

REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ISSN 0103-1090

REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Responsabilidade Editorial

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação – CEDOC
SAFS Quarta 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

Ministro Valmir Campelo

Conselho Editorial

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

Centro de Documentação

Evelise Quadrado de Moraes

Diagramação

Secretaria Especial de Edição e Publicações do Senado Federal

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

SUMÁRIO

DOCTRINA	11
<i>PERFORMANCE AUDIT: UMA PROPOSTA DE DEFINIÇÃO</i> Carlos Alberto Sam paio de Fre itas	13
ECONOMIA E ORÇAMENTO PARA A DEFESA NACIONAL Carlos Wellington Leite de Almeida	22
A GESTÃO DA INFORMAÇÃO DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLI- CA FEDERAL Cláu dia Dias	33
CELEBRAÇÃO E PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS DE PERMISSÃO DAS ESTAÇÕES ADUANEIRAS Jatir Batista da Cunha	41
OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE SOBRE AS ADMISSÕES NO SERVIÇO PÚBLICO Jorge Ulisses Ja coby Fernan des	47
SÚMULA Nº 235 DO TCU: NECESSIDADE DE REVISÃO Renato Monteiro de Rezende	68
<hr/> ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU	83
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – DESNECESSIDADE DO RETORNO DE SERVIDOR À ATIVIDADE PARA COMPLEMENTAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO REMANESCENTE – Aposentadoria Ministro-Relator Guilherme Palmeira	85
TST – CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELEFONIA MÓVEL POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – Representação Ministro-Relator Adylson Motta	91
TRT/16ª REGIÃO – CONDUÇÃO DE REPRESENTANTE SEM VÍNCULO EMPREGATÍCIO À FUNÇÃO DE JUIZ CLASSISTA TEMPORÁRIO – Pedido de Reexame Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha	103
CEASA/AM – RESTITUIÇÃO DE DÉBITO AO ERÁRIO MEDIANTE DISSOLUÇÃO DA S.A. – Prestação de Contas Ministro-Relator Valmir Campelo	113
FINOR – PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DE DEPUTADO EM EMPRESA RECEBEDORA DE RECURSOS – Relatório de Auditoria Operacional Ministro-Relator Iram Saraiva	118
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – INSERÇÃO DE INATIVA “FANTASMA” NO SIAPE – Tomada de Contas Especial Ministro-Relator Benjamin Zymler	136

MUNICÍPIO DE TAQUARITINGA DO NORTE/PE – SUPERFATURAMENTO EM OBRA CUSTEADA COM RECURSOS FEDERAIS, TRANSFERIDOS MEDIANTE CONVÊNIO – Representação	
Ministro-Relator Ubiratan Aguiar	145
COMDEPI – IRREGULARIDADES NA CONSTRUÇÃO DO AÇUDE TINGÜIS, EM PIRACURUCA/PI – Levantamento de Auditoria	
Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti	157
GUILHERME FONTES FILME LTDA. – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS CAPTADOS POR MEIO DA LEI “ROUANET” E DA LEI DO AUDIOVISUAL – Tomada de Contas Especial	
Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa/Ministro-Redator Iram Saraiva	169
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO DO SENADO FEDERAL – INTERPRETAÇÃO DO ART. 72 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – Consulta	
Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues	203
ATOS NORMATIVOS	215
<hr/>	
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 39, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2001	
Dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro – COB e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro, por força da Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001	217
RESOLUÇÃO Nº 145, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2001	
Dá nova redação ao art. 77 do Regulamento Interno	220
RESOLUÇÃO Nº 146, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2001	
Dispõe sobre a implementação da Gratificação de Desempenho dos integrantes da Carreira de Especialistas do Tribunal de Contas da União	222
RESOLUÇÃO Nº 147, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2001	
Dispõe sobre a aplicação da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001 ao Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União e regulamenta o Plano de Carreira de seus servidores	225
RESOLUÇÃO Nº 148, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2001	
Altera a Resolução nº 88, de 14 de maio de 1997, que dispõe sobre a concessão de estágio a estudantes no âmbito do Tribunal de Contas da União	229
DESTAQUE	231
<hr/>	
PRINCÍPIOS GERAIS DA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS	
Ministro Guilherme Palmeira	233
A AÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	
Ministro Ubiratan Aguiar	239
A REFORMA DA GESTÃO TRIBUTÁRIA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS	
Ministro Lincoln Magalhães da Rocha	253

A IMPRENSA E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto.....	259
DISCURSO DE SAUDAÇÃO AO MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI	
Ministro Benjamin Zymler.....	265
DISCURSO DO PROCURADOR-GERAL LUCAS ROCHA FURTADO NA POSSE DO SR. AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI NO CARGO DE MINISTRO-SUBSTITUTO DO TCU	267
DISCURSO DE POSSE	
Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.....	269
DISCURSO DO PRESIDENTE NA POSSE DO MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI	
Ministro Humberto Souto.....	274
DISCURSO DE SAUDAÇÃO AO MINISTRO-SUBSTITUTO MARCOS BEMQUERER COSTA	
Ministro Ubiratan Aguiar.....	275
DISCURSO DO PROCURADOR-GERAL LUCAS ROCHA FURTADO NA POSSE DO SR. MARCOS BEMQUERER COSTA NO CARGO DE MINISTRO-SUBSTITUTO DO TCU	279
DISCURSO DE POSSE	
Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa	281
DISCURSO DO PRESIDENTE NA POSSE DO MINISTRO-SUBSTITUTO MARCOS BEMQUERER COSTA	
Ministro Humberto Souto.....	284
<hr/> ÍNDICE REMISSIVO	285
<hr/> ÍNDICE DE AUTOR	301

DOCTRINA

Performance Audit, conhecida em nosso país como auditoria de natureza operacional², auditoria de desempenho ou simplesmente auditoria operacional, é uma atividade de controle e revisão da gestão pública relativamente recente. Objetiva aferir a eficácia, a eficiência e a efetividade de organizações, programas, projetos e atividades governamentais.

A prática da *Performance Audit* está intimamente relacionada às atividades de fiscalização governamental desenvolvidas em todo o mundo pelas Entidades de Fiscalização Superiores (EFS), que são órgãos governamentais encarregados da atividade de controle externo da administração pública.

O objetivo deste trabalho é contribuir para a construção de uma definição mais exata do que seja *Performance Audit*, uma vez que tal definição é ainda imprecisa, quer por falta de trabalhos acadêmicos sobre o assunto, quer pelas circunstâncias de sua evolução como atividade de controle governamental. Na mesma linha dos trabalhos desenvolvidos Pollite Barzelay³, o foco da análise é direcionado para seus atores mais importantes: as Entidades de Fiscalização Superiores.

Para atingir o objetivo proposto, utiliza-se uma abordagem histórico-institucional capaz de demonstrar como surgiu e se desenvolveu a *Performance Audit* como ela se diferenciou da auditoria mais tradicional. Também são utilizadas as classificações dos trabalhos atualmente desenvolvidos por diferentes EFS, de forma que a definição proposta seja consistente com a prática da modalidade de auditoria em todo o mundo.

Conservar-se-á o termo original em inglês, *Performance Audit*, pois a utilização dos diferentes termos existentes em português poderia interferir na conceitualização da atividade, já que cada termo carrega consigo ideias associadas.

Evolução de um Conceito

Uma vez que, lexicalmente, o termo *performance audit* relaciona-se ao conceito de auditoria, para delimitar-lhe o exato significado é preciso antes discor-

¹ Especialista em avaliação de políticas públicas pela UFRJ e em estudos de política e estratégia pela UnB e Analista de Finanças e Controle Externo no Tribunal de Contas da União.

² No menclaturado da pelo Tribunal de Contas da União, que é a entidade de fiscalização superior do Brasil.

³ BARZELAY, 1997 e POLLITT et al 1999 são exemplos de estudos que adotaram a mesma abordagem institucional do fenômeno *performance audit*

rer acerca do desenvolvimento da atividade de auditoria ao longo dos tempos, bem como dos seus desdobramentos teórico-medolológicos, tanto no setor privado quanto no setorpúblico.

Os primeiros indícios da atividade de auditoria, datam de muitos séculos na Suméria, onde os proprietários mandavam conferir o rendimento de seus bens confiados a terceiros. Já o termo auditor teria sido utilizado pela primeira vez por Eduar do I na Inglaterra do século XIII, para designar os profissionais que eram contratados também para a conferência de bens (MOTTA, 1992).

No Ocidente, o conceito de auditoria nasceu, no setorpúblico, a partir do surgimento dos primeiros órgãos de controle governamental, na França, em 1318, e na Inglaterra, em 1314 – em briões da Cour des Comtes, e do National Audit Office (POLLIT, 1999).

Entretanto, enquanto prática sistematizada, a auditoria surgiu no século XIX na Inglaterra – à época potên cia hegemônica do comércio mundial – a partir do advento das grandes companhias de comércio e do imposto sobre a renda das sociedades (FRANCO, 1991).

O desenvolvimento da economia mundial e, particularmente, do mercado de capitais consolidou a atividade de auditoria, na medida em que as grandes corporações mercantilizadas necessitavam de verificação e aplicação do dinheiro em via do às suas subsidiárias (FRANCO, 1991).

A auditoria evoluiu até os nossos dias, principalmente, com o objetivo de atestar a situação patrimonial e financeira, bem como o resultado das operações das empresas em um determinado período, geralmente registado nas suas demonstrações financeiras.

Essa modalidade de auditoria, tal vez a mais tradicional e conhecida, recebe as denominações de “auditoria contábil” ou “auditoria financeira” (financeiraudit).

Como é executado por empresas de auditoria contratadas e não pelos quadros internos das empresas, esse trabalho é usualmente conhecido como “auditoria externa” ou “independente”.

A necessidade de verificar-se a obediência a normas, regulamentos (internos ou externos) e a salvaguarda de atos contra fraudes e desvios de recursos de origem a “auditoria de conformidade” (compliance audit), outra modalidade de muito próxima da auditoria contábil (ARENS, Alvin A. & LOEBBECKE, 1991).

No setorpúblico a função das abordagens financeiras e de conformidade de origem ao conceito genérico de “auditoria de legalidade”, ou *regularity audit* nos termos da definição da INTOSAI, entidade internacional que congrega as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

Praticamente todos os governos do mundo vão lembrar-se das abordagens citadas para efeito de *accountability*, termo este que pode ser entendido como a capacidade de prestar contas e responder pelos atos e decisões perante a sociedade.

No Brasil, prevalece, no plano federal, a auditoria de conformidade de uma vez que a implantação do SIAFI na Administração Direta eliminou a necessidade da audi-

toria financeira em sua versão mais difundida, ou seja de atestar os demonstrativos financeiros, restringindo sua necessidade às empresas estatais.

No setor privado, a busca constante das empresas por melhores posições no mercado e, no setor público, a progressiva conscientização de moocrática, a obrigar os governos a apresentarem resultados visíveis de suas ações propiciaram avanços teóricos em vários campos do conhecimento, como da administração, ciência política, ciências sociais, economia, etc.

Assim, a partir da evolução da auditoria financeira tradicional (DAVIS, 1990), em função da necessidade de informações sobre a eficácia e a eficiência das organizações, surge o conceito de *Performance Audit* em suas diferentes denominações: auditoria operacional (*operational audit*) auditoria de desempenho, auditoria administrativa, auditoria abrangente, auditoria de resultado ou auditoria pelo valor do dinheiro (*value for money audit*).

Embora não se possa afirmar com certeza se essa modalidade de auditoria originou-se no setor privado ou no setor público, é fato que no primeiro, provavelmente por razões mercadológicas, a auditoria operacional não se desenvolveu com a mesma pujança que no segundo.

Susenta essa hipótese a constatação de que a *Performance Audit*, devido a suas finalidades, sempre competiu com outras formas de diagnóstico e intervenção organizacional provenientes da ciência administrativa, tais como a administração estratégica, administração por objetivos, desenvolvimento organizacional, etc., amplamente aceitas e utilizadas pelas principais empresas de auditoria e consultoria do mundo.

Na verdade, a *Performance Audit* foi incorporando diversas técnicas de análise e resolução de problemas administrativos tais como *benchmarking*, análise SWOT, grupal, entre outras, por vezes, apropriando o trabalho de auditoria do de consultoria.

No que se refere ao setor público, o processo de legitimação do conceito começou no final da década de 50 (SHAND & ANAND, 1996), em obra a execução, em larga escala, de trabalhos claramente qualificados como de caráter operacional só setenhado no final da década de 70 (POLLIT, 1997).

Observa-se que, embora a *Performance Audit* a auditoria de conformidade tenham limites definidos, na prática, os conceitos sempre tiveram uma zona comum, o que faz com que a atividade de *performance audit* tenha um viés relacionado ao cumprimento de normas e padrões estabelecidos, o qual se materializa na definição do escopo da atividade de algumas EFS.

Atualmente, a maioria das EFS adota a definição do termo *performance audit*, que abrangem o exame dos três “E”s (eficácia, eficiência e efetividade) de entidades públicas, programas e atividades governamentais. Em alguns casos a definição abrangente também o exame das práticas gerenciais adotadas pelos órgãos públicos.

Embora, em termos de definição, haja um consenso entre as EFS, expresso no conceito adotado pela Intosai, não se observa a existência de um conjunto de metodologias e práticas uniformes nos diversos países que praticam a *performance audit*. (POLLIT, 1999)

Uma das possíveis razões para essa diversidade é o caráter eclético e extremamente aberto do processo de construção e desenvolvimento das práticas relacionadas à *performance audit*, que incorporou elementos de diversas áreas do conhecimento, tais como da administração, da economia, e das ciências sociais.

Merece desta que a crescente integração da *Performance Audit* com outras atividades de análise de grande influência no setor público: a avaliação de programas públicos (*program evaluation*).

Oriгина da das ciências sociais na década de 30 (Nasciensi, 2000), a avaliação de programas consistia originalmente na aplicação sistêmica de procedimentos de pesquisa científica, quantitativos e qualitativos, para medir o impacto ou a *efetividade* dos programas de intervenção social (Ross e Freeman, 1993).

Com a crescente intervenção das EFS no exame de programas governamentais, as metodologias de avaliação sofreram adaptações que possibilitaram a execução de trabalhos em períodos menores que as avaliações tradicionais, facilitando sua difusão nas próprias EFS. Sobressai-se neste campo a experiência do General Accounting Office (GAO), dos Estados Unidos, pioneiro em termos mundiais na prática de avaliação de programas governamentais.

Como resultado dessa integração, passaram a fazer parte do cardápio metodológico da *performance audit* técnicas como estudo de caso, pesquisa (*survey*), delineamento experimental, quase experimental e não experimental, entre outras.

A contribuição desses diversos campos do conhecimento ampliou o leque metodológico da *performance audit* de tal forma, que, recentemente, surgiram questões e nomenclaturas acerca da pertinência do seu enquadramento como modalidade de auditoria.

Autores mais ligados ao campo da avaliação de programas, como Chelmsky e Rist, caracterizam-na como um tipo de avaliação de programas (apud: Barzelay, 1998)

Em linha oposta, autores como Davis e a mesma Chelmsky em trabalho anterior, traçam uma linha de visória clara entre *Performance Audit* e *Program Evaluation*, a partir das diferenças em vários aspectos dos trabalhos desenvolvidos pelas duas tradições (CHELIMSKY, 1990 e DAVIS, 1990).

Já Barzelay, utilizando comparativamente conceitos de modelos mentais, papéis de desempenho e modos de revisão empregados em auditoria, avaliação de programas e em *performance audit*, defende que esta última é uma atividade de intermediação entre as duas primeiras. Nestes termos, a denominação se deveria, basicamente, à simples tradição linguística e ao fato de a *Performance Audit* poder ser conduzida de maneira a imitar o processo de auditoria. (BARZELAY, 1998).

Finalmente, Politen defende que não há diferenças relevantes entre as duas atividades, exceto no que se refere à questão da dependência, condição intrinsecamente relacionada à prática da *performance audit* pelas EFS.

Percebe-se que o pano de fundo das discussões é uma disputa, no âmbito do setor público, entre (a) acadêmicos e profissionais ligados à avaliação de programas e (b) a comunidade de profissionais ligados à auditoria e membros das EFS, todos buscando legitimidade para suas posições.

O primeiro grupo (a) defende a rotulação de quaisquer trabalhos analíticos como avaliação, enquanto o segundo grupo (b) afirma que todos os trabalhos de revisão da gestão pública concernente aos resultados constituem *performance audits*.

Ainda que possam ser apontadas algumas diferenças entre as duas atividades, não há elementos suficientes para caracterizar *performance audit* como avaliação de programas ou afasta-la do campo de influência da auditoria. A hipótese aparentemente mais provável é a de que a crescente integração entre as metodologias das duas atividades tenda a esvaziar a discussão.

Em busca de uma definição

Se, como vimos, *performance audit* teve suas raízes históricas plantadas no solo da auditoria, para a conceituarmos é necessário partirmos da definição de auditoria.

Nesse ponto, ressalta-se que não há pesquisar a ciência suficiente para fundamentar uma teoria consistente sobre auditoria, embora ela seja parte importante de um conjunto de mecanismos de controle utilizados por organizações e governos já há bastante tempo em nossa sociedade (Power, 1997; Flint, 1996).

