitar a apresentação de contas de forma consolidada

Revista 94/2002 315

Contas - Regularidade

Decisão Normativa nº 49, de 12 de dezembro de 2002

Dispõe sobre procedimentos a serem observados na organização e na apresentação de tomadas de contas de forma consolidada

Revista 94/2002 307

Contas julgadas

*Subdiretoria de Pagamento de Pessoal do Comando da Aeronáutica –
Necessidade de recurso Do Ministério Público para Nova apreciação de
atos irregulares relativos a período de gestão já julgado – Tomada de
Contas Especial*

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 128

Contratação de serviço

*GVT – Análise da necessidade de realização de procedimento licitatório
pelo Poder Público para contratação de Serviço Móvel Celular e de
Serviço Telefônico Fixo Comutado – Embargos de Declaração*

SARAIVA, Iram (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 125

Contrato - Prazo indeterminado

*Banco do Brasil S.A. – manutenção de contratos por prazo indeterminado
– Recursos de Reconsideração e de Revisão*

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 147

Controle

- O Tribunal de Contas da União e a defesa do patrimônio público e social*
SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)
Revista 94/2002 342
- O controle de obras públicas a serviço da sociedade*
SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)
Revista 94/2002 357

Controle da constitucionalidade

- O controle de constitucionalidade dos atos normativos pelos Tribunais de Contas*
BÚRIGO, Vandrê Augusto
Revista 94/2002 48

Controle de gestão

- INSS – Avaliação na área de controle de gestão dos bens imóveis da autarquia – Relatório de Auditoria*
PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)
Revista 94/2002 185

Controle externo

- Controle Externo sobre a Defesa Nacional*
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 94/2002 55
- As fundações de apoio às Universidades no contexto do Controle Externo*
CAMPELO, Valmir (Ministro)
Revista 94/2002 363

Controle interno

- Decisão Normativa nº 49, de 12 de dezembro de 2002*
Dispõe sobre procedimentos a serem observados na organização e na apresentação de tomadas de contas de forma consolidada
Revista 94/2002 307
- Instrução Normativa nº 44, de 2 de outubro de 2002*
Dispõe sobre envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão
Revista 94/2002 310

Controle social

- O TCU e os controles estatal e social da administração pública*
SANTOS, Jair Lima
Revista 94/2002 13

Controle social (Cont.)

O Tribunal de Contas da União e a defesa do patrimônio público e social
SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 94/2002 342

Defesa nacional

Controle Externo sobre a Defesa Nacional

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 94/2002 55

Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF)

*DPRF – Licitação Internacional para a aquisição de aeronaves –
Representação*

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 286

Despesa - Limite

Decisão Normativa nº 47, de 4 de dezembro de 2002

Fixa limite para organização, de forma simplificada, de processos de
tomada e prestação de contas relativos ao exercício de 2002

Revista 94/2002 305

Eficácia

Controle Externo sobre a Defesa Nacional

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 94/2002 55

Eficiência

Controle Externo sobre a Defesa Nacional

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 94/2002 55

Embargos de Declaração

*GVT – Análise da necessidade de realização de procedimento licitatório
pelo Poder Público para contratação de Serviço Móvel Celular e de
Serviço Telefônico Fixo Comutado – Embargos de Declaração*

SARAIVA, Iram (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 125

Exame

Resolução TCU nº 152, de 2 de outubro de 2002

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de
admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão
pelo Tribunal de Contas da União

Revista 94/2002 316

Fiscalização

O TCU e os controles estatal e social da administração pública

SANTOS, Jair Lima

Revista 94/2002 13

TCU – Procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões – Administrativo

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 81

Fluxo de caixa

ANTT e NOVADUTRA – Correção dos valores utilizados nos fluxos de caixa e fixação das atuais tarifas de pedágio – Relatório de Inspeção

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 228

Fundação Assistencial e Cultural de Belo Jardim (FAECBJ)

Fundação Assistencial e Cultural de Belo Jardim – Recurso de Revisão contra Acórdão que julgou contas regulares com ressalvas sem pronunciamento do Ministério Público – Recurso de Revisão

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 174

Fundação de apoio

As fundações de apoio às Universidades no contexto do Controle Externo

CAMPELO, Valmir (Ministro)

Revista 94/2002 363

Global Village Telecom Ltda. (GVT)