Conseqüentemente, grande parte das definições é de caráter empírico e orientada-se pelos objetivos parciais das atividades, razão pela qual a maioria dos livros sobre o tema restringe-se ao conceito financeiro de auditoria, que é o mais difundido.

De forma mais abrangente, uma das definições mais utilizadas, segundo Flint, é da *American Accounting Association*, cuja definição é a seguinte (*apud*, Flint, 1996):

“Auditoria é um processo sistemático de, objetivamente, obter e avaliar evidências concernentes a afirmações sobre eventos ou ações no campo econômico, de maneira a assegurar o grau de responsabilidade em termos das afirmações e critérios estabelecidos e comunicar os resultados aos interessados.”

Nessa linha, uma perspectiva filosófica básica é que auditoria é um mecanismo de controle social que visa a assegurar a *accountability*⁴ em duas ou mais partes (Flint, 1996).

Comefeito, ao analisar a história da atividade de auditoria sob uma perspectiva funcional, percebe-se que, no âmbito do setor público, ela pode ser definida como a aplicação de um conjunto de metodologias, procedimentos, técnicas e métodos de revisão, avaliação, aferição e análise, com a finalidade de obter informação ou conhecimento acerca da regularidade (*regularity*) ou dos resultados (*performance*) das finanças, atividades, projetos, programas e órgãos governamentais.

⁴ *Accountability* – obrigação de responder por uma responsabilidade ou tarefa. Pressupõe a existência de pelo menos duas partes: uma que delega a responsabilidade e outra que aceita, com o compromisso de prestar contas da forma como usou essa responsabilidade (Escritório Auditor-Geral do Canadá, 1995)

Assim, *performance audit* e *regularity audit* constituem duas partes de um mesmo todo, o qual objetiva garantir *accountability* do setor público em duas diferentes perspectivas: legalidade e resultados. Basicamente, o que diferencia a *Performance Audit* justamente o foco nos resultados, conforme representado na figura abaixo.

Finalmente, para que se possa chegar a uma proposta de definição razoável, é preciso saber que tipos de trabalhos são desenvolvidos pelas EFS nessa área, de forma a não dissociar o conceito da realidade e abranger todas as variações da atividade existentes.

Pollit (1999), ao classificar os diferentes trabalhos de *performance audit* desenvolvidos por EFS, propôs um tipo lógico baseado nos critérios de auditoria utilizados.

TIPO	OBJETIVO
Economia	Verificar os custos do auditado.
Eficiência	Verificar a relação entre os insumos e os produtos das ações governamentais.
Efetividade	Analisar os resultados reais, comparando-os aos esperados.
Boa prática de gestão	Verificar se o auditado possui um bom sistema contábil gerencial, partindo da idéia central de que, em várias áreas, existe um razoável entendimento sobre o que constitui boa prática de gestão. Comparar as atividades atuais do auditado com modelos ou padrões de bom gerenciamento (<i>benchmarking</i>).
Qualidade de serviço	Observar se determinado serviço público atinge as expectativas razoáveis de seus usuários
Atendimento de metas	Verificar se o auditado atingiu suas próprias metas, de clara e publicamente estabelecidas por normativos.

Já Barzelay, baseando-se em trabalhos desenvolvidos por EFS no âmbito da Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), chegou à seguinte classificação:

TIPO	OBJETIVO
Eficiência	Identificar oportunidades de diminuição de custos na geração dos produtos das ações governamentais.
Efetividade de Programas	Avaliar o impacto dos programas e políticas públicas.
Capacidade Gerencial	Avaliar a capacidade de alcançar as metas de eficiência, econômica e efetividade por parte de uma organização.
Informações de Resultados	Validar informações relativas aos resultados de uma organização
Análise de Risco	Identificar os riscos para o sucesso de um programa governamental
Revisão de Boas Práticas	Elaborar padrões de melhores práticas e avaliação comparativa
Revisão Geral de Gestão	Avaliar a capacidade de uma organização no cumprimento de suas missões e seus objetivos

Nos EUA, a National Academy of Public Administration (NAPA), classificou os trabalhos do General Accounting Office (GAO) da seguinte forma⁵:

TIPO	OBJETIVO
Economia e Eficiência	Determinar se a entidade audita está utilizando seus recursos de forma econômica e eficiente, as causas das práticas anti-econômicas, bem como a observância das leis e regulamentos relativamente a questões envolvendo a eficiência e a econômica.
Revisão Geral de Gestão	Examinar as estruturas e sistemas gerenciais, operações e processos, seus pontos fortes e suas deficiências.
Avaliação de Programas	Examinar os resultados efetivos dos programas.
Análise de Política Pública	Analisar projeções relacionadas ao processo decisório em políticas públicas.

A comparação entre essas diferentes classificações permite concluir que o conceito de Performance Audit transcende a verificação das dimensões da eficácia, eficiência e efetividade. Passa ele necessariamente pelo exame das estruturas

⁵ Relatório elaborado para o Comitê de Assuntos Governamentais do Congresso não corresponden às definições do Yellow Book

gerenciais e de informações que garantem os resultados de organizações, programas, projetos e atividades. Chegamos a avançar no campo da avaliação das políticas públicas, e embora o caso da EFS dos EUA pareça ainda uma exceção (SCHWARTZ, 2000).

Por último, é preciso não esquecer que todo trabalho de *performance audit* visa, em última instância, a oferecer sugestões ou recomendações que, uma vez implementadas, melhorem os resultados da ação governamental.

Assim, após discurrir sobre as origens, a evolução, a utilização e a finalidade da atividade de *performance audit* propõe-se a seguinte de finição do termo:

Performance Audit

Aplicação de um conjunto de metodologias, procedimentos, técnicas e métodos de obtenção, aferição, revisão, avaliação e análise de informação ou conhecimento acerca dos resultados (performance) e das estruturas gerenciais das atividades, projetos, programas, políticas e dos órgãos governamentais, com a finalidade de oferecer sugestões que melhorem os níveis dos resultados da ação governamental.

BIBLIOGRAFIA

- ARENS, Alvin A.; LOEBBECKE, James K. *Auditing: an integrated approach*. Prentice-Hall International, 1991.
- BARZELAY, Michael. *Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organisational Strategies in the OECD*. *Governance*, Vol. 10, Nº 3, pp. 235-260, 1997.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília, 2000.
- CHELIMSKY, Eleanor. *Expanding GAO's Capabilities in Program Evaluation*. *The GAO Journal*. Washington, 43-52, Winter/Spring, 1990.
- DAVIS, Dwight F. *Do You Want a Performance Audit or a Program Evaluation?*. *Public Administration Review*, 35-41, Jan/Feb, 1990.
- FLINT, David. *Philosophy and Principles of Auditing*. London, Macmillan, 1988.
- FRANCO, Hilario. *Auditoria Contábil*. São Paulo. Atlas. 1991.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – INTOSAI. *Normas de Auditoria da INTOSAI*. Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Salvador, 1995.
- MOTTA, João Maurício. *Auditoria: princípios e técnicas*. Atlas, 2 ed, São Paulo, 1992.

- POLLITT, Christopher, et.al. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. London. Oxford University Press, 1999.
- POWER, Michael. *The Audit Society: rituals of verification*. London: Oxford University Press, 1999.
- PRICE WATERHOUSE. *Avaliação do Desempenho Operacional: Estabelecimento e Administração de uma Auditoria Operacional*. Mimeo
- ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard E. *Evaluation: a systematic approach*. California. SAGE Publications, 1982.
- SCHWARTZ, Robert. *State Audit: panacea for the crisis of accountability? An empirical study of the Israeli Case*. International Journal of Public Administration, 23 (4), 405-433, 2000.
- SHAND, David; ANAND, Paul. *Performance Auditing in the Public Sector: approaches and issues in OECD member countries*. In Performance Auditing and the Modernization of Government. Paris, OECD, 1996.

Carlos Wellington Leite de Almeida²

Introdução: pensar a defesa “economicamente”

A utilização de ferramentas da ciência econômica contribui para conceber o res-
pal do teórico e científico à análise da defesa nacional. A proposta de tratamento do
tema da defesa como um tema econômico diz respeito à aplicação dos conceitos e
princípios da economia a uma área do conhecimento que, muitas vezes, desenvolve
conceitos próprios de forma hermética, permitindo pouco intercâmbio com outras
formas de entendimento. Esse hermetismo pode ser devido a uma cultura de defesa
isolacionista ou ao desinteresse generalizado da sociedade e do meio acadêmico pelo
estudo econômico da defesa. Traçar o tema da defesa segundo a ótica econômica é
concluir formas diferentes de entendimento. Para os profissionais envolvidos, repre-
senta uma oportunidade de apresentar em base teórica adequada a uma análise
integrada do planejamento e da execução do orçamento da defesa.

Muito da própria forma de se decidir a economia tem a ver com o processo de ci-
sório militar, sobre o qual se refere à necessidade de definição de estratégias, de
emprego de meios apropriados e de fins adequados aos meios disponíveis e ao in-
teresse geral da nação. Como propósito de melhorar suas possibilidades e aproveitar
ao máximo seu potencial, o país é levado a “pensar economicamente” sua defesa, ou
seja, precisa paupar a análise de suas questões de defesa a partir da corrente e limita-
dor a relação entre necessidade e recursos escassos.

Assim, por exemplo, dados uma restrição orçamentária, os meios disponíveis e
os fins a serem atingidos, qual deve ser o perfil da defesa de um país? Deve um país
investir mais em sua Marinha ou em seu Exército? A possibilidade de maior explora-
ção dos recursos econômicos da plataforma continental marítima compensa a redução
do grau de prontidão militar nas fronteiras terrestres? E no caso de se decidir por uma
das opções, qual será o equipamento mais adequado? São questões como estas que in-
comodam o analista econômico e orçamentário da defesa, o qual pode valer-se de

¹ Texto produzido a partir de estudos realizados no curso Defense Economics and Budgeting,
da National Defense University, Estados Unidos

² Analista de Finanças e Controle do TCU, possui Mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília, realizou os cursos Defense Economics and Budgeting – National Defense University e Techniques of Financial Analysis and Programming – International Monetary Fund Institute em Washington, DC, Estados Unidos e no Brasil os cursos de Hidrografia pela Diretoria de Hidrografia e Navegação e Ciências Navais pela Escola Naval.

conceitose princípios econômicos para melhor de ci dir, na busca da forma mais econômica de se obter bons resultados do investimento em defesa: a tranquilidade de danação.

Princípios e conceitos econômicos aplicados à defesa

A aplicação dos princípios e conceitos econômicos não visa tornar resposta para das as questões, mas a constituir ferramenta analítica confiável na busca da melhor solução. Assim sendo, conceitos normalmente restritos ao mundo da ciência das cassez são transportados para o mundo da defesa. Um uni ver so em que, como no econômico, também há cassez de recursos e infinda de de demandas.

Um dos conceitos econômicos mais facilmente aplicáveis à análise de defesa, e que diz respeito à própria limitação de escolha diante das cassez, é o conceito de *trade-off*. *Trade-off* é a relação de troca necessária amente existente em uma situação de recursos escassos, graficamente representada pela curva de frente ir a de produção. A frente ir a de produção representa a situação de máxima utilização dos recursos disponíveis para produção de determi na da quantidade de cada um dos dois bens considerados e a aplicação do *trade-off* ao tema da defesa se mostra razoavelmente evidente.

O conceito de *trade-off* em defesa é tradicionalmente conhecido como dilema “manteiga versus canhões”, ou “arados versus espadas”. Segundo este ponto de vista, a nação de ver a alocação de seus recursos de forma a produzir bens “civilis” ou “militares” de acordo com sua necessidade, ao mesmo tempo, zelar para que a produção de ambos os bens se dê com a utilização mais econômica dos recursos disponíveis, sob pena de se incorrer em imperdoável desperdício das potencialidades nacionais. Assim, arados e espadas deverão ser produzidos em quantidade que atenda às necessidades de geração de riquezas (arados) e de proteção das riquezas geradas (espadas).

A noção do *trade-off* opera uma sensível mudança no próprio conceito de custo. Isto porque, analisa do o tema sob a ótica das cassez de recursos, toda quantidade de arados (ou manteiga) a ser produzidosignificará redução na capacidade de produção de espadas (ou canhões). Neste caso, o custo envolvido na tomada de decisão de ixade ser avaliado em termos puramente financeiros para incorporar a idéia de que o custo de se produzir algo corresponde à opção de deixar de produzir algo ou traçosa também necessária. O custo de um avião de combate, ou de uma nova unidade naval, de ixade ser medido apenas em milhões de dólares para ser medido, também, em termos da qualidade de ixade ser oferecido à nação, por exemplo, educação primária ou saúde básica. Isto não significadi zer que a defesa deva ser de ixada para se gundo plano dentro as prioridades nacionais, pois a falta de investimentos militares poderá gerar, por exemplo, uma instabilidade nas fronteiras capaz de ameaçar não somente a tranquilidade de com que se conduz os programas de educação e de saúde, mas toda a capacidade produtiva do país.

Como o *trade-off*, conceitos econômicos intimamente relacionados ao tema da defesa são os de especialização e vantagens comparativas. No domínio da economia, em contras e a idéia, já bastante sediada, de que a especialização e as vantagens comparativas a elas associadas permitem incremento na produção, ou seja, permitem aumentar a produção e, muitas vezes, melhorar-lhe a qualidade. Aplicados à defesa, esses conceitos conduzem à idéia de que a especialização das forças armadas pode gerar uma defesa “maior” e “melhor”. Aviões de ataque ao solo especializados, provavelmente, terão melhor rendimento em ações de apoio aéreo aproximado (close air-support) ou de interdição aérea do campo de batalha (battlefield air-interdiction) do que aviões de emprego geral. Por semelhantes aviões mais eficientes, tende-se a obter o mesmo resultado com um número menor de aviões, abrindo possibilidades de economia de recursos.

O conceito de mercado, embora de aplicabilidade de ao tema da defesa bastante polêmica, deve ser lembrado como ferramenta na busca de eficiência. No que se refere à escolha entre diferentes armas e míssis produzidas em plantas industriais privadas, nacionais ou internacionais, a competição entre as opções disponíveis, respeitadas as características específicas e a vocação de defesa de cada país, poderá contribuir para a decisão pela melhor combinação a ser adquirida – a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), é correntemente referenciada na literatura especializada como empresa tradicionalmente ligada ao setor de defesa que obteve significativo progresso a partir do desenvolvimento de uma mentalidade de mercado.

Outros conceitos e princípios econômicos também aplicáveis à análise da defesa são os de capital humano e de externalidades. O conceito de capital humano, por sua vez, se mostra aplicável ao tema da defesa de forma praticamente idêntica à que la em que se aplica na sociedade civil: quantidade de pessoal, custos com salários, necessidades de treinamento, são idéias tão familiares ao universo da defesa quanto ao mundo das empresas. Por fim, as externalidades também emprestam sua significância ao tema da defesa. Uma pesquisa militar poderá resultar em avanço tecnológico importante para a indústria como um todo, ou ainda, a ocupação militar de uma região isolada (partes da Amazônia, por exemplo) poderá representar a ponta-de-lança de uma ocupação geral, economicamente consolidada.

Singularidade do “produto” da defesa

Uma das mais importantes medidas econômicas é a que relaciona a relação nos gastos realizados e o resultado obtido. Neste ponto da análise, é fundamental mencionar a singularidade do resultado, em termos de defesa, obtido. Enquanto os gastos com defesa costumam ser facilmente identificados e quantificados, o resultado obtido, muitas vezes, é de difícil percepção e de complicada mensuração. Os gastos são relativos, basicamente, ao pessoal envolvido (soldos, instrução, treinamento), ao

equi pa men to mi li tare à sua ma nu ten ção e aos de ma is cus tos para fun ci o na men to da má qui na ad mi nis tra ti va, além da que les re la ci o na dos com a gera ção e aqui si ção de tecnologia. Esses ele men tos po dem ser, com re la ti va fa ci li da de, iden ti fi ca dos e me di dos em ter mos fi nan ce i ros. Já os re sul ta dos não ace nam ao ana lis ta com a mes ma fa ci li da de de en ten di men to.

Nessa no ção re si de a sin gu la ri da de do “pro du to” ofe reci do pe la de fe sa. Quan to “me de” a de fe sa con se gui da a par tir dos re cur sos com ela des pen di dos? Mes mo pa ra ca sos es pe cí fi cos e iso la dos, a an á li se apre sen ta com pli ca ções: no ca so dos avi ões de ata que ao so lo, ain da que se pos sa “me dir” seu re sul ta do em ter mos da área do cam po de ba ta lha que po dem efi caze efi ci en te men te co brir, ou do nú me ro de ve í cu los in í mi gos que são ca pa zes de des tru ir em um ata que, ex í gi rá en or me es for ço a re du ção de tais me di das a ú ni da des que pos sam ser com pa ra das com os cus tos en vol ví dos. E a si tu a ção se com pli ca cada vez mais à me di da em que se avan ça rumo a con ce i tos mais ab ran gen tes e abs tra tos como a “se gu ran ça” do pa ís, esta sim, pra ti ca men te im pos sí vel de ser me di da em ter mos fi nan ce i ros. O de sa fio ao ana lis ta de de fe sa está lan çad o: a res pos ta de pen derá da ca pa ci da de de in te gra ção de in for ma ções pro ve ni en tes dedi ver sas áreas do co nhe ci men to e da per cep ção apu ra da dos in te res ses, das po ten ci a li da des e das li mi ta ções na ci o nais.

Gastos com de fe sa e cres ci men to eco nô mi co

Os gastos com a de fe sa po dem ge rar efe i tos po si ti vos ou ne ga ti vos so bre o cres ci men to eco nô mi co de um pa ís. É jus ta men te nes sa id é ia de que o pa ís po de ou não ser “aux i li ado” eco no mi ca men te pe los in ves ti men tos em de fe sa que re si de a im por tã ncia do es tu do de tal re la ção.

É mi le Be no it é usu al men te apon ta do como o au tor da tese de que o in cre men to nos gastos com de fe sa guar da re la ção di re ta com o cres ci men to eco nô mi co na ci o nal. Cen tran do seus es tu dos so bre o pe rí o do com pre en di do en tre os anos de 1950 e 1965, Be no it lo grou ob ter uma re la ção po si ti va en tre gastos com de fe sa e cres ci men to eco nô mi co em cer ca de 40 pa í ses. Em bo ra apa ren te men te con clu si va à é po ca, a tese de Be no it aca bou por se tor nar mais re le van te pe las dis cus sões a que deu ori gem do que pe las con clu sões que per mi tiu.

Usual men te apon ta da como exem plo da re la ção po si ti va en tre gastos mi li ta res e cres ci men to eco nô mi co, a Ale ma nha da se gun da me ta de dos anos 30 cons ti tui ber ço de seu pró prio con tra exem plo no pe rí o do que su ce deu à Se gun da Guerra Mun di al, pe rí o do em que se ca rac te ri zou por ní vel ex tre ma men te ba i xo de gastos com de fe sa e ace le ra do cres ci men to eco nô mi co. Assim, a ver da de pa re ce ser a de que não exis te um re la ção de fi ni ti va en tre os gastos com de fe sa e o pro gres so eco nô mi co da na ção, mas que, ao con trá rio, di fe ren tes po si bi li da des so bres sa em, de ven do ser cada ca so tra ta do in di vi dual men te. Se guem exem plos das di fe ren tes re la ções pos sí veis.

- a) gas to com de fe sa re du zi do e cres ci men to eco nô mi co ele va do: Ale ma nha e Ja pã o no pós-guer ra;

- b) gastocomdefesaeevadoe cresci mentoeconômico tambémelevado: Tai wane Co réia do Sul;
- c) gastocomdefesareduzi doe cresci mentoeconômico tambémreduzi do: vários países africanos;
- d) gastocomdefesaeevadoe cresci mentoeconômico reduzi do: União Soviética nos anos 80.

Como se vê, parece não haver consenso sobre a relação entre os gastos com defesa e o crescimento econômico. Enquanto alguns estudos do assunto alegam que os gastos com defesa desviam recursos essenciais à pesquisa e ao desenvolvimento, outros fazem questão de assinalar a possibilidade de se obter externalidades positivas dos gastos com defesa sobre a tecnologia, a qual pode se beneficiar dos resultados das pesquisas militares. Outros, ainda, fazem questão de mencionar a geração de empregos decorrente do crescimento da indústria bélica e dos próprios efeitos militares. Exemplo interessante desta última visão é o caso do Uruguai: pe que no emproporções geográficas e econômicas, aquele país parece haver em prestação a seu sistema de recrutamento militar um verda de i ro aspec to de programa de empregos. De acordo com pesquisa realizada pelo International Institute for Security Studies, divulgado em março de 2001, o Uruguai emprega cerca de 7 pessoas em seu setor de defesa para cada 1000 habitantes. Para que se tenha uma noção de quanto ele vai da é essa proporção, seus vizinhos mais próximos, Brasil e Argentina, empregam menos de 2 pessoas por cada 1000 habitantes no seu setor de defesa.

Defesa como bem público

Da teoria dos bens econômicos re tira-se a noção do bem público, assim considerado por ser não-ri val e não-exclusivo. Por bem não-ri val enten de-se aquele que, ao ser consumido, utiliza do ou de manda do por alguém, não chega a impedir ou reduzir sua disponibilidade para outros. Por bem não-exclusivo enten de-se aquele cujo provei to ou uso não pode ser impedido pelo seu provedor. Nesse sentido, a defesa nacional constitui bem público, ou seja, o fato de um cidadão “usufruir” da defesa não significa que outros cidadãos não possam fazer o mesmo (bem não-ri val) e o provedor da defesa, normalmente o Estado, não é capaz de impedir um ou outro cidadão de usufruir do mesmo bem (bem não-exclusivo). A noção do consumidor oportunista (do inglês free-rider), adjacente ao conceito do bem público, também se mostra aplicável ao tema da defesa, ou seja, é possível que um cidadão que “não pague” pela defesa (so negador de impostos, por exemplo) dela usufrua na mesma intensidade que aquele que “pague” normalmente por ela (contribuinte em situação regular). A conclusão dessa breve análise é que dificilmente o setor privado intressar-se-á pelo fornecimento do “bem” de defesa, mas, como um mínimo de defesa parece ser sempre imprescindível, o Estado deve arcar com o custo de sua entrega à coletividade.

Extraindo o máximo dos investimentos em defesa

As oportunidades e os desafios relacionados com a redução de custos de defesa, com vistas à liberação de recursos para aplicação em outras áreas, em contralugar de destaque entre as preocupações econômicas de muitos países. Isto porque os setores militares podem mandar recursos financeiros, de capital humano, de equipamentos, terras e infraestrutura para a ausência em outros setores da vida econômica da nação se mostre crítica. Entre tanto, o impulso para se reduzir custos com defesa deve ser sempre em contrabalanço das 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 das necessárias ao desenvolvimento da nação.

O Internationales Konversionszentrum Bonn, centro de estudos localizada na Alemanha, tem-se dedicado a estabelecer uma tipologia dos chamados ativos militares, 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 utilizada é o da gi-bilidade, de finida 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 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.

Princípios orçamentários de defesa

O orçamento é, por excelência, a concretização da vontade política de um país. Na prática, toda proposta política consiste apenas em discurso até o momento em que este já incluída na pauta orçamentária, o que abrangem as propostas votadas para a defesa nacional. 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 orçamentários gerais. Alguns deles são, a seguir, rapidamente mencionados e resumidamente associados à questão da defesa nacional:

- a) Princípio da Unidade. O orçamento deve ser uno, ou seja, cada unidade deve possuir apenas um orçamento. As unidades militares, bem como as civis relacionadas com a defesa não devem constituir orçamentos paralelos. Este princípio é de fundamental importância para a atividade de controle de contas, pois evita que seja necessário “garimpar” informações orçamentárias em diferentes fontes;
- b) Princípio da Universalidade. O orçamento deve conter todas as receitas e despesas. No caso das unidades militares e civis relacionadas à defesa, devem ser

incluída também as eventuais receitas próprias, tais como as taxas cobradas pela Marinha pela utilização da sinalização náutica;

- c) Princípio da Anualidade ou Periodicidade. O orçamento público deve ser correspondente a um período temporal determinado, geralmente um ano. Do ponto de vista do controle de contas, o princípio se relaciona diretamente com a questão da análise, pois, ao reduzir os ciclos de aplicação dos recursos a uma unidade temporal comum, permite comparações coerentes entre orçamentos executados em diferentes períodos;
- d) Princípio da Discriminação ou Especialização. É um princípio essencialmente relacionado com o trabalho fiscalizador dos parlamentares e das entidades superiores de fiscalização sobre as finanças executivas. No que se refere à defesa, devem ser evitadas as receitas genéricas, de forma a permitir análise segmentada e eficazes das ações executadas, da mesma forma que ocorre com as demais instituições nacionais;
- e) Princípio da Exclusividade. O orçamento militar, como os orçamentos dos demais setores da ação governamental, deve conter apenas matéria orçamentária. A existência das “caudas orçamentárias”, isto é, matérias distintas aprovadas no bojo da priorização do orçamento, gera distorções na elaboração, na execução e na avaliação orçamentárias;
- f) Princípio do Equilíbrio. Como ocorre nos demais setores da atividade do Estado, as despesas com defesa não devem superar as receitas. Do contrário, toda a expectativa de contribuição do setor de defesa para o crescimento econômico pode ser neutralizada pelo desequilíbrio orçamentário.

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 importância 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 ideia socialmente consagrada 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.

Caráter continuado dos gastos com defesa e plurianualidade do orçamento

A defesa, já definida como bem público a partir de suas características de não-rivalidade e não-exclusividade, não é um bem cujo provimento possa ser interrompido. Da mesma forma, os gastos com a defesa são do tipo com os quais se

pos sa de i xar de efe tu ar gas tos. Nor mal men te, en vol ve me qui pa men tos e ma te rial de al to cus to, so bre tu do quan to mais in ten si vo sem tec no lo gi a e e les in cor po ra da, e de man dam des pe sas com ma nu ten ção e tre i na men to de ca rá ter con ti nu a do, sob pe na de in vi a bi li za ção do cum pri men to das ta re fas per ti nen tes.

So bres sai a ques tão da plu ri a nu a li da de do or çã men to da de fe sa. Cada in ves ti men to re a li za do traz em si a pro je ção dos cus tos com ma nu ten ção, tre i na men to e ou tros itens por su ces si vos pe rí o dos or çã men tá rios. Por exem plo, no que se re fe re à crí ti ca ques tão dos so bres sa len tes e da mu ni ção, há que ser sem pre ques ti o na do se um ar ma men to novo in cor po ra do ao ar se nal do país não cor re o ris co de ter seu em pre go in vi a bi li za do por uma fal ta de par tes es sen ci a is ao seu fun ci o na men to. Por mais que um equi pa men to haja si do ad qui ri do a cus to fa vor á vel, faz se sem pre per ti nen te ques ti o na ros cus tos en vol vi dos com sua pos te ri or uti li za ção e ma nu ten ção, os quais, mu i tas ve zes, po de rão in ver ter des fa vo ra vel men te um fiel de ba lan ça que an tes apon ta va para um in ves ti men to promi sor.

Controle externo de fesa

O con trole ex ter no da ad mi nis tra ção tem a fun ção pre cí pu a de ga ran tir a uti li za ção dos re cursos fi nan cei ros e do pa tri mônio do país em acor do com a ma ni fes ta ção le gí ti ma dos in te res ses na ci o nais. Cabe ao con trole ex ter no, de vi da men te apo ia do pelo con trole in ter no, agir como guar di ão do in te res se pú bli co em re la ção às aç ões ex ecutadas com re cursos go ver na men ta is. Espe ci al men te no que se re fe re à de fe sa, tra di ci o nal men te um tema de pou ca pro xi mi da de em re la ção ao ci da dão co mum, as en ti da des de fis ca li za ção pra ti ca men te as sumem a to ta li da de do pa pel con trola dor, o que re do bra sua res pon sa bi li da de pe ran te a so ci e da de ci vil.

A an á li se da le ga li da de dos atos con ti nu a ser de fun da men tal im por tã ncia para a ga ran ti a de re gu la ri da de na uti li za ção de re cur sos. Não obs tan te, cada vez mais gan ham ên fa se as ques tões da efi cá cia e da efi ci ên cia, ou seja, do atin gi men to efe ti vo dos prop ó si tos al me ja dos, ao me nor cus to pos sí vel. Em ter mos da eco no mia e do or çã men to de de fe sa, tais ques tões gan ham es pe ci al re al ce em fun ção da pró pria ca rac te rís ti ca fun da men tal do pro du to po re la ofer ta do: a ab so lu ta im pres cin di bi li da de. A paz e a es ta bi li da de ob ti das por uma de fe sa efi caz e efi ci en te con sti tu em con di ção *sine qua non* para o pro gres so e, por tan to, di re ta men te li ga das à mis são con sti tu ci o nal men te atri bu í da ao con trole ex ter no.

CONCLUSÃO

A eco no mia po de ser uti li za da como fer ra men ta ana lí ti ca para as ques tões da de fe sa na ci o nal. Tal pro pos ta ofe re ce a opor tu ni da de de es tu do do tema sob uma ó ti ca in te gra do ra em re la ção à pol í ti ca na ci o nal, ain da que não se re vis ta do ca rá ter de res pos ta ab so lu ta a to dos os ques ti o na men tos que en vol vam a pol í ti ca de de fe sa de um país.

A apli ca ção dos conce i tos e prin cí pi os da eco no mia ao mun do da de fe sa per mi te ou tra men to des te tema se gun do uma for ma de en ten di men to mais fa mi li ar à so ci e da -

de, uma vez que os conceitos tradicionais de defesa normalmente se desenvolvem em um ambiente mais ou menos herméutico, com pouca transferência de conhecimento interdisciplinar. Essa perspectiva é extremamente relevante, sobretudo quando o país passa por momentos de redefinição institucional em sua estrutura de defesa.

É o caso do atual momento vivido pelo Brasil. A recente criação do Ministério da Defesa, com o consequente reforço da noção de controle civil sobre as forças armadas, leva à necessidade de rediscussão das relações entre as armas e a sociedade de que elas devem proteger e que a elas confia a guarda de seus mais importantes valores. Os conceitos puramente militares, normalmente desenvolvidos em círculos fechados de conhecimento, pouco divulgados por receio das autoridades envolvidas ou como resultado da baixa nível de interesse social, podem representar, em maior ou menor medida, um obstáculo à obtenção do esperado entendimento. A economia de defesa apresenta-se, a este respeito, como ferramenta de integração entre os setores civil e militar do país, não como substitutos dos conceitos militares, mas como sua importante aliada. A substituição radical de conceitos e princípios militares contrapõe-se à própria necessidade de existência das forças armadas. Confiar-se em sua ação extrema da que, como é de se esperar, dificilmente se mostrará zoável. Contudo, a integração entre a análise econômica e a análise militar pode gerar um reforço mútuo aos dois campos do conhecimento, com benefícios significativos para ambos.

Conceitos econômicos como as combinações de produção, por exemplo, poderão conduzir a melhor alocação dos recursos militares se guido a ótica econômica. Isso, provavelmente, significaria a utilização desses recursos em níveis de produtividade maiores, de forma a retirar do universo militar a maior contribuição possível, inserindo de forma mais consistente e integrável a questão militar na questão nacional, e desfazendo a imagem de um aparente e inaceitável divórcio entre o cidadão e o soldado. A análise da defesa se guido o conceito de trade-off possível a definir os custos da defesa não apenas em função de seu significado financeiro, mas em função da aquilo que deixa de ser entregue à sociedade. Tem-se, com isso, mais um argumento de análise, útil e valioso na busca da melhor alocação possível dos recursos nacionais e na composição de uma política nacional mais consonante com as necessidades e os interesses nacionais.

O entendimento da singularidade do produto ofertado pela defesa de um país também se mostrará relevante para a realização de uma análise mais profunda. A consideração econômica das questões de defesa requer o entendimento de sua singularidade e de suas características essenciais de bem público. Essa noção deve ser explicada à sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes, de forma a desfazer o divórcio cidadão-soldado e a enquadrar a análise dos orçamentos da defesa se guido uma lógica coerente e adequada às suas peculiaridades, em particular, à dificuldade de mensuração de resultados. A consideração de tais peculiaridades poderá constituir

ferramenta útil para a obtenção dos melhores resultados possíveis dos investimentos em defesa e para a geração de externalidades positivas em relação ao crescimento econômico nacional.

O orçamento como a economia, também apresenta seus conceitos e princípios à análise do tema da defesa. Uma vez ser o orçamento, por excelência, o instrumento de concretização da atividade governamental, muito adequada definição do perfil da defesa de seu próprio da inserção no contexto do orçamento nacional. Assim, a análise das questões de defesa segundo a ótica orçamentária tende a aproximar os assuntos dos de maior interesse nacionais. Em especial no que se refere às questões da gestão da defesa e do controle, a integração da ótica essencialmente militar à ótica orçamentária, ao impulsionar o controle cidadão sobre a defesa, acaba para um importante passo na realização bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados.

Cum pressali tar, por fim, o papel do controle externo no âmbito das análises econômica e orçamentária da defesa nacional. Como os temas de defesa, normalmente, são tratados de forma distante da sociedade civil, o controle externo tem redobrada sua responsabilidade. Responsável pela análise da legalidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia na utilização dos recursos públicos, no que se refere à defesa, em particular, o controle externo tem a honra de assumir isoladamente o poder de vigilância, tornando-se, verdadeiramente, “os olhos” da sociedade sobre a defesa, muito frequentemente, “os únicos olhos”. A existência nos órgãos de controle de setores especializados no assunto, bem como de técnicos qualificados, representa uma importante iniciativa para garantir a melhor defesa possível para o país. Entretanto o deve o controle externo agir, também, como meio integrador dos interesses envolvidos, com vistas ao desenvolvimento, no seio da defesa nacional, de uma efetiva mentalidade de controle: eficaz, eficiente, desprovida de preconceitos danosos e visando, exclusivamente, ao bem do país.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL. *Public expenditure management handbook*. Washington, DC, USA.

BRZOSKA, Micha el; FRANKO, Patricia & HUSBANDS, Jo, 2000. *Typology of military assets*. Bonn, Alemanha: BICC – Bonn International Center for Conversion.

DEVARAJAN, Shan ta ya nan; SQUIRE, Lyn & SUTHI WART-NARUEPUT, Set ha put, 1997. “Beyond rate of return: reorienting project appraisal”. Washington, DC, USA: *The World Bank Research Observer*, vol. 12, pp. 35-46.