GVT – Análise da necessidade de realização de procedimento licitatório pelo Poder Público para contratação de Serviço Móvel Celular e de Serviço Telefônico Fixo Comutado – Embargos de Declaração

SARAIVA, Iram (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 125

Helicópteros do Brasil S.A. (HELIBRAS)

DPRF – Licitação Internacional para a aquisição de aeronaves – Representação

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 286

Inspeção

Resolução TCU nº 152, de 2 de outubro de 2002

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União

Revista 94/2002 316

Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)

As fundações de apoio às Universidades no contexto do Controle Externo

CAMPELO, Valmir (Ministro)

Revista 94/2002 363

Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS)

INSS – Avaliação na área de controle de gestão dos bens imóveis da autarquia – Relatório de Auditoria

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 185

Legalidade

Controle Externo sobre a Defesa Nacional

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 94/2002 55

Legitimidade

O TCU e os controles estatal e social da administração pública

SANTOS, Jair Lima

Revista 94/2002 13

Licitação

GVT – Análise da necessidade de realização de procedimento licitatório pelo Poder Público para contratação de Serviço Móvel Celular e de Serviço Telefônico Fixo Comutado – Embargos de Declaração

SARAIVA, Iram (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 125

Licitação internacional

DPRF – Licitação Internacional para a aquisição de aeronaves – Representação

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 286

Líder Táxi Aéreo - Air Brasil

*DPRF – Licitação Internacional para a aquisição de aeronaves –
Representação*

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 286

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

*Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Forma de
remuneração do servidor agregado – Consulta*

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 166

Ministério Público

*Subdiretoria de Pagamento de Pessoal do Comando da Aeronáutica –
Necessidade de recurso Do Ministério Público para Nova apreciação de
atos irregulares relativos a período de gestão já julgado – Tomada de
Contas Especial*

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 128

Ministério Público - Pronunciamento

*Fundação Assistencial e Cultural de Belo Jardim – Recurso de Revisão
contra Acórdão que julgou contas regulares com ressalvas sem
pronunciamento do Ministério Público – Recurso de Revisão*

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 174

Ministro - Discurso

Saudação aos novos Presidente e Vice-Presidente do TCU

AGUIAR, Ubiratan (Ministro)

Revista 94/2002 325

*Discurso do Ministro Humberto Souto na posse dos novos Presidente e
Vice-presidente do TCU*

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 94/2002 339

Ministro-Presidente - Discurso

Discurso de posse no cargo de Presidente do TCU

CAMPELO, Valmir (Ministro)

Revista 94/2002 333

Ministro-Presidente - Discurso (Cont.)

<i>O controle de obras públicas a serviço da sociedade</i> SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente) Revista 94/2002	357
--	-----

Obras públicas

<i>O controle de obras públicas a serviço da sociedade</i> SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente) Revista 94/2002	357
--	-----

Orçamento

<i>Controle Externo sobre a Defesa Nacional</i> ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de Revista 94/2002	55
---	----

Palestra

<i>O Tribunal de Contas da União e a defesa do patrimônio público e social</i> SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente) Revista 94/2002	342
<i>As fundações de apoio às Universidades no contexto do Controle Externo</i> CAMPELO, Valmir (Ministro) Revista 94/2002	363

Pedágio

<i>ANTT e NOVADUTRA – Correção dos valores utilizados nos fluxos de caixa e fixação das atuais tarifas de pedágio – Relatório de Inspeção</i> RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator) Revista 94/2002	228
--	-----

Pensão - Concessão

<i>TCU – Procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões – Administrativo</i> CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator) Revista 94/2002	81
<i>Instrução Normativa nº 44, de 2 de outubro de 2002</i> Dispõe sobre envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão Revista 94/2002	310

Pensão - Concessão (Cont.)

Resolução TCU nº 152, de 2 de outubro de 2002

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União

Revista 94/2002 316

Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS)

Petrobras – Apuração de causas e responsabilidades relativas ao acidente com plataforma de exploração de petróleo p-36 – Representação

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 106

Plataforma marítima P-36

Petrobras – Apuração de causas e responsabilidades relativas ao acidente com plataforma de exploração de petróleo p-36 – Representação

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 106

Prestação de Contas

Instrução Normativa nº 45, de 12 de dezembro de 2002

Dá nova redação ao Capítulo VIII do Título III e ao art. 27 da Instrução Normativa nº 12, de 24 de abril de 1996, para possibilitar a apresentação de contas de forma consolidada

Revista 94/2002 315

Prestação de Contas - Processo

Decisão Normativa nº 47, de 4 de dezembro de 2002

Fixa limite para organização, de forma simplificada, de processos de tomada e prestação de contas relativos ao exercício de 2002

Revista 94/2002 305

Princípio da efetividade

O TCU e os controles estatal e social da administração pública

SANTOS, Jair Lima

Revista 94/2002 13

Procurador-Geral - Discurso

Discurso do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU na posse dos novos Presidente e Vice-Presidente do Tribunal

FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)

Revista 94/2002 329

Projeto de Resolução

TCU – Aprovação de Projeto de resolução relativo ao novo Regimento Interno – Administrativo

VILAÇA, Marcos Vinicius Rodrigues (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 279

Recurso de Reconsideração

Banco do Brasil S.A. – manutenção de contratos por prazo indeterminado – Recursos de Reconsideração e de Revisão

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 147

Recurso de Revisão

Subdiretoria de Pagamento de Pessoal do Comando da Aeronáutica – Necessidade de recurso Do Ministério Público para Nova apreciação de atos irregulares relativos a período de gestão já julgado – Tomada de Contas Especial

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 128

Banco do Brasil S.A. – manutenção de contratos por prazo indeterminado – Recursos de Reconsideração e de Revisão

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 147

Fundação Assistencial e Cultural de Belo Jardim – Recurso de Revisão contra Acórdão que julgou contas regulares com ressalvas sem pronunciamento do Ministério Público – Recurso de Revisão

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 174

Recursos públicos

Controle Externo sobre a Defesa Nacional

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 94/2002 55

Reforma - Concessão

TCU – Procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões – Administrativo

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 81

Reforma - Concessão (Cont.)

Instrução Normativa nº 44, de 2 de outubro de 2002

Dispõe sobre envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão

Revista 94/2002 310

Resolução TCU nº 152, de 2 de outubro de 2002

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União

Revista 94/2002 316

Regimento Interno

TCU – Aprovação de Projeto de resolução relativo ao novo Regimento Interno – Administrativo

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 279

Apresentação do novo Regimento Interno do TCU

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro)

Revista 94/2002 371

Registro

TCU – Procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões – Administrativo

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 81

Instrução Normativa nº 44, de 2 de outubro de 2002

Dispõe sobre envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão

Revista 94/2002 310

Resolução TCU nº 152, de 2 de outubro de 2002

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União

Revista 94/2002 316

Relatório de Auditoria

INSS – Avaliação na área de controle de gestão dos bens imóveis da autarquia – Relatório de Auditoria

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 185

Relatório de Inspeção

ANTT e NOVADUTRA – Correção dos valores utilizados nos fluxos de caixa e fixação das atuais tarifas de pedágio – Relatório de Inspeção

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 228

Remuneração

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Forma de remuneração do servidor agregado – Consulta

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 166

Representação

Petrobras – Apuração de causas e responsabilidades relativas ao acidente com plataforma de exploração de petróleo p-36 – Representação

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 106

DPRF – Licitação Internacional para a aquisição de aeronaves – Representação

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 286

Responsabilidade fiscal

O TCU e os controles estatal e social da administração pública

SANTOS, Jair Lima

Revista 94/2002 13

Responsável

Decisão Normativa n° 49, de 12 de dezembro de 2002

Dispõe sobre procedimentos a serem observados na organização e na apresentação de tomadas de contas de forma consolidada

Revista 94/2002 307

Serviço telefônico

GVT – Análise da necessidade de realização de procedimento licitatório pelo Poder Público para contratação de Serviço Móvel Celular e de Serviço Telefônico Fixo Comutado – Embargos de Declaração

SARAIVA, Iram (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 125

Servidor agregado

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Forma de remuneração do servidor agregado – Consulta

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 166

Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (SISAC)

TCU – Procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões – Administrativo

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 94/2002 81

Instrução Normativa nº 44, de 2 de outubro de 2002

Dispõe sobre envio e acesso a informações necessárias a apreciação e registro, pelo Tribunal de Contas da União, de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão

Revista 94/2002 310

Resolução TCU nº 152, de 2 de outubro de 2002

Estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União

Revista 94/2002 316

TCU - Competência

O TCU e os controles estatal e social da administração pública

SANTOS, Jair Lima

Revista 94/2002 13

TCU - Posse - Presidente (2002)

Saudação aos novos Presidente e Vice-Presidente do TCU

AGUIAR, Ubiratan (Ministro)

Revista 94/2002 325

TCU - Posse - Presidente (2002) (Cont.)