- FLOURNOY, Michele A, 2001. "Introduction: twelve strategy decisions". Quadrennial Defense Review: Strategy-Driven Choices for America's Security. Washington, DC, USA: National Defense University.
- FRANKO, Patrice, 1992. The brazilian defense industry. Boulder, USA: Westview Press.
- FRANKO, Patrice. "Defense production in Argentina, Brazil and Chile: a comparative perspective". Defense analysis, vol. 12, nº. 3, pp. 315-326.
- FRANKO, Patrice. "The puzzle of brazilian arms production". Journal of American Studies and World Affairs.
- FRANKO, Patrice, 2000. The economics of defense: an introduction. Waterville, USA: Colby College.
- HALL, Anthony, 2000. Amazonia at the crossroads: the challenge of sustainable development. London, UK: Institute of Latin American Studies, University of London.
- HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd, 1995. The economics of defense. Cambridge, USA: Cambridge University Press.
- HITCH, Charles J. e MCKEAN, Roland N, 1986. The economics of defense in the nuclear age. New York, USA: Harvard University Press.
- KUGLER, Richard L, 2001. "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.
- MANKIW, Gregory. Principles of economics. Fort Worth, USA: The Dryden Press.
- OLVEY, Lee D.; GOLDEN, James R. & KELLY, Robert C. The economics of national security. Wayne, USA: Avery Publishing Group Inc.
- PETREI, Humberto, 1997. Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina. Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio & RAZA, Salvador Ghel fi, 1999. Guia de estudos de estratégia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- QUINTANA, Juan Ramón (org.), 1999. La defensa nacional un bien público. La Paz, Bolivia: Ministerio de Defensa Nacional.
- SIMON, Herbert A, 2000. "Public administration in today's world of organization and markets". Internets: www.apsanet.org.

WARNER, John T. Warner & ASCH, Beth J., 1995. "The economics of military manpower".
Handbook of defense economics.

Evolução da gestão da informação

A gestão da informação, desde o final do século XIX, tem experimentado várias mudanças conceituais e práticas. De acordo com Horton (1986), até os anos 80, a gestão da informação passou por sete estágios diferentes. No primeiro estágio, a ocupação era o controle físico dos suportes informacionais que, após a virada do século, inclinou-se para a mecanização, simplificação e replicação desses suportes, dando origem aos primeiros esforços no controle da proliferação dos suportes informacionais, essencialmente em papel.

Com o gerenciamento de arquivos, nos anos 20 e 30, surgiu a terceira fase, enfocando a gerência dos suportes informacionais de uma forma mais organizada e ampla. Com o advento do computador, iniciou-se a quarta etapa, representada pela gestão das tecnologias de informação automatizadas. O quinto estágio caracterizou-se pela explosão das informações, com a difusão dos computadores nas grandes corporações e de outras tecnologias como microfiches, microfichas e dispositivos ópticos.

No final dos anos 60, surgiu o conceito de sistemas de informação gerenciais, o qual se consagrou no sexto estágio evolutivo da gestão da informação. De acordo com Oliveira como “processo de transformação de dados em informações que são utilizadas na estrutura de ciência da empresa” (1996, p. 39), o sistema de informações gerenciais (SIG) é capaz de fornecer informações mais consistentes para a tomada de decisões, proporcionando uma visão contextual do passado e do presente, e permitindo aos executivos a elaboração de prognósticos mais realistas. Oliveira (1996) acrescenta que o SIG pode acarretar melhoria na produtividade e nos serviços prestados; redu-

¹ Mestre em Ciência da Informação, graduada em Engenharia Elétrica (Universidade de Brasília). Trabalha como Analista de Finanças e Controle Externo no Tribunal de Contas da União, na área de Auditoria da Tecnologia da Informação _ ADFIS.

ção de custos operacionais e do grau de centralização das decisões na empresa; e melhoriano acesso às informações, entre outros benefícios.

Nos anos 70, a gestão da informação passou a ser de no m i n a da tam bém de gestão de recursos de informação, constituindo-se em uma estratégia para o gerenciamento de todas as informações necessárias em uma organização. A maioria das instituições atuais se encontram nesse estágio evolutivo da gestão da informação, apesar de, mais recentemente já ter surgido um novo conceito – a gestão do conhecimento.

Cronin & Davenport, em seu livro *Elements of Information Management* (1991), descrevem que a gestão da informação se baseia em conhecimento codificado (símbolos, padrões e algoritmos) para formalmente representar entidades informacionais que permitem a automação de processos, tomada de decisão, recuperação da informação.

Taylor & Farrell (1992) comentam que há um consenso de que a gestão da informação é capaz de identificar, coordenar e explorar entidades informacionais de uma organização, utilizando as características dessas entidades para agregar valor às informações já existentes e aumentar a vantagem competitiva da organização sobre seus concorrentes.

Em alguns textos, a gestão da informação é utilizada como sinônimo de sistemas de informações, tecnologia da informação, gerência de dados, análise de sistemas, entre outros nomenclaturas. Na verdade, gestão da informação é tudo isso e algo mais. A atual gestão da informação utiliza a tecnologia da informação, a cibernética, a análise de sistemas, os conceitos das ciências da computação e da informação, os sistemas de informações gerenciais, a engenharia, a automação de escritórios e os princípios de negócios e de administração para planejar, gerenciar e controlar um dos recursos mais importantes para a sobrevivência de uma instituição no mercado atual – a informação.

Rowley apud Butcher & Rowley (1998) considera a gestão da informação como uma disciplina que engloba planejamento da política de informação de uma organização, desenvolvimento e manutenção de serviços e sistemas integrados, otimização de fluxos de informação e adaptação das tecnologias de ponta às necessidades dos usuários, qual quer que seja seu papel ou status na organização.

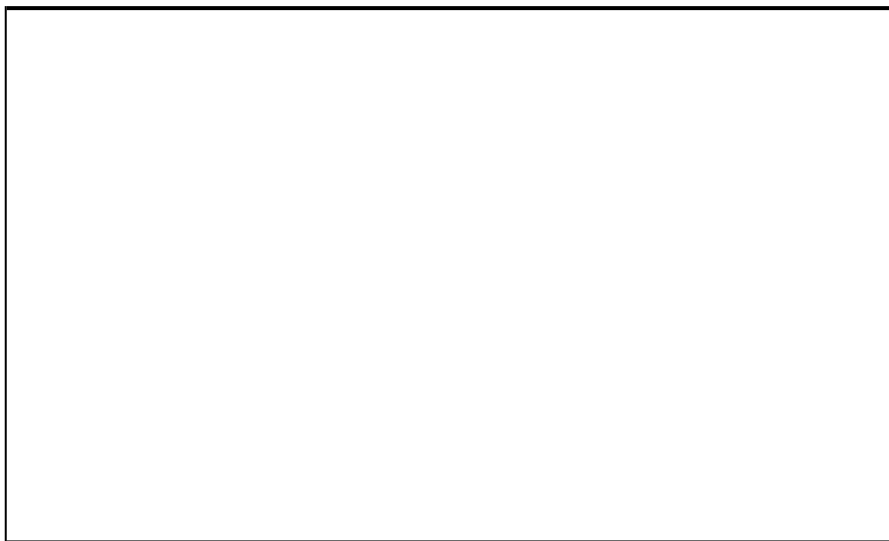
Com essa concepção, Butcher & Rowley (1998) propuseram o modelo dos “sete Rs da gestão da informação”. Nesse modelo, os Rs representam o ciclo informacional, desde a leitura (reading) de uma informação, passando pelas fases de reconhecimento, reinterpretação, revisão, distribuição (release), reestruturação e, finalmente, para fechar o ciclo, recuperação (Figura 1).

Figura 1 Modelo dos sete Rs da gestão da informação (Dias, 2001c).



Esse ciclo pode ser observado em qualquer contexto informacional, inclusive no mundo digital. Um novo conceito de gestão da informação digital - o portal corporativo - utiliza metadados² e a linguagem XML (*eXtensible Markup Language*) para integrar os dados não estruturados, mantidos em arquivos textuais, relatórios, mensagens de correio eletrônico, gráficos, imagens, aos dados estruturados das bases de dados do data warehouse, fornecendo acesso às informações institucionais a partir de uma interface individualizada, disponível na rede hipertextual corporativa - Intranet³ (Figura 2).

Figura 2 Modelo conceitual de portal corporativo
- adaptado de Shilkes & Tylman (1998).



² Descrição da estrutura, conteúdo, índices e outras propriedades dos dados, isto é, dados sobre dados.

³ Aplicação da tecnologia Internet no âmbito interno da empresa.

Portal corporativo como ferramenta de gestão da informação digital

Segundo Dias (2001a), o portal corporativo, em sua concepção mais completa, propõe-se a ser uma ferramenta capaz de permeiar todo o ciclo informacional, já que engloba tecnologias capazes de implementar, individualmente, cada uma das funções mencionadas na Figura 1, desde a leitura até a recuperação da informação.

O processo inicial de leitura do ciclo informacional de uma organização, usando portais corporativos ocorre a partir da aquisição de conhecimento relevante contido em documentos, correspondências, páginas *web*⁴, relatórios e análises, gerados e/ou armazenados eletronicamente, e acessados via interface *web* apresentada na tela do computador de cada usuário. Uma vez lido, o conhecimento expresso no documento constitui-se em informação para o leitor. Essa informação, por meio do processo cognitivo do leitor, transforma-se em conhecimento subjetivo (fase de reconhecimento).

A interpretação, por sua vez, ocorre quando esse conhecimento subjetivo é transcrito para outro documento qualquer, tornando-o público. Essa transcrição, no mundo digital, pode ser feita com editores de texto, planilhas eletrônicas, *softwares* de imagem, gráficos, os quais são armazenados no sistema de processamento cooperativo do portal.

A fase seguinte, a revisão, nada mais é do que a validação ou a avaliação do que foi transcrito por um indivíduo, podendo ser feita por meio de sistemas de automação de escritório ou *softwares* chamados *groupwares*, especialmente projetados para facilitar a comunicação e o trabalho cooperativo entre pessoas de um mesmo grupo. Os usuários do *groupware* são capazes de dar sugestões, fazer correções, citar outros autores, estabelecer conexões com outros documentos que tratam do mesmo assunto.

Uma vez validado pelo grupo, o conhecimento atinge o domínio público na fase de distribuição, isto é, passa a ficar disponível a qualquer pessoa da comunidade. Essa distribuição, dentro de uma empresa, pode ser feita através de sua rede de comunicação interna, via correio eletrônico, periódico virtual, boletim eletrônico de notícias ou ainda Intranet corporativa. No caso do portal corporativo, a distribuição é feita via interface *web* personalizada.

A organização que mantém esse domínio de conhecimentos e informações certamente precisa gerenciar todo esse conjunto de recursos, selecionando, coletando e provendo acesso às informações consideradas relevantes para os objetivos e negócios da organização. Em uma organização de médio ou grande porte, além dos documentos textuais, é comum a geração e o armazenamento de informações cotidianas da empresa em bancos de dados operacionais, por meio de aplicativos e sistemas diversos. Para a tomada de decisões de negócios, entretanto, as informações consideradas relevantes e estratégicas são extraídas das bases de dados operacionais e carregadas no sistema de processamento de decisões, isto é, são reestruturadas, por meio de

⁴ Páginas hipertextuais disponíveis na Internet ou na Intranet. O termo *web* é usado para designar a própria rede Internet/Intranet ou a tecnologia que nela é utilizada.

ferramentas de extração, transformação e carga disponíveis na tecnologia *data warehouse*.

O *data warehouse* é um grande repositório de dados, elaborado com a finalidade de dar suporte ao processo de decisão estratégica da empresa. De acordo com Inmon & Hachathorn (1997), precursores da tecnologia, o *data warehouse* é um conjunto de dados baseado em assuntos, integrado, não-volátil e variável em relação ao tempo, de apoio às decisões gerenciais. Seu objetivo principal é satisfazer as necessidades dos usuários, armazenando informações úteis e relevantes para o gerenciamento dos negócios.

Por fim, a recuperação de conhecimento relevante a cada usuário, a partir dessa ampla coleção ou repositório, pode ser feita com ferramentas usuais de recuperação de informação; instrumentos personalizados, mais direcionados às reais necessidades dos usuários; a utilização de metadados e da linguagem XML; ou ainda ferramentas de inteligência de negócios e aplicativos analíticos que com põem o sistema de processamento de decisões do portal, capaz de gerar relatórios e análises a serem distribuídos aos usuários através da rede corporativa, via correio eletrônico ou interface web do portal. Dessa forma, o ciclo informacional proporcionado pelo portal corporativo se inicia.

A partir dessa explicação do ciclo informacional em um portal corporativo, Dias (2001a) conclui que o portal congrega, na verdade, várias tecnologias já existentes, tais como a tomada de decisões, *groupware*, bancos de dados, *data warehouse*, Intranet, correio eletrônico, metadados e sistemas inteligentes de análise e recuperação. Sua vantagem é justamente o poder de integração, personalização, consistência e compatibilidade das tecnologias em uma única ferramenta.

Segundo Collins (1999), os portais corporativos são o próximo passo no desenvolvimento de interfaces de usuário às informações corporativas, tendo como “ancestrais” os sistemas de suporte à decisão e os sistemas de informações gerenciais. Collins considera o portal corporativo como o mais importante projeto de gestão de informações desta década, por sua capacidade de “libertar” as informações escondidas nos *data warehouses* e nos arquivos não estruturados dispersos pela organização.

Uso de portais corporativos na Administração Pública Federal

Ao pesquisar a Internet, constatase que várias instituições da Administração Pública Federal estão utilizando portais públicos, isto é, portais web voltados para o público externo à instituição, como uma forma de se comunicar com a sociedade e dar publicidade a seus atos. Assim como a televisão, o rádio e a mídia impressa, o portal público estabelece um relacionamento unidirecional com seus visitantes e consti-

⁵ Sistemas inteligentes que auxiliam o processo de planejamento estratégico de uma organização.

tui-se em uma mídia digital para o marketing de produtos e serviços, além de “vender” a imagem institucional.

A existência de um portal público, entre tanto, não significa, necessariamente, que a instituição aplique essa mesma tecnologia web para a gestão de suas informações em meio digital, a fim de organizá-las e facilitar seu acesso. Pode-se dizer, entretanto, que há uma grande probabilidade de esse conhecimento ser aplicada também no âmbito interno.

Como exemplo de uso de portais corporativos na Administração Pública Federal brasileira, pode-se citar o portal corporativo do Senado Federal, analisado como estudo de caso por Dias (2001c). Esse portal começou a ser desenvolvido pelo Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado (Prodasen), na década de 90, com o objetivo de atender, principalmente, às necessidades de informação dos Gabinete dos parlamentares, mas também de ser uma fonte de consulta legista via o público externo e um meio de comunicação com a sociedade brasileira, tornando públicas as ações parlamentares. Inicialmente, seu projeto compunha-se de páginas web independentes, com informações específicas, as quais foram integradas, no portal de informações legistas, no ano de 2000. Para exemplificar a importância desse projeto para o Senado, pode-se tomar a quantidade de acessos, no mês de fevereiro de 2001, à sua página principal - 227.253 acessos, e ao portal de informações legistas - 18.391 acessos, sem distinção de público, interno ou externo; a iniciativa de instituir a página principal do Senado Federal como padrão na inicialização dos navegadores web de todos os computadores da Casa; e a participação dos usuários internos durante a fase de desenvolvimento do portal. Apesar de ser usado não só por usuários do Senado, mas também por qualquer pessoa com acesso à Internet, o principal público-alvo desse portal corporativo são os parlamentares e membros dos Gabinetes.

Embora não tenha sido feita uma campanha de divulgação interna mais efetiva desse portal corporativo, seus usuários são motivados a utilizá-lo na busca de informações para o desempenho de suas tarefas no Gabinete, até porque algumas dessas informações só estão disponíveis por meio do portal.

À época de sua pesquisa, Dias (2001c) constatou que o portal legista do Senado caracteriza-se como um portal de primeira geração, isto é, um catálogo hierárquico de conteúdo composto pela biblioteca de busca de informações. Essa geração enfatiza a manutenção de conteúdo, disseminação em massadas informações corporativas e o suporte à decisão, não implementando todas as facilidades apresentadas no modelo conceitual de portal corporativo, descrito anteriormente. Dias (2001c) identificou ainda que as principais tarefas realizadas no portal pelos membros de cada Gabinete eram: a busca de informações sobre a tramitação de matérias legistas em exame no Congresso Nacional, especialmente aquelas de autoria do parlamentar do Gabinete; pesquisa à legislação brasileira; e consulta às deliberações, registradas em atas, das

Comissões de que o par la men tar par ti ci pa. Por tan to, os mó du los do por tal mais con sul ta dos pe los par la men ta res e seus as ses so res eram ‘Tra mi ta ção de ma té ri as’, ‘Le gis la ção’ e ‘Comis sões’.