<i>Discurso do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU na posse dos novos Presidente e Vice-Presidente do Tribunal</i>	
FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)	
Revista 94/2002	329
<i>Discurso de posse no cargo de Presidente do TCU</i>	
CAMPELO, Valmir (Ministro)	
Revista 94/2002	333
<i>Discurso do Ministro Humberto Souto na posse dos novos Presidente e Vice-presidente do TCU</i>	
SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)	
Revista 94/2002	339

TCU - Posse - Vice-Presidente (2002)

<i>Saudação aos novos Presidente e Vice-Presidente do TCU</i>	
AGUIAR, Ubiratan (Ministro)	
Revista 94/2002	325
<i>Discurso do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU na posse dos novos Presidente e Vice-Presidente do Tribunal</i>	
FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)	
Revista 94/2002	329
<i>Discurso do Ministro Humberto Souto na posse dos novos Presidente e Vice-presidente do TCU</i>	
SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)	
Revista 94/2002	339

TCU - Regimento Interno

<i>TCU – Aprovação de Projeto de resolução relativo ao novo Regimento Interno – Administrativo</i>	
VILAÇA, Marcos Vinicius Rodrigues (Ministro-Relator)	
Revista 94/2002	279
<i>Apresentação do novo Regimento Interno do TCU</i>	
VILAÇA, Marcos Vinicius Rodrigues (Ministro)	
Revista 94/2002	371

TCU - Secretaria de Controle Externo de Goiás (SECEX/GO)

<i>Petrobras – Apuração de causas e responsabilidades relativas ao acidente com plataforma de exploração de petróleo p-36 – Representação</i>	
MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)	
Revista 94/2002	106

Telefonia móvel

GVT – Análise da necessidade de realização de procedimento licitatório pelo Poder Público para contratação de Serviço Móvel Celular e de Serviço Telefônico Fixo Comutado – Embargos de Declaração

SARAIVA, Iram (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 125

Terceiro setor

O TCU e os controles estatal e social da administração pública

SANTOS, Jair Lima

Revista 94/2002 13

Tomada de Contas

Decisão Normativa nº 49, de 12 de dezembro de 2002

Dispõe sobre procedimentos a serem observados na organização e na apresentação de tomadas de contas de forma consolidada

Revista 94/2002 307

Instrução Normativa nº 45, de 12 de dezembro de 2002

Dá nova redação ao Capítulo VIII do Título III e ao art. 27 da Instrução Normativa nº 12, de 24 de abril de 1996, para possibilitar a apresentação de contas de forma consolidada

Revista 94/2002 315

Tomada de Contas - Processo

Decisão Normativa nº 47, de 4 de dezembro de 2002

Fixa limite para organização, de forma simplificada, de processos de tomada e prestação de contas relativos ao exercício de 2002

Revista 94/2002 305

Tomada de Contas Especial (TCE)

Subdiretoria de Pagamento de Pessoal do Comando da Aeronáutica – Necessidade de recurso Do Ministério Público para Nova apreciação de atos irregulares relativos a período de gestão já julgado – Tomada de Contas Especial

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 94/2002 128

Decisão Normativa nº 48, de 4 de dezembro de 2002

Fixa, para o exercício de 2003, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deve ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas da União, para julgamento

Revista 94/2002 306

Tráfego rodoviário

- ANTT e NOVADUTRA – Correção dos valores utilizados nos fluxos de caixa e fixação das atuais tarifas de pedágio – Relatório de Inspeção*
RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)
Revista 94/2002 228

Tribunal de Contas

- O controle de constitucionalidade dos atos normativos pelos Tribunais de Contas*
BÚRIGO, Vandrê Augusto
Revista 94/2002 48

Tribunal de Contas da União (TCU)

- O TCU e os controles estatal e social da administração pública*
SANTOS, Jair Lima
Revista 94/2002 13

- TCU – Procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões – Administrativo*
CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator)
Revista 94/2002 81

- TCU – Aprovação de Projeto de resolução relativo ao novo Regimento Interno – Administrativo*
VILAÇA, Marcos Vinicius Rodrigues (Ministro-Relator)
Revista 94/2002 279