Certamente, assim como o Senado Federal, outras instituições governamentais de veme star uti li zando ferramen tas de ges tão para or ga ni zar o ex cess o de in for ma ções a que es tão su je i tas to dos os dias. Cabe aos au di to res e usu á ri os de tec no lo gia ten tar com pre en der es sas no vas fer ramen tas para que pos sam ava li á - las e ti rar o má xi mo pro ve i to de las, tan to na vida pes so al como pro fis si o nal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUTCHER, D. & ROWLEY, J. The 7R's of information management. *Managing Information*, v. 5, n. 3, p. 34-36, Mar. 1998.
- COLLINS, D. Data warehouses, enterprise information portal, and the SmartMart meta di rec to ry. *Information Builders Systems Journal*, v. 12, n. 2, p. 53-61, Mar./Apr. 1999.
- CRONIN, B. & DAVENPORT, E. *Elements of information management*. Scare crow Press, 1991.
- DIAS, C. Corporate portals: a li te ra tu re re view of a new concept in *Information Management*. *International Journal of Information Management*, v. 21, n. 4, p. 269-287, 2001.
- _____. Portal corporativo: uma re visão de li te ra tu ra. *Ciê n cia da In for ma ção*, v. 30, n.1, 2001.
- _____. *Mé to dos de ava li a ção de usa bi li da de de por ta is cor po ra ti vos*: um es tu do de ca so no Se na do Fe de ral. Brasília: Uni ver si da de de Bra sí lia, 2001. 229p. (Dis ser ta ção de Mes tra do em Ciê n cia da In for ma ção).
- HORTON Jr., F. In for ma ti on re so ur ces ma na ge ment : an over view. In: _____. *Info trends*, p. 185-191, 1986.
- INMON, W. H., IMHOFF, C. & SOUSA, R. *Corporate information factory*. New York : Wi ley Computer Pub lish ing, 1998. 274p.
- INMON, W. H. & HACKATHORN, R. D. *Como usar o data warehouse*. Rio de Ja ne i ro: Info bo ok, 1997.
- OLIVEIRA, D. Sistemas de in for ma ções ge re ncia is : es tra té gi cas, tá ti cas e ope ra ção nais. 3.ed. São Pa u lo : Atlas, 1996.

SHILAKES, C. C. & TYLMAN, J. *Enterprise information portals*. New York, NY: Mer ril Lynch, 16 Nov. 1998.

TAYLOR, Al. & FARRELL, S. Infor ma ti on ma na ge ment in con text. *Aslib proceedings*, v. 44, n. 9, p. 319-322, Sept. 1992.

CELEBRAÇÃO E PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS DE PERMISSÃO DAS ESTAÇÕES ADUANEIRAS

Jatir Batista da Cunha¹

Nos processos nos TC-625.212/1998-3 e TC-929.161/1998-0 do TCU, de batente-se a questão da celebração e prorrogação dos contratos de permissão das estações aduaneiras.

Para fins de acompanhamento por parte deste Tribunal, a Superintendência Regional da Receita Federal na 10ª Região Fiscal – SRRF/10ª RF encaminhou, nos termos do artigo 5º, inciso VI, da então vigente Instrução Normativa TCU nº 10/95, cópia dos instrumentos de contrato de prorrogação do prazo de vigência, referentes ao Contrato de Permissão da Estação Aduaneira Interior de Canoas/RS (TC-625.212/1998-3) e aos Contratos de Permissão das Estações Aduaneiras de Fronteira Ferroviárias de Uruguai/RS e Sant’Ana do Livramento/RS (TC-929.161/1998-0), celebrados entre a União, por intermédio daquela Superintendência, o primeiro com a empresa BANRISUL Armazéns Gerais S.A. e os dois últimos, com a Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S.A. – AGEF.

No que concerne ao contrato firmado com o BANRISUL, a 9ª SECEX propôs a formulação de determinações à Secretaria da Receita Federal, nos seguintes termos:

“a) adote as providências necessárias e indispensáveis à realização das licitações para outorga de novas concessões e permissões aludidas no § 2º do art. 42 da Lei nº 8.987/95, obedecendo estritamente o disposto no art. 12 do Decreto nº 1.910/96, bem como o que de termina o § 2º dessemesmo dispositivo legal, fixando a data limite de 20/05/2001 para que a SRF conclua o certame licitatório, a respectiva outorga das concessões ou permissões e a assinatura dos futuros contratos;

b) corrija os contratos em que o prazo de prorrogação foi alterado nos termos do inciso IV do art. 1º do Decreto nº 2.168/97, para que se adequem ao disposto no ‘caput’ e no § 2º do art. 12 do Decreto nº 1.910/96”.

Relativamente ao contrato celebrado com a AGEF, a 9ª SECEX manifestou-se pela regularidade das cláusulas contratuais examinadas, inclusive da prorrogação do prazo de vigência dos ajustes, e propôs o arquivamento dos autos, ressaltando a possibilidade de contratação da AGEF com dispensa de licitação, calculada no inciso VIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, por se tratar de sociedade de economia mista com controle pretercente à União.

¹ Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU

Foi solicitada a manifestação do Ministério Público junto ao TCU a respeito da matéria.

A prorrogação do prazo de vigência da delegação para prestação dos serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias na Estação Aduaneira de Canoas/RS foi feita com fundamento no artigo 1º, inciso IV, do Decreto nº 2.168/97, a saber:

“Art. 1º A Secretariada Receita Federal, se requerido pelas concessionárias ou permissionárias de recintos alfandegados a que se refere o art. 12, in fine, do Decreto nº 1.910, de 21 de maio de 1996, poderá autorizar.

(...)

IV – a prorrogação por período de cinco anos do prazo previsto no caput do art. 12 do Decreto nº 1.910, de 1996”.

O aludido dispositivo do Decreto nº 1.910/96 está vazado nos seguintes termos:

“Art. 12. Permanecerão válidas pelo prazo de 2 (dois) anos, contados a partir da data de publicação deste Decreto, as permissões ou torçãodas sem concorrência, em caráter precário e por prazo indeterminado, anteriormente à entrada em vigor da Lei nº 8.987, de 1995, para prestação de serviços em terminais alfandegados de uso público, entre postos aduaneiros de uso público, centrais aduaneiras interiores e depósitos alfandegados públicos”.

Nesse contexto, o pronunciamento do Ministério Público concentrou-se em três questões fundamentais: a possibilidade de prorrogação de prazo amparada em decreto, a validade de contratação direta do BANRISUL e da AGEF, e a natureza jurídica de cada concessão/permissão.

II

Prescreve a Constituição, em seu artigo 175, caput e parágrafo único, que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”, cabendo à lei dispor sobre, entre outros aspectos, “o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação...” (grifamos).

Verifica-se, assim, que o legislador constituinte reservou a disciplinada matéria a em foco – prorrogação de prazo de contratos de concessão e permissão – unicamente à lei em sentido formal (legalidade específica), com exclusão, portanto, de outra qualquer fonte infralegal.

Com efeito, atos administrativos que são, decretos sem prese em contram em situação inferior à da lei, não podendo contraí-la. Impossível, desse modo, no caso, atribuir validade aos decretos supra citados que, mais do que à lei, vão de encontro aos preceitos constitucionais vigentes, não se prestando a amparar a prorrogação dos prazos em tela.

Tem-se, pois, que o artigo 12 do Decreto nº 1.910/96, e o artigo 1º, inciso IV, do Decreto nº 2.168/97, que autorizou nova prorrogação, pade cem de inconstitucionalidade, sendo, portanto, nul os de pleno direito, por regularem diretamente matéria resguardada pela reserva legal.

Vale frisar que, consoante ressaltado nos autos do TC-650.120/94-9 (Decisão nº 632/98 – Plenário – Ata nº 48), “a declaração de inaplicabilidade de norma legal, em face de conflito com a Constituição, por parte deste Tribunal, deve manifestar-se, tão-só, através da não-aplicação da norma inconstitucional, sendo-lhe vedada a declaração de inconstitucionalidade de lei em tese, na medida em que representaria in via sã o de competência do Eg. STF, insculpidas na alínea ‘a’ do inciso I do art. 102 da Carta Magna”.

Na prática, dado o tempo decorrido, já não se faz possível, atualmente, a prorrogação de prazo com amparo no artigo 1º, inciso IV, do Decreto nº 2.168/97. Ainda assim, entende-mos necesseário propor de terminação à Secretaria de Receita Federal a fim de que se abstenha de promover prorrogação de prazo de vigência de permissões atinentes a terminais alfandegados com fundamento em decreto do Poder Executivo, por falta de amparo legal.

III

Passemos, então, uma vez verificada a prorrogação invida de prazo à contados mencionados decretos, a analisar a existência, no ordenamento jurídico vigente, de previsão legal que ampara se a contratação direta em pra sa BANRISUL Armazéns Gerais S.A. e da Rede Federal de Armazéns Gerais Ferrovários S.A. – AGEF.

Nos termos do artigo 124 da Lei nº 8.666/93, caput, aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos do referido estatuto que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto. Desse modo, em se tratando de concessões e permissões, há que se aplicar, com prevalência, to das as normas da Lei nº 8.987/95 (leis peciais), e só supletivamente a Lei de Licitações e Contratos (lei geral).

Discute-se, na doutrina, se o “sem pre” grafa do no artigo 175 da CF, anteriormente transcrito, significaria a impossibilidade de dispensar ou de clarar inexigível a licitação. Embora não seja pacífico, predomina o entendimento (Marçal Justen Filho, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Jesé Torres Pereira Junior e Antônio Carlos Cintra do Amaral) no sentido de que as hipóteses em vigor (artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93) não são, em princípio, compatíveis com a concessão/permissão de serviço público, mas que é possível, sim, a contratação direta, desde que o caso concreto seja salha do em uma das situações tipificadas na Lei de Licitações.

De ressaltar que, à primeira vista, dos dispositivos citados o tipo que mais se aproxima dos casos ora em exame é o constante do inciso VIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, ver bis:

“Art. 24. É dispensável a licitação: (...) VIII – para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criada para esse

fim específico em data anterior à vigência desta Lei, des de que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.

Em sua obra intitulada “Contratação Direta sem Licitação” (Brasília: Brasília Jurídica, 1995, p. 195-196), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes faz uma síntese histórica da evolução dos preceitos, concluindo pelo não-cabimento, na atualidade, da contratação direta, sem licitação, de concessionários/permissionários, por falta de amparo legal.

O exame da matéria torna-se mais complexo quando o contratado (concessionário/permissionário) é empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviço público.

A respeito, alguns autores, em interpretações literais, admitem a possibilidade de tais empresas, desde que pertencentes à mesma esfera governamental, serem contratadas diretamente com amparo no referido inciso VIII do artigo 24.

Há, porém, opiniões contrárias, a exemplo de Antônio Carlos Cintra do Amaral (Concessões de serviço público. São Paulo, Malheiros, 1996, p. 22), para quem os serviços a que alude esse dispositivo são serviços prestados “à Administração e não ao usuário”, e Marçal Justen Filho (Concessões de serviços públicos. São Paulo: Dialética, 1997, p. 175), que entende não ser aplicável o referido preceito por tratar da aquisição de bens produzidos ou serviços prestados, objeto não compatível com a concessão e permissão de serviços públicos.

De fato, pode assis tirra zão aos 2 (dois) últimos doutrinadores mencionados, visto que nesse preceito a Administração aparece na condição de comprador ou tomador dos serviços e, na concessão, a relação é tripartite, envolvendo o poder concedente, o concessionário e o usuário.

Nesses termos, o dispositivo guardaria a contratação direta da pessoa jurídica criada pela Estado para prestar serviços inerentes às atividades da Administração Pública para ela própria.

Ainda que se considere se factível a aplicação do dispositivo para a contratação de concessionários e permissionários, haveria necessidade de o contrato do pertencer à mesma esfera governamental, segundo entendimento doutrinário. Quanto a esse aspecto, Marcus Jurena Villela Souto, lembrando por Jorge Ulisses, afirma: “é mister frisar que só cabe a contratação direta com a entidade descentralizada se ela foi criada como fim específico de só atender à Administração... – a busca de clientes externos, mesmo em outras Administrações, já descaracteriza a descentralização administrativa para transformar a entidade em concorrente da iniciativa privada, o que, na maioria dos casos, além de exigir a licitação, ultrapassa os limites impostos pelo art. 173, § 1º, CF” (ob. cit., p. 202).

À luz dessas considerações, tem-se que, com fundamento no inciso VIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, não é possível a contratação, sem licitação, de empresas públicas e sociedades de economia mista, como concessionárias ou permissionárias de serviço público, mormente quando não pertencam à mesma esfera governamental em que se integra o poder concedente.

IV

Vale, por fim, analisar alguns aspectos atinentes à natureza jurídica do instituto da concessão/permissão em apreço.

Por força de expressão prevista constitucionalmente, incumbem ao Poder Público prestar serviços públicos e escolher o modo de execução dessa prestação – “diretamente ou sobre regime de concessão ou permissão” (artigo 175, caput).

Em face do adverbio “diretamente”, afigura-se possível entender que o texto se refere à Administração Pública tal como definida no caput do artigo 37, contemplando a administração direta, indireta e fundacional, de modo que, se a concessão/permissão é atribuída a ente da administração indireta, tem-se o que se denomina “concessão-descentralização”, hipótese em que, no dizer de Marçal Justen Filho, a pessoa titular da competência para prestar o serviço não ali e na desígnio do poder de controle sob a prestação, mantendo o serviço, indiretamente, sob controle e tutela seus, não havendo transferência de gestão do serviço para órbita alheia, nem interesses distintos de concedente e concessionário (ob. cit., p. 77). Ao atribuir os serviços a entidade da Administração Indireta, a pessoa física não os está concedendo, mas exercendo o poder de auto-organização.

Sobre essas questões, as conclusões de Jesé Torres Pereira Junior são, também salientando, no sentido de que “a Lei nº 8.987/95 temporariamente organizou o regime jurídico da contratação e da execução de serviços públicos por empresas privadas na qualidade de concessionárias ou permissionárias, não incidindo suas disposições sobre a criação, a gestão, a supervisão e a operação de empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos na qualidade de integrantes da Administração Pública indireta” – grifamos (Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. 3ª ed., p. 674).

V

Conclui-se, portanto, em face dos argumentos expendidos, que não se vislumbra suportabilidade para a prorrogação dos prazos de vigência dos contratos em comento.

Carece, outrossim, de fundamento jurídico a contratação direta do BANRISUL, visto que não integra a Administração Pública Federal Indireta.

A AGEF, por sua vez, é uma sociedade de economia mista subsidiária da Rede Ferroviária Federal S.A., criada com objetivo de construir e operar um sistema nacional de armazéns gerais, frigoríficos e silos regulares e o escoamento da produção, conforme disposto no Decreto nº 46.531/59. Sendo assim, com siderando tratar-se de ente que integra a Administração Pública Federal Indireta, na qualidade de sociedade de economia mista prestadora de serviço público (e não exploradora de atividade econômica – Constituição Federal, artigo 173, § 1º), temos que, uma vez caracterizada a natureza de “concessão-descentralização”, não há que se falar em necessidade de prévio procedimento licitatório visando à contratação que tenha por objeto a movimentação e armazenagem de mercadorias.

Finalizando, entendemos inconstitucional o artigo 12, caput, do Decreto nº 1.910/96 e o artigo 1º, inciso IV, do Decreto nº 2.168/97, por ofensa ao disposto no artigo 175, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal, que prescreve a necessidade de lei em sentido formal para dispor sobre prorrogação de prazos contratuais de concessão e permissão de serviço público. Incabível, pois, a prorrogação de prazo de vigência de permissões atinentes a terminais aéreos com fundamento em decreto do Poder Executivo, por falta de amparo legal.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE SOBRE AS ADMISSÕES NO SERVIÇO PÚBLICO

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹

Num exame critério da Constituição Federal brasileira, verifica-se que compete aos Tribunais de Contas o exame e registro das admissões.

O exame, no caso, restringe-se à conformação com a Lei que, deve ser entendida como o ordenamento jurídico. Sem dúvida, no desempenho dessa competência, invidosamente definida pela Constituição Federal de 1988, no Brasil, os Tribunais de Contas têm dado ao País uma das mais importantes demonstrações de equilíbrio e serenidade na aplicação do Direito. Isto, porque inaugurou-se uma ampliação do dever de admitir, mediante concurso público, inclusive, para os entes da administração indireta, questões que se tornou controvertidas nos albores da nova era constitucional.

Em outra oportunidade, quando, ainda, na qualidade de Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do DF, dirigimo-nos ao Procurador do Ministério Público do Trabalho, para no cumprimento do dever institucional do Ministério Público, buscar, com firme propósito, tornar efetiva a regra do concurso público, como garantia constitucional da consagração e corolário do princípio da impessoalidade da atuação da Administração Pública à vista de contratações irregulares de pessoal.

Naquela oportunidade, ressaltamos a importância do exercício da missão institucional do Ministério Público, que em última instância de fenda associada de proteção e apadrinhamento de poucos, na maioria das vezes feito em detrimento da capacitação de quadros qualificados, não se revelando suave para os membros do Ministério Público. Antes, extremamente onerosa, e, na maioria das vezes incompreendida, mormente pelas pessoas que são atingidas pelas providências impostivas, indispensáveis à restauração da legalidade.

No desempenho das funções de Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, desde os albores da Constituição-cidadã, os membros do parquet não pouparam esforços para fazer vergar os dirimentes dos órgãos aos princípios consagrados na Constituição Federal, como deve ocorrer num País que adota o Estado de moocrático de Direito.

¹ Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Mestre em Direito Público, Professor de Direito Administrativo e Membro do Conselho Interministerial de Desbuocratização. Exerceu os cargos de Procurador e Procurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do DF, Juiz do Trabalho do TRT/10 Região, Advogado das Empresas Brasileiras de Correios e Telégrafos e Administrador Postal.