- Decisão Normativa nº 48, de 4 de dezembro de 2002*
Fixa, para o exercício de 2003, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deve ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas da União, para julgamento
Revista 94/2002 306

- O Tribunal de Contas da União e a defesa do patrimônio público e social*
SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)
Revista 94/2002 342

- Apresentação do novo Regimento Interno do TCU*
VILAÇA, Marcos Vinicius Rodrigues (Ministro)
Revista 94/2002 371

Unidade gestora

Decisão Normativa nº 49, de 12 de dezembro de 2002

Dispõe sobre procedimentos a serem observados na organização e na apresentação de tomadas de contas de forma consolidada

Revista 94/2002 307

Universidade federal

As fundações de apoio às Universidades no contexto do Controle Externo

CAMPELO, Valmir (Ministro)

Revista 94/2002 363

ÍNDICE DE AUTOR

AGUIAR, Ubiratan

*Subdiretoria de Pagamento de Pessoal do Comando da Aeronáutica –
Necessidade de recurso Do Ministério Público para Nova apreciação de
atos irregulares relativos a período de gestão já julgado – Tomada de
Contas Especial*

Revista 94/2002 128

Saudação aos novos Presidente e Vice-Presidente do TCU

Revista 94/2002 325

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Controle Externo sobre a Defesa Nacional

Revista 94/2002 55

BÚRIGO, Vandrê Augusto

*O controle de constitucionalidade dos atos normativos pelos Tribunais
de Contas*

Revista 94/2002 48

CAMPELO, Valmir

*Banco do Brasil S.A. – manutenção de contratos por prazo
indeterminado – Recursos de Reconsideração e de Revisão*

Revista 94/2002 147

*Fundação Assistencial e Cultural de Belo Jardim – Recurso de Revisão
contra Acórdão que julgou contas regulares com ressalvas sem
pronunciamento do Ministério Público – Recurso de Revisão*

Revista 94/2002 174

Discurso de posse no cargo de Presidente do TCU

Revista 94/2002 333

As fundações de apoio às Universidades no contexto do Controle Externo

Revista 94/2002 363

CAVALCANTI, Augusto Sherman

*TCU – Procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos
de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e
pensões – Administrativo*

Revista 94/2002 81

COSTA, Marcos Bemquerer

*DPRF – Licitação Internacional para a aquisição de aeronaves –
Representação*

Revista 94/2002 286

FURTADO, Lucas Rocha

Discurso do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU na posse dos novos Presidente e Vice-Presidente do Tribunal

Revista 94/2002 329

MOTTA, Adylson

Petrobras – Apuração de causas e responsabilidades relativas ao acidente com plataforma de exploração de petróleo p-36 – Representação

Revista 94/2002 106

PALMEIRA, Guilherme

INSS – Avaliação na área de controle de gestão dos bens imóveis da autarquia – Relatório de Auditoria

Revista 94/2002 185

ROCHA, Lincoln Magalhães da

Fundação Assistencial e Cultural de Belo Jardim – Recurso de Revisão contra Acórdão que julgou contas regulares com ressalvas sem pronunciamento do Ministério Público – Recurso de Revisão

Revista 94/2002 174

RODRIGUES, Walton Alencar

ANTT e NOVADUTRA – Correção dos valores utilizados nos fluxos de caixa e fixação das atuais tarifas de pedágio – Relatório de Inspeção

Revista 94/2002 228

SANTOS, Jair Lima

O TCU e os controles estatal e social da administração pública

Revista 94/2002 13

SARAIVA, Iram

GVT – Análise da necessidade de realização de procedimento licitatório pelo Poder Público para contratação de Serviço Móvel Celular e de Serviço Telefônico Fixo Comutado – Embargos de Declaração

Revista 94/2002 125

SOUTO, Humberto Guimarães

Discurso do Ministro Humberto Souto na posse dos novos Presidente e Vice-presidente do TCU

Revista 94/2002 339

O Tribunal de Contas da União e a defesa do patrimônio público e social

Revista 94/2002 342

O controle de obras públicas a serviço da sociedade

Revista 94/2002 357

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues

TCU – Aprovação de Projeto de resolução relativo ao novo Regimento Interno – Administrativo

Revista 94/2002 279

Apresentação do novo Regimento Interno do TCU

Revista 94/2002 371

ZYMLER, Benjamin

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Forma de remuneração do servidor agregado – Consulta

Revista 94/2002 166