1. da competência dos Tribunais de Contas

O manifestado propósito do Constituinte em ampliar o espectro de competência do controle externo fez insculpir o exame da legalidade dos atos de admissão de pessoal, para fins de registro².

Nesse particular, porque não precedida da locução “julgar”, – ao contrário do que ocorre com as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos –, é imperioso reconhecer que a competência não se apresenta de forma exclusiva, o que faria emergir a incidência do princípio da ampla visibilidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.

O tema, contudo, não é pacífico, pois se a Constituição de terminou que o exame da legalidade dos atos de admissão fosse feito pelos Tribunais de Contas, a ação do Poder Judiciário pode ser entendida, com boa vontade, como concorrente, e não mais exclusiva. Ao contrário sensu, não teria o Estatuto Político Fundamental imposto o exame da legalidade, admitindo e examinando em ações individuais e no bojo de ações destinadas à tutela de interesses de difusos coletivos, nomeadamente que a correta aplicação da Lei constituinte de direitos públicos subjetivo.

2. das decisões relevantes dos Tribunais de Contas da União e do Distrito Federal

O Tribunal de Contas da União firmou o entendimento de que a Administração Pública direta, indireta e fundacional da União somente poderia prover os cargos e empregos efetivos, após a realização do concurso público.

Essa exceção foi com a graduação a partir de 16.05.90³, tolestando-se as admissões efetivas até essa data.

De igual modo procedeu o Tribunal de Contas do Distrito Federal, apenas diferencian do paradigma federal, por que uniformizou o entendimento a partir de 31.11.92.⁴

3. da fundamentação das decisões dos Tribunais de Contas

Isoladas essas exceções sob a restrição da legalidade, carecem de lógica jurídica.

Não podem os Tribunais de Contas ter a pretensão de suspenção da aplicação de norma constitucional de eficácia plena a uma determinada data, a partir da qual uni-

² BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: NDJ, 2000, cf. art. 71, inc. III.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Decisão nº 172/96. Relator: Ministro Ademar Paladini Ghisi, Brasília, DF, 16. De maio de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 de jul. 1990. Seção 1, p. 12124.

⁴ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Ofício/GP nº 013/92.

formizar o seu entendimento. Seria o mesmo que reconhecer a existência de força vinculante acima da Constituição Federal, fato somente admissível na ordem jurídica como medida de exceção em períodos revolucionários, absolutamente incompatível com o Estado de modo crático de Direito.

Os membros desta instituição, porém, curvam-se a reconhecer, nas exegeses consagradas, uma fundamentação jurídica de vigor inafastável, tal vez, até, mais consistente do que aquela estreita, que recomenda a demissão sumária de admitidos sem curso, logo após a Constituição Federal.

O excelso Carlos Maximiliano, sensível ao antagonismo que a aplicação da norma pode ensejar, entre o comando e a realidade, assegiu, amparado em Salomon, que:

*“a norma jurídica não é um conjunto de preceitos rijos, cadavéricos, e criados pela vontade humana; é uma força viva, operante, suscetível de desenvolvimento; mas o progresso e a adaptação à realidade efetuam-se de acordo, aproximado, ou pelo menos aparen-te, com o texto; não em contraste com este.”*⁵

Decorrida mais de uma década da promulgação da Constituição, é hoje evidente o alcance da norma imposta do curso público para todas as esferas de governo e para todas as entidades da Administração Pública. Soa até absurdo, na atualidade, aceitar a existência de tese diversa.

Mas houve e teve a patrocínala expressivos juristas renomados, cada qual com sua linha de argumentação, ora afastando as premissas públicas, ora reconhecendo a carreira para as quais o curso público seria incompatível ou insustentável.

Num retrospecto histórico, indissociável à compreensão do desenvolvimento do tema, não se pode olvidar a situação do Administrador Público, mormente desta ta is. Se por um lado o meio jurídico discutia o alcance da norma, por outro lado é forçoso reconhecer que a Constituição, nesse particular, não deu prazo para a Administração Pública se adaptar a esse cânon: simplesmente, a partir de 5 de outubro de 1988, todos os cargos e empregos públicos de veriam ser providos por curso público. Acatar a fórmula na sua extensão subjugaria ou transnor mas de proteção da sociedade, como o princípio da continuidade do serviço público.

Inafastável, assim, o valor prático da discussão estabelecida, cujo desenvolvimento, como salientou o festejado mestre da hermenêutica, se fez no curso de não contrastar com a norma positiva.

As decisões das Cortes de Contas, antes de serem vislumbradas como uma acomodação da norma aos fatos, inserem-se num contexto de vanguarda do controle da Administração Pública.

Efetivamente, o tema era tão controvertido no mundo das interpretações que mesmo o Supremo Tribunal Federal só manifestou-se, definitivamente, após o julga-

⁵ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*, 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 80

men to da ADIn 231-7- RJ⁶, quando por maioria, sublinhe-se “por maioria”, pacificou o entendimento de que a norma do art. 37, II, é compatível e se harmoniza com o art. 173, § 1, da Constituição.

Ainda hoje, o alcance do art. 37, inc. II ocupa a inteligência dos juristas e se mostra controvertido em relação ao seu alcance, porque a norma fundamental não definiu as relações em desenvolvimento no momento de sua promulgação.

Daí o fundamental valor da exigência de assinatura dos Tribunais de Contas, incumbidos, constitucionalmente, do exame da legalidade das admissões ao definir a obrigação e da de concurso para todos os cargos e empregos, ressalvados os de livre nomeação e exoneração, da Administração direta, indireta e fundacional, mesmo para as empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica. O TCU ante-teciou-se ao Supremo Tribunal Federal, de forma corajosa, firme e coerente, valendo lembrar que a sua interpretação teve ressonância mesmo junto ao Excelso Pretório, dada a especialização constitucional das competências.

No amplo espectro de sua análise, que não se circunscreve à legalidade, deitou por terra, definitivamente, os argumentos dos que tentavam demonstrar a impossibilidade fática da exploração da atividade econômica com aridez e inflexibilidade do concurso público. É só o Tribunal de Contas que poderia enfrentar esse argumento, porque sua ação não se adstringe à legalidade, mas à análise da economicidade, eficácia e eficiência dos atos da Administração Pública, apañando a dinâmica da ação administrativa num dos mais poderosos instrumentos de controle já desenvolvidos, que é a auditoria operacional, exsurgindo daí a legitimidade dos seus pronunciamentos e o prestígio de que desfrutaram suas decisões. Por isso, quando o TCU sustentou que mesmo os que exploram atividade econômica deveriam assujeitar-se à regra do concurso, sua manifestação teve ampla ressonância no meio jurídico.

Como enfatizado, o entendimento teve um matiz de coragem, porque à época os órgãos que deveriam estabelecer o desenvolvimento das ações para as mesmas estavam silenziosos. Mesmo nesse contexto, o tema foi enfrentado, impostas multas aos recalcitrantes, promovidas inspeções e levantamento de dados consistentes.

4. dos precedentes judiciais

É importante notar que a ordem constitucional pretérita não agasalhou admissões sem concurso para a Administração Direta e, no entanto, পুলam exemplos de sua natureza.

Basta lembrar que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal foi um dos primeiros parquets do País a dar fiel cumprimento à Lei, sendo seus

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADIn nº 231-7-RJ. Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Moreira Alves, Brasília, DF 19 de abril de 1990. Diário da Justiça da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1 jun. 1990. Seção 1, p. 4930.

membr os, há mais de trinta anos admi tidos, exclu si va men te, após con curso pú bli co de pro vas e tí tu los, fa to que, la men ta vel men te, não en con tra pa radig ma na cional.

Essa ana lo gi a re for ça a tra di ção do Di re i to no sen ti do de im por in de lé vel, firme e pa ci fi ca men te a for ça im a nen te das nor mas ju di ci a is, a jus tan do sua e fi cá cia com ade qua da par ci mô nia en tre a im e di a ta ida de e a ga ran tia de es ta bi li da de das re la ções ju rí di cas.

Re co r do - me a qui do pa re cer apro va do pela Con sul to ria Ge ral da Pre si dên cia da Re pú bli ca, cu jo ca rá ter ori en ta dor é ine gá vel, sus ten tan do que “a ex i gên cia de con cur so pú bli co, pre vis ta no art. 37, in ci so II, da Cons ti tu i ção, não obs ta a que o já con cur sa do ou es tá vel, em vir tu de de ha bi li ta ção se le ti va in ter na, as cen da a ou tro ca r go ou em pre go su pe ri or ao seu ...”⁷

Aliás, che gou in clu si ve o pre ci ta do ó r g ã o a em i tir pa re cer, com for ça nor ma ti va apro va do pelo Pre si den te da Re pú bli ca, ex clu in do da re gra do ar ti go re fe ri do as em - pre sas pú bli ca e so cie da des de eco no mi a mis ta, que ex plo rem ati vi da de eco nô mi ca.⁸

Há de ci sões ju di ci a is, até re cen tes, ad mi tin do a va li da de de si tu a ções cons ti tu í das, após 5-10-88, em re la ção ao con cur so in ter no.

Nes se con tex to co mo se po de ria ex i gir, à é po ca, ou tra con du ta do ad mi nis tra dor pú bli co?

A ad mis são de pes so al na Ad mi nis tra ção Di re ta, In di re ta e Fun da ci o nal, de acor do com ju ris pru dên cia pa ci fi ca da pelo Su pre mo Tri bu nal Fe de ral, deve ser pre ce di da de con cur so pú bli co. En tre os vá ri os acór dãos, o que pa re ce fe rir to dos os pon tos con tro ver ti dos tem a se guin te men ta:

“Car gos e em pre gos pú bli cos. Ad mi nis tra ção pú bli ca di re ta, in di re ta e fun da ci o nal. Aces si bi li da de. Con cur so pú bli co.

A aces si bi li da de aos car gos pú bli cos a to dos os bra si le i ros, no ter mos da lei e me di an te con cur so pú bli co, é prin cí pio cons ti tu ci o nal ex plí ci to des de 1934, art. 168.

Em bo ra crô ni ca men te so fism a do, mercê de ex pe di en tes des ti na dos a ilu di ra re gra, não só foi re afir ma do pela Cons ti tu i ção, co mo am pli a do, pa ra al can çar os em pre gos pú bli cos, art. 37, I e II.

Pela vi gen te ord em cons ti tu ci o nal, em re gra, o aces so aos em pre gos pú bli cos ope ra - se me di an te con cur so pú bli co, que po de não ser de ig ual con te ú do, mas há de ser pú bli co.

As au tar quias, em pre sas pú bli cas e so cie da des de eco no mi a mis ta es tão su je i tas à re gra, que en vol ve a ad mi nis tra ção di re ta, in di re ta e fun da ci o nal, de qual quer dos po de res da União, dos Esta dos, do Dis tri to Fe de ral e dos Mu ni cí pi os.

⁷ BRASIL. Consultoria Geral da Presidência da República. Parecer nº SR-89. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 maio 1989. Seção 1, p. 7332.

⁸ BRASIL. Consultoria Geral da Presidência da República. Parecer nº FC-2/89. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília DF, 03 nov. 1989. Seção 1, p. 01.

Sociedade de economia mista destinada a explorar atividade econômica está igualmente sujeita a esse princípio, que não colide com o expresso no art. 173, § 1o.

Exceções ao princípio, se existem, estão na própria Constituição.”⁹

Essa exceção do art. 37, II, foi, em nível federal, pioneiramente sustentada pelo TCU, mesmo antes do julgamento do STF, quando pretendiam alungar o tema como controvertido para adiar a eficácia desse dispositivo.

Ocorre que, até meados de 1995, o TCU vinha de terminando a instauração de tomada de contas especial, por entender que a despesa com o pagamento dos salários era ilegal, ordenando a quantificação do dano pelas autoridades responsáveis.

De modo diverso, vinhamos sustentando, no âmbito do TCDF, que se o servidor foi admitido irregularmente, o ato era nulo de pleno direito¹⁰ e a autoridade responsável pela contratação deveria ser punida com aplicação de multa. Descaberia a restituição da despesa ilegal, se tivessem havido efeitos da prestação do serviço e, por não configurar dano, já que o erário teve proveito dos esforços laborais, também não deveria haver a instauração de TCE.

A jurisprudência do TCU firmou-se, por maioria de votos, pela necessidade de instaurar a TCE. Para adequada compreensão do assunto, é indispensável transcrever

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS nº 21.322-1/DF. Cargos e empregos públicos. Administração Pública direta, indireta e fundacional, acessibilidade. Concurso público. Acessibilidade de aos cargos públicos a todos os brasileiros, nos termos da Lei e mediante concurso público e princípio constitucional explícito, desde 1934, art. 168. Embora cronicamente sofismado, merecedores de expedientes destinados à regra, não só foi a firmação pela Constituição, como ampliado, para alcançar os empregos públicos, art. 37, I e II. Pela vigente ordem constitucional, em regra, o acesso aos empregos públicos opera-se mediante concurso público, que se pode não ser de igual conteúdo, mas há de ser público. As autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas a regra, que envolve a administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sociedade de economia mista destinada a explorar atividade econômica está igualmente sujeita a esse princípio, que não colide com o expresso no art. 173, § 1º. Exceções ao princípio, se existem, estão na própria Constituição. Requerente: Telma Leite Moraes e Outro. Relator: Ministro Paulo Brossard, Brasília, DF 03 de dezembro de 1992. Diário de Justiça da República Federativa do Brasil. Poder Judiciário. Brasília, DF, 23 abr. 1993. Seção 1, p. 6921.

¹⁰ BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: NDJ, 2000, conforme expressamente dispõe o art. 37, § 2º

os se guin tes tre chos das ma ni fes ta ções que fun da men ta ram a decisão nº 420/95 – TCU – Ple nário.¹¹

Do voto do re vi sor, o emi nen te Mi nis tro Adhe mar Pa la di ni Ghi si, ex trai-se as seguintes passagens elucidativas:

“9. Entretanto, a ins ta u ra ção de to ma da de con tas es pe ci al com vis tas a o res sar ci men to do dé bi to, con for me pre vis to no arti go 189 (re nu me ra do), § 3º do Re gi men to Inter no, e pro pos to, no item 8.2 da de ci são em ques tão, não aten de ao man da men to cons ti tu ci o nal do art. 37, § 2º, *in fine*, vis to que de ter mi na a ins ta u ra ção de TCE para apu rar res pon sa bi li da de se quan ti fi car o pre ju í zo ca u sa do ao e rá rio pe los ser vi ços que re ce beu e, comple men tan do o ra ci o cí nio an te ri or, res sar ci men to das im por tã nci as re ce bi das, da mes ma for ma não se pode fazê-lo em re la ção ao ad mi nis tra dor res pon sá vel pela ad mis são in cons ti tu ci o nal, vez que este não se bene fi ci ou do tra ba lho pre sta do, nem dos va lo res re ce bi dos pelo em pre ga do. A in da, por ém, que hou ves se pre ju í zo a ser re pa ra do, a to ma da de con tas es pe ci al e, por con se qui ê ncia, o res sar ci men to, cum pri ria ape nas esta fun ção: re pa ra ção fi nan ce í ra. Não al can çaria o obje ti vo cons ti tu ci o nal de pu ni ção do res pon sá vel. Há que se des ta car, ade ma is, não se con fi gu rar, no caso sob exa me, ne nhu ma das cir cun stã nci as ar ro la das no art. 8º da Lei nº 8.443/92, que en se ja ri am a ins ta u ra ção de to ma da de con tas es pe ci al, qua is se jam: omi são no de ver de pres tar con tas; não com pro va ção da apli ca ção dos re cursos repassa dos pela União; ocorrê ncia de des fal que, des vio de di nhe i ros, bens ou va lo res pú bli cos, ou ain da da pra ti ca de qual quer ato ile gal, ile gí ti mo ou an ti e co nô mi co de que re sul te da no ao e rá rio. Ve ri fi ca mos, por tan to, que, em não ha ven do dé bi to, a pro vi dên cia pro pos ta no ci ta do § 3º do art. 189 do Re gi men to Inter no, além de in ade qua da, não aten de ao pro pó si to do § 2º do art. 37 da Cons ti tu i ção Fe de ral, que é o de pu nir a au to ri da de res pon sá vel, na for ma da lei.”

“17. *Antes de en cer rar, gos ta ria de en fa ti zar que não sou con trá rio à ins ta u ra ção de to ma da de con tas es pe ci al nas ad mis sões em que se vis lum brem in dí ci os de da no ou pre ju í zo ao e rá rio. Ape nas en ten do que o § 2º do art. 189 do Re gi men to Inter no, como re gra ge ral, já con tem pla tais si tu a ções, tor nan do des pi ci en do exi gir-se a ins ta u ra ção da res pec ti va to ma da de con tas es pe ci al em to dos os ca sos de ad mis são sem o pré vio con cur so pú bli co, mes mo nos ca sos em que não haja si na is de da no ou pre ju í zo a ser apu ra do. Jul go mais ade qua do que o Tri bu nal ca rac te ri ze o ato ad mi nis tra ti vo pra ti ca do em de sa cor do ao man da men to cons ti tu ci o nal, ex pres so em seu*

¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Admissão de Pessoal. Telecomunicações Brasileiras S/A – TELEBRÁS. Processo TC nº 13.433/94-6, Decisão nº 420/95. Relator: Ministro Ademar Pala dini Ghisi, Brasília, DF, 23 de agosto de 1995. Diário Oficial da República Federati va do Brasil, Brasília, DF, 14 set. 1995, p. 14244.

art. 37, II, como grave infração à norma legal e aplicável aos responsáveis e a sanção prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92.”

Na manifestação de desempate, o desata do Min. Homero Santos deixou assentado que:

“Art. 188. O Tribunal, mediante decisão, determinará o registro do ato que considerar legal.

Art. 189. Quando o Tribunal considerar ilegal ato de admissão de pessoal, o órgão de origem deverá, observada a legislação pertinente, adotar as medidas regulamentadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento de corrente do ato impugnado.

§ 2º Se houver indício de procedimento culposo ou do lo so na admissão de pessoal, o Tribunal determinará a instauração ou conversão do processo em to ma da de contas especial, para apurar responsabilidade e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas.

§ 3º Se a ilegalidade da admissão de correr da ausência de aprovação prévia em concurso público ou da inobservância do seu prazo de validade, o Tribunal de clarará a nulidade do correspondente ato, nos termos do § 2º do art. 37 da Constituição Federal, e determinará a adoção da medida prevista no parágrafo anterior”.

“De acordo com o supracitado dispositivo do Regimento Interno, as deliberações desses feitos são de direito, sendo indevida, portanto, nos processos especiais de apreciação de atos sujeitos a registro pelo Tribunal, a adoção de procedimento (audiência ou citação) tendentes à penalização do responsável, a qual só se realiza por meio de Acórdão e em processos de outra natureza como: contas, auditorias e denúncias.

“Outros sim, se gundo o disposto no artigo 80 da Lei nº 8.443/92, o instrumento de que dispõe o Tribunal para apurar a prática de qualquer ato ilegal de que resulte dano ao erário é a to ma da de contas especial, cuja instauração permite afe rir o tipo de punição que deve ser aplicada ao responsável, considerando as circunstâncias específicas de cada situação.

“Desa forma, enquanto não houver alteração regimental, a solução preconizada pelo Ministro revisor não deve prevalecer, restando a esta Corte a possibilidade de alterar os referidos dispositivos, nos termos do art. 257 do Regimento Interno, caso assim entenda o e. Plenário.”

Como resultado do julgamento, foi mantida a jurisprudência, pela necessidade de instauração de TCE, para apurar a responsabilidade e quantificar o dano.

Sobre progressão e ascensão funcional, formas de provimento de nível de cargo sem concurso público, mes mo tendo havido pagamento de salário a maior durante o lapso de tempo em que foi praticada a irregularidade e o momento em

que o TCU de terminou a anulação, em magistral voto, o eminen te Mi nis tro Humberto Souto inau gurou a jurispru dên cia no sen ti do de ad mi ti ra dis pen sa de ins ta u ra ção de TCE, ten do em li nha de con si de ra ção o fa to de que hou ve con tra pres ta ção do tra ba lho no pe rí o do.

4. registro de admissões

Ainda é im portan te es cla re cer que o Con sti tu in te ob ri ga o exa me da le gal i da de, para fins de re gis tro. Esse pro ce di men to re for ça a id éia que após 1988, as ad mis sões no ser vi ço pú bli co pas sa ram a ser atos com pos tos, pre ci san do, para sua va li da de, do exa me e con fir ma ção pe los Tri bu nais de Con tas.

Deter mi na a Con sti tu i ção bra si le i ra que não são re gis tra dos os ca sos de ad mis sões para car gos de pro vi men to em co mis são.

Outro ra, pre ten de ram a fa star do con trole ex ter no a prer ro ga ti va de exa mi nar a le gal i da de das ad mis sões nes ses ca sos, ten do o Tri bu nal de Con tas da Uni ão fir ma do o en ten di men to de que a Con sti tu i ção ex clu iu ape nas o re gis tro dos car gos de li vre pro vi men to, dada a pre ca ri e da de das no me a ções e, por cer to o vo lu me de cor ren te: “Em bar gos De cla ra tó ri os con tra De ci são nº 178/92. TRT. Car go em Co mis são. No me a ção de côn ju ges ou pa ren tes. Ale ga ção de que a Res. Adm. do TRT 18º Re gi ão, ques ti o nan do a con sti tu ci o na li da de do art. 18 da Lei nº 7.873/89, não foi apre ci a da pelo TCU. Re fo ge à com pe tência do TCU o exa me da ma té ria. Con he ci men to. Não Pro vi men to.”

Sobre os re gis tros das ad mis sões de ser vi do res por con tra to tem po rá rio, pa re ce que pe los mes mos mo ti vos de ve ri am ser ge ne ri ca men te apre ci a das pelo Tri bu nal, mas sem re gis tro dos atos, dada a pre ca ri e da de da ocu pa ção.¹²

5. procedimento de controle sobre as admissões

É co mum que as Cor tes de Con tas exi jam a re mes sa de edi ta is e re la ção de ad mi ti dos dos ór gãos ju ri di ci o na dos, para fins de exa me.

Man ten do a li nha de co e rên cia que guia o pre sen te tra ba lho, não pa re ce ser cor re to esse pro ce di men to, por dois mo ti vos: pri me i ro, por que a elabo ra ção de lis ta gens toma tem po da que les que se de di cam às ati vi da des fins dos órg ãos ju ri di ci o na dos; se gun do, por que a elabo ra ção de ma te rial espe cí fi co para o con trole a fe ta a con fã bi li da de; ter ce i ro, por que na ver da de nada con trola.

¹² Em sen ti do con trá rio, en ten den do que as ad mis sões tem po rá ri as de vem ser re gis tra das: DISTRITO FEDERAL. Tri bu nal de Con tas do Dis tri to Fe de ral. Ad mis sões de Pes so al. Fun da ção Hos pi ta lar do DF. Pro ces so nº 5255/97, De ci são nº 344/00. Re la tor: Con sel he i ro José Edu ar do Bar bo sa, Bra sí lia, DF, 23 de ma io de 2000. Di á ri o Ofi ci al do Dis tri to Fe de ral, Bra sí lia, DF, 2 jun. 2000, p. 26-45.

Há formas de verificação mais recomendáveis, segundo o desenvolvimento tecnológico em que se encontra cada Tribunal: primeiro obter cópia do edital, a partir da publicação noticiada na imprensa oficial, comparecendo até o órgão. Daí em diante, acompanhar na conclusão de cada etapa a conformidade com o Direitinho de desenvolvimento do concurso. Segundo, acompanhar, em tempo real, online, os ingressos de pessoas aos sistemas de folha de pagamento ou de recursos e, a partir daí, formar autos para verificação *in loco*.

Em várias unidades da federação tem-se desenvolvido a salutar prática de remeter o edital do concurso para exame prévio dos Tribunais de Contas. Com esse procedimento, obviamente os transitorios de anulação do concurso e inicia-se o controle concomitante. Como o edital traz ato da Administração Pública, o seu exame prévio só pode representar aspectos positivos, quando controlada e controladora estão verdadeiramente imbuídos do espírito público.

6. taxas de inscrição e direitos dos candidatos

Verifica-se que no cotidiano dos Tribunais de Contas, os aspectos pertinentes à taxa de inscrição e direitos dos candidatos ainda não encontraram todo o amplo espectro de força que essas Cortes podem trazer em prol da sociedade. As decisões, na maior parte dos Tribunais, são tímidas e por vezes manietadas por margens traçadas de estreitavisão.

Durante décadas desenvolveu-se sólida doutrina sustentando, de um lado, o poder de império e exercício da gestão discricionária da Administração Pública e, de outro, a minúsculos direitos públicos subjetivos do cidadão.

É próprio dos regimes democráticos uma nova perspectiva da visão de Estado, sociedade e cidadania, visando a harmonização e equilíbrio das relações, onde ambos os polos de vemter com promissos com o interesse público.

A Constituição Federal de 1988, erigindo os princípios vertoriais da Administração Pública, definiu, no que se refere ao ingresso no serviço público, o princípio da ampla acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas.¹³

Esse princípio, na prática, vem sendo frustrado por editais que estabelecem restrições não essenciais ao desenvolvimento das atribuições a serem desempenhadas e, outras vezes, apenas úteis aos interesses secundários da Administração, como, por exemplo, arrecadação de valores.

Erigiu-se, no passado, com base em Lei, a permissividade para os agentes públicos fazerem do poder aquisitivo dos candidatos barreiras quase intransponíveis para o acesso a cargos, empregos e funções.

Na esfera federal, o Decreto nº 86.364, de 14 de setembro de 1981, permitiu a cobrança do valor da taxa de inscrição correspondente a 2,5% (dois e meio pontos

¹³ BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo, NDJ, 2000, art. 37, I.

percentuais) daremuneração fixada para a referência inicial do cargo ou emprego.¹⁴ No Distrito Federal, esse limite chegou a ser de 10% (dez pontos percentuais), tendo sido alterado posteriormente pelo Decreto nº 16.254, de 29 de dezembro de 1994, que disciplinou os concursos na Administração Pública do Distrito Federal, e prevê a cobrança de taxa de inscrição correspondente a 2,5% do valor da remuneração do cargo objeto do certame, podendo, à vista da especificidade do concurso, ser elevar até o percentual de 5%.

O Decreto, ao definir os limites concernentes à taxa de inscrição, firmou, em um primeiro momento, a regra geral: a taxa de inscrição correspondente a 2,5% da remuneração do cargo. Esta belceu em seguida a exceção: pode chegar, à vista da especificidade do concurso, a 5%. A exceção, como regra comum de hermenêutica, deverá ser considerada restritamente.

Destemodo, para que o administrador possa fugir à regra principal, deverá dizer das razões que o levaram a elevar o valor da taxa; deverá explicitar a especificidade, a característica do evento que justifica o custo mais elevado. O ato administrativo que foge à regra geral deve ser motivado, do contrário incidirá em manifestação arbitrariedade.

Embora a legislação tenha definido os percentuais permitidos à definição das taxas de inscrição, competiu ao Tribunal de Contas da União, pelo seu valoroso corpo técnico, estabelecer que a taxa de inscrição em concurso deve ser fixada de modo a apenascobrir os custos do certame.¹⁵

A decisão não alcançou a ressonância que era de se esperar e continuaram as taxas sendo fixadas em valores muito próximos aos limites estabelecidos em Lei.

Valeresaltar que o valor limite de finido, por via oblíqua, constituiu-se em restrição à competição em nada justificável; verdadeiramente ilegítimo.

A seletção, além dos fatos pesosos do candidato, exige uma concorrência entre estes: a disponibilidade de vagas dessa ordem, que se impõem à fulcra de do exercício do direito de disputar uma vaga.

Opoder aqui sistivo resoluta, desafortuna, em odio so meio de seletção.

¹⁴ Cf. alteração promovida pelo: BRASIL. Decreto Federal nº 88.376, de 10 de junho de 1983. Altera o artigo 3º do Decreto nº 86.364, de 14 de setembro de 1981, que dispõe sobre concursos e provas de seleção para ingresso nos órgãos e entidades da Administração Federal Direta Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, DF, 14 jun. 1983. Seção 2, p. 10250.

¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Requerimento. Subprocuradoria-Geral da República. Processo TC nº 12.919/94-2, Decisão nº 143/96. Relator: Ministro Ademar Paladini Ghisi, Brasília, DF, 27 de março de 1997. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF 15 abr. 1996, p. 6283.

A Lei nº 9.527 de 10 de dezembro de 1997, resultada da conversão da Medida Provisória nº 1.573, estabelece exatamente a mesma determinação: o valor da taxa deve ser apenas o suficiente para cobrir os custos do concurso.

São passíveis de custos, mas firmes na direção de melhor definir o interesse público.

Infelizmente, é forçoso reconhecer a dificuldade que o cidadão terá para cobrir a fixação das taxas elevadas, porque oneroso o questionamento junto ao Poder Judiciário.

Existe, porém, a possibilidade de arquir perante os Tribunais de Contas esse fato, quando da publicação dos editais, cobrando das instituições o exame dos fatos e circunstâncias que levam à definição dos valores.

É que, por dever constitucional, compete às Cortes apreciar não só a legalidade, mas também a legitimidade e economicidade dos atos da Administração Pública.

O recolhimento das taxas de concurso, é um desses atos, sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União, que já definiu, de acordo com a Súmula nº 214¹⁶, o recolhimento das taxas de inscrição à conta do Tesouro Nacional.

No âmbito do DF, o Decreto nº 16.254/94 direciona o pagamento da taxa ao BRB, mostrando-se lacunoso quanto ao seu destino. Embora se de no mínimo taxa, não é na verdade um tributo, mas não de taxa de natureza de curso público de venda integral os haveres do Estado, e de verá, nesta medida, situar-se no lugar comum a todos os cursos públicos: no caso, o Tesouro do Distrito Federal.

Nesse sentido, relativamente à esfera federal, pronunciou-se a Ministra do Tribunal de Contas da União, Élvia Lor del lo Castelo Branco, com sua habitual lucidez, após reconhecer o caráter público desses valores, admitindo, em caráter excepcional que o recolhimento dos valores da taxa de inscrição fosse recolhido à conta específica destes subtraída remuneração da instituição contratada, por terceirização, para realizar o concurso público, recolhendo-se o saldo ao tesouro nacional.¹⁷

Mais recentemente, o Tribunal de Contas da União teve que enfrentar a questão em que o limite máximo admitido para a taxa de inscrição era insuficiente para cobrir os custos do concurso e foi cabível ao afirmar que o valor não pode ser transferido como ônus aos candidatos. Na oportunidade, recomendou:

“organize o sistema de controle de custos de modo a permitir que seja estimada com maior precisão o valor da taxa a ser cobrada dos candidatos quando da realização de seus concursos públicos, observando como

¹⁶ BRASIL. Súmula nº 214. Os valores correspondentes às taxas de inscrição em concursos públicos devem ser recolhidos ao Banco do Brasil S/A, à conta do Tesouro Nacional, por meio de documentos próprio, de acordo com a sistemática de arrecadação das receitas previstas no Decreto-Lei nº 1.755, de 31-12-79, e integridade das ou prestações de contas dos responsáveis ou dirigentes de órgãos da Administração Federal Direta, para exame e julgamento pelo Tribunal de Contas da União. Disponível em:

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 014.861/93-3. Decisão 470-, por maioria. Brasília _ DF, 27 de outubro de 1993. Disponível em. Consulta em 10 nov. 1999.

limite máximo percentual de 2,5%, previsto pelo Decreto nº 88.376/83, calculado sobre o valor da remuneração do cargo, observando que as despesas que ultrapassarem ao percentual acima de verão ser suportadas pela própria Unidade”¹⁸

É preciso, pois, que os administradores tenham bom senso e espírito público, na elaboração dos editais. É necessário buscar o melhor candidato, com atenção às garantias fundamentais que lhe foram conferidas pelo Estatuto Maior, evitando selecioná-lo pelo fator econômico, com a imposição de altas taxas, ou custos excessivos. O respeito aos seus direitos é imperativo da boa Administração, de um Estado democrático e de Direito, onde realmente se busca o bem comum.

7. direito de ser nomeado

O outro tema relevante, que tem sido alvo de calorosas discussões, é o direito de ser nomeado. Durante muito tempo em nosso País, a doutrina e a jurisprudência firmaram o entendimento de que a aprovação em concurso público gera a mera expectativa de direito à nomeação. Somente quando violada a ordem de classificação, o candidato poderia ter direito perante o Judiciário.

Levado ao extremo, esse entendimento permitiu a ocorrência de situações esdrúxulas como a de candidatos que, após intesa de decisão, obtem a aprovação dentro do número das vagas oferecidas e amargam o dissa-bor de ver expirar-se o prazo de validade de um concurso sem nomeação.

Impunha o interesse público a efetivação de medidas coercitivas desse poder discricionário, verdadeiramente absurdo. O momento é chegado.

Após o julgamento do RE nº 192.568-0-PI,¹⁹ pelo Supremo Tribunal Federal é possível reconhecer o dever da Administração Pública de nomear os candidatos aprovados para as vagas disponíveis ou oferecidas no edital.

O voto lúcido do Ministro-relator, Marco Aurélio, acompanhado dos Ministros Maurício Corrêa e Francisco Rezek, teve a ementa redigida nos seguintes termos:

“CONCURSO PÚBLICO - EDITAL - PARÂMETROS - OBSERVAÇÃO.
As cláusulas constantes do edital de concurso obrigam candidatos e Administração Pública. Na fidelização de Hely Lopes Meirelles, o edital é lei interna de concorrência.

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 012.919/94-2. Decisão nº 143/96. Brasília, DF, 27 de março de 1996. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 abr. 1996, Seção 1, p. 6283.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Recurso Extraordinário. RE nº 192.568-0-PI. Virgílio Madeira Martins Filho e Outros. Relator: Ministro Marco Aurélio, Brasília, DF, 23 de abril de 1996. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*. Poder Judiciário, Brasília, DF, 13 set. 1996. Seção 1, p. 3241.

CONCURSO PÚBLICO - VAGAS - NOMEAÇÃO. *O princípio da razoabilidade é conducente a presumir-se, como objeto do configurador de desvio de poder, ato da Administração Pública que implique nomeação parcial de candidatos, em deferimento da prorrogação do prazo do concurso sem justificativa socialmente aceitável e publicação de novo edital com idêntica finalidade. “...como o inc. IV (do artigo 37 da Constituição Federal) tem o objetivo manifesto de resguardar precedências na sequência dos concursos, se que-se que a Administração não poderá, sem burlar o dispositivo e sem incorrer em desvio de poder, deixar escoar de liberadamente o período de validade do período do concurso anterior para nomear os aprovados em certame subsequente. Fora isto possível e o inciso IV tornar-se-ia letra morta, constituindo-se na mais rúptil das garantias (MELLO, Celso Antonio Bandeira. Regime Constitucional dos serviços da Administração Direta e Indireta. 2. ed. São Paulo: RT, 1991, p. 74.)”*

Na mesma linha de entendimento, tem se pronunciado o Superior Tribunal de Justiça em outros casos, parecendo firmear a incidência de tutela ordinária dos candidatos aprovados.

Se a Administração oferece no edital de terminação o número de vagas, é evidente que os candidatos aprovados no limite têm, efetivamente, direito à nomeação. Se, contudo, não foi fixado o número de vagas, cuja ocupação se pretende – o que em princípio não nos parece correto, é razoável presumir-se que o concurso se destina às vagas existentes e as que vierem a ocorrer no período de validade do concurso. É uma aplicação prática e elementar de *oriados motivos determinantes do ato administrativo*, tão festejada pelo saudoso Helly Lopes Mello.²⁰

A não nomeação nessas condições viola o direito líquido e certo do candidato-candidato, passível de ser contestado não só perante o Judiciário, mas também junto aos Tribunais de Contas.

No Rio de Janeiro, o constituinte estadual tentou definir a obrigatoriedade desse aproveitamento, colhendo a força jurídica do precedente do STF, já referido. Lamentavelmente, foi entendido que o provimento dos cargos do Poder Executivo não pode ser disciplinado pela Constituição Federal, ficando postergada a possibilidade de solidificar a jurisprudência no sentido de garantir o direito à nomeação aos candidatos aprovados no limite do número de vagas oferecidas. A força da quele precedente permanece, posto que neste caso a excelência Corte não contrariou os fundamentos daquela decisão.

²⁰ Em sua clássica obra *Direito Administrativo Brasileiro*, 18ª ed., São Paulo, Malheiros, p. 181.

Para melhor compreensão, traz-se à colação a decisão do Supremo Tribunal Federal:²¹

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. ARTIGO 77, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: NOMEAÇÃO DE CANDIDATO APROVADO EM CONCURSO PÚBLICO. PRAZO MÁXIMO CONTADO DA HOMOLOGAÇÃO DO RESULTADO DO CONCURSO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Aprovação em concurso público. Direito subjetivo do candidato à nomeação, de acordo com a respectiva ordem de classificação e no prazo de sua validade.

2. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, artigo 77, VII. Proveniente de cargo público. Iniciativa reservada ao Chefe do Executivo para edição de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Ofensa ao princípio da separação dos poderes: Inconstitucionalidade de forma. Recurso extraordinário conhecido e provido para cassar a segurança, declarando-se, incidenter tantum, a inconstitucionalidade do inciso VII do artigo 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.”

Em decisões históricas, o Poder Judiciário já decidiu pela necessidade de prorrogar a validade do concurso, se existentes candidatos aprovados e vagas a serem preenchidas, conforme se vê:

“Ape sar de cons tar do Edi tal o pra zo de va li da de de um ano, im pror ró gá vel, é de ri gor e há de se sub ju gar ao pre ce i to cons ti tu ci o nal. A abert ura de novo con cur so, nes ses ca sos, é afron ta in clu si ve ao di re i to ad qui ri do, ain da mais se com pro va do o apro ve i ta men to de can di da tos, com pior pon tua ção, em de tri men to dos mel ho res clas si fi ca dos.”²²

“Mes mo que im pror ró gá vel pelo edi tal é de ver da Admi nis tra ção Pú bli ca pror ro gar se sur gir no vas va gas e hou ver can di da tos apro va dos.”²³

Cabe ainda considerar que as convocações e não as nomeações de verão ser feitas dentro do prazo de validade do concurso público. O art. 37, III, da Constituição Federal, limita a validade do concurso a dois anos, prorrogável por igual período. Realizada a convocação dentro deste prazo, a concretização dos atos administrativos ne-

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RE-229450/RJ. Relator: Min. Maurício Corrêa Brasília, DF, 10 de fevereiro de 2000. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 30 ago. 2001, p. 65.

²² Apel. Cível 4298696-DF acórdão 93057D.J de 9-4-97 pág. 6.083. Relator: Eduardo de Moraes.

²³ Embargos de Declaração no AC 42986/96 _ DJ 9-4-97, FONTE: Pro ces so n.º 5682/93 Parecer nº 1411/99

ces sá rí os, en tre eles à no me a çã o e pos se, po derá dar-se em mo men to pos te ri or, bus can do ape nas da re fe ti vi da de ao pre ce i to.

Se o pra zo de va li da de é de até dois anos, pre vis to no edi tal, não po de rá ser me nor. Per se guin do esta li nha de ra ci o cí nio, a Admi nis tra çã o po de rá con vo car can di da tos dez dias an tes do fim do pra zo, jus ta men te por que este não se es go tou. E está cer ta em agir des ta for ma, se a con vo ca çã o es ti ver arri ma da em con ven iê ncia e o por tu ni da de para a Admi nis tra çã o.

Só que o pra zo fal tan te para en cer rar a va li da de do con cur so po de mos trar-se in su fi ci en te para a pro mo çã o dos atos ne ces sá rí os à ad mis são, su je i ta às pror ro ga çã o es le ga is, pra zos para pu bli ca çã o, re cur sos le ga is, e ou tros obs tá cu los le ga is. Com es te qua dro, pa re ce na tu ral que os atos com ple men ta res pos sam ser fe i tos após ven ci do o pra zo. Tra ta-se de da re fe ti vi da de ao pre ce i to li mi tan te, den tro de prin cí pi os com e zín hos de ra zo a bi li da de.

E a pró pria Cons ti tu i çã o Fe de ral pa re ce dar va zã o a este en ten di men to, pois o art. 37, IV, es ta be le ce que, no pra zo de va li da de, o can di da to apro va do será con vo ca do com pri o ri da de sobre no vos con cur sa dos. Fala-se, des te mo do, em con vo ca çã o, e não em ad mis são, o que per mi te uma ar gu men ta çã o por ab sur do: se o can di da to é con vo ca do um dia an tes do ven ci men to do pra zo, terá pri o ri da de so bre no vos con cur sa dos, e ao mes mo tem po não po de rá as su mir o car go, pela im pos si bi li da de prá ti ca de re ali zar os atos pre pa ra tó ri os no pra zo fal tan te.

Por ou tro la do, o in cí so II do mes mo ar ti go fala em in ves ti du ra (que se ma te ri a li za com a pos se), sem re fe rên cia a pra zo.

A com bi na çã o dos in cí sos II, III e IV do art. 37 da Cons ti tu i çã o Fe de ral pa re ce me lhor si tu ar a ques tão. O in cí so II se re fe re à in ves ti du ra me di an te pré vio con cur so, sem alu dir a pra zo; o in cí so IV diz que a con vo ca çã o po de rá se dar no pra zo es ti pu la do no in cí so III, mas não exi ge ex pres sa men te que to dos os atos ad mis si o na is se dê em no pra zo.

Pa re ce não ser ou tra a con clu são: a con vo ca çã o é a con se quên cia prá ti ca do con cur so, e es go ta a in ci dê ncia des te, vale di zer, o con cur so ser ve para que a Admi nis tra çã o Pú bli ca te nha can di da tos há be is a se rem con vo ca dos. Após a con vo ca çã o, os atos ad mi nis tra ti vos pos te ri o res de i xam de ter re la çã o di re ta com o cer ta me, pas san do a in te grar a ati vi da de da Admi nis tra çã o. Em ou tras pa la vras, a in fluên cia do con cur so se en cer ra com a con vo ca çã o; a pos se e no me a çã o não são eta pas do con cur so, e não so frem a ob je çã o de pra zo.

Pronun ci ou-se a res pei to, o STF, me di ante ju lga men to do RE 192.568-0, do qual ex trai-se la pi dar sín te se do vo to do Min. Mar co Au ré li o:

“A in ter pre ta çã o de dis po si ti vo le gal ou cons ti tu ci o nal há de fa zer-se de mo do sis te má ti co e te le o ló gi co, me ti dos aos qua is não se so

bre põe o alusivo à interpretação verbal. Se a Carta asse gura, no prazo de validade do curso, a convocação de candidatos nele aprovados compri orida de sobre no vos cursados, ou seja, candidatos aprovados em curso posterior, é de concluir-se que a inércia, intencional, ou não, da Administração Pública, deixando de preencher cargos existentes, leva à convocação sobre a titularidade do diredito subjetivo de ser nomeado. No campo da atuação administrativa, não se pode admitir atos que con substancie mter giversação, verdade irodrible a normas im perativas como são as constantes da Carta de 1988.”

Dotre chore produzido, vislumbra-se que a inércia da Administração pode levar à lesão de diredito subjetivo do candidato, representado no art. 37, IV, da Constituição Federal. Ou seja, há a vaga, há a necessidade da Administração, há o interesse do candidato, mas não há a nomeação. Se a convocação ocorre no prazo de validade, materializ a-se com maior força este diredito subjetivo; a Administração não mais poderá negar-lhe a assunção do cargo, independentemente de atos complementares terem sido dados após o escoamento do prazo. É uma decorrência lógica da interpretação levada a efeito pela Excel sa Corte.

Posteriormente a essa decisão, o STF, em sede de ADIn, entendeu, por maioria, em uma de suas turmas, que a norma da Constituição do Rio de Janeiro que obriga a nomear todos os aprovados, no número de vagas oferecidas durante o prazo de validade do curso, não guarda conformidade com a Constituição Federal. Como resultado, o voto foi por maioria, e é possível que o STF evolua em seu entendimento.²⁴

Nada obstante entendimentos diversos, é importante notar que apenas a convocação do candidato de verá ser feita no prazo de validade, e, atendido este requisito, os atos de atos complementares poderão ocorrer após a fluência deste.

9. exame de editais

Tanto os editais de curso como de licitação podem ser examinados pelos Tribunais de Contas, previamente à realização do certame, durante a seleção, ou até após. Fosse a Administração Pública composta de agentes de votados ao interesse público, certamente essa providência seria que iria às Cortes de Contas, efetuando o controle prévio, das normas que regerão um conjunto de atos.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RE-229450 / RJ. Relator: Min. Maurício Corrêa, Brasília, DF, 10 de fevereiro de 2000. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 30 ago. 2001, p. 65.

Podemos Tribuna is de Contas examinar os editais e ainda or de nar os acerta mentos necessários à efetivação do princípio da legalidade.²⁵

10. acumulação de proventos e vencimentos

Cuidado de do bra do deve ser to ma do, quan do o con curs san do é con vo ca do para to mar pos sen o car go pú bli co. Sen do já pos sui dor de ou tro car go, es ta rá in cor ren do na pro i bi ção da acu mu la ção de car gos e per cep ção si mul tâ nea de pro ven tos e ven ci men tos, sal vo se os car gos fo rem acu mu lá ve is na ati vi da de.

Tal questão en contra-se pre sen te men te su pe ra da, con quan to a Em en da Con sti tu ci o nal nº 20, de 15 de de zem bro de 1998 es ta be le ceu no va re da ção ao § 1º do art. 37 da Con sti tu i ção Fe de ral,²⁶ nos se guin tes ter mos:

“É ve da da a per cep ção si mul tâ nea de pro ven tos de apo sen ta do ria de cor ren tes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a re mu ne ra ção de car go, em pre go ou fun ção pú bli ca, res sal va dos os car gos acu mu lá ve is na for ma des ta Con sti tu i ção, os car gos ele ti vos e os car gos em comi são de cla ra dos em lei de li vre no me a ção e exo ne ra ção.”

A re fe ri da em en da, no en tan to, res sal vou as si tu a ções con so li da das, co mo se lê de seu art. 11:

“A ve da ção pre vis ta no art. 37, § 10, da Con sti tu i ção Fe de ral, não se apli ca aos mem bros de po der e aos ina ti vos, ser vi do res e mi li ta res, que, até a pu bli ca ção des ta Em en da, ten ha in gre s sa do no va men te no ser vi ço pú bli co por con curs o pú bli co de pro vas ou de pro vas e tí tu los, e pe las de ma is for mas pre vis tas na Con sti tu i ção Fe de ral, sen do lhes pro i bi da a per cep ção de mais de uma apo sen ta do ria pelo re gi me de pre vi dên cia a que se re fe re o art. 40 da Con sti tu i ção Fe de ral, apli can do se lhes, em qual quer hi pó te se, o li mi te de que tra ta o § 11 des te mes mo ar ti go.”

²⁵ Admitindo o exame dos editais de licitação: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Administrativo. Suspensão de Segurança. SS nº 1.308-9. Requerente: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 9 de outubro de 1998. *Diário de Justiça*. Poder Judiciário, Brasília, DF, 19 de outubro de 1998. Seção 1, p. 26-27. Inadmitido existem acórdãos isolados: DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Administrativo. Mandado de Segurança. MS nº 3.714/94. Relator: A Rosa de Farias, Brasília, DF, 22 de novembro de 1994. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*, Poder Judiciário. Brasília, DF, 10 maio de 1995. Seção 3, p. 5965.

²⁶ Por força da Emenda Constitucional nº 34, de 13 de dezembro de 2001, o art. 37 teve o inciso XVI alterado, estendendo-se a acumulação permitida aos médicos e a todos os profissionais de saúde, com profissões regulamentadas de cargos. Consulta: . Acesso em 10 jan. 2002.

Desse modo, mostra-se conveniente que os tribunais desdê já a tabeleçam a intangibilidade da vedação constitucional. Nestediapassão, dever-se-ia determinar, ainda, que nos editais de concursos vindouros conste a exigência de de claração expressa dos candidatos de que não recebem venhos ou venhos de cargo ou emprego público, na forma do preceito constitucional. De verá a de claração pre ver, expressamente, que a fal si da de de claração suje itará o candidato às sanções ci vis, administrativas e penais cabíveis, nos termos da lei.

11. testes psicotécnicos

Muitos concursos públicos têm exigido que o candidato se submeta a testes psicotécnicos, como forma de avaliação. Entretanto, muitos desses testes, de avaliação subjetiva, têm aliado do certame bons candidatos, sem nenhuma justificativa plausível para a inabilidade.

O teste psicotécnico deve arri mar-se em critérios objetivos que permitam ao candidato, de um lado, conhecer as razões de sua inabilidade, e de outro, exercer o seu constitucional direito de defesa, com todos os recursos a ele inerentes.

Nesta linha de entendimento, pro nunciou-se o Ministro Francisco Rezek, no RE-112676/MG:

“Concurso público. Polícia Federal. Exame psicotécnico. Entrevista carente de rigor científico. Eliminação de candidato, a final de sautorizada pelo judiciário, por ilegalidade, em mandado de segurança. Quando a lei do Congresso prevê a realização de exame psicotécnico para ingresso em carreira do serviço público, não pode a administração travestir o significado curial das palavras, qualificando como exame a entrevista em clausura, de cujos parâmetros técnicos não se tenha notícia. Não é exame, nem pode integrá-lo, uma aferição carente de qualquer rigor científico, onde a possibilidade teórica do arbítrio, do capricho e do preconceito não conheça limites.”

Nomes mo julgado, constado voto do relator o seguinte trecho, bastante elucidativo:

“É certo que a psicologia vive ainda hoje um estágio primitivo, em grande parte experimental, de sua evolução como ciência. Tanto não significa que no seu domínio não se conheçam, e não se pratique, de longa data, emnações de vanguarda, diversos métodos de avaliação da habilidade de profissionais dos candidatos ao serviço público. Essas práticas me recem o nome de exames na medida em que as sen tam so bre pes qui sas de valor reconhecido, qual sucede no âmbito da medicina geral.”

A questão cinge-se às seguintes premissas, necessárias ao estabelecimento de uma gestão transparente e organizada na Administração Pública:

I – que se james a tabela de critérios objetivos pré vios para a realização dos testes, vale dizer, de conteúdo científico;

II – que do resultado do exame tenha o candidato amplo conhecimento;

III – que lhe seja dada oportunidade para contestar tanto os critérios como o resultado em si, por intermédio de recurso administrativo, e do qual também deverá ter ciência dos motivos de sua eventual rejeição.

O atendimento a essas premissas deverá constar expressamente dos editais de concurso.

12. ônus dos exames pré-admissionais

Como se não bastassem os altíssimos custos das taxas de inscrição, em geral, muitos órgãos da Administração Pública têm cominado aos candidatos, também o custo dos exames pré-admissionais, quando este deveria ser do órgão contratante.

Estes exames, em princípio, visam assegurar o interesse da Administração e, em um maior espectro, o interesse público, evitando o bloqueio de uma vaga no serviço público por um candidato que não poderá exercê-lo a contento. É a prevalência do interesse público sobre o estritamente privado.

Se é interesse da Administração, dela deverá ser o respectivo ônus. Por outro lado, lembrando o princípio da legalidade, o particular não pode ser forçado a arcar com o custo dos exames sem lei formal que o obrigue.

Importante ao tema é a afirmação do órgão técnico, no sentido de que “...embora possa o candidato se valer da rede pública de saúde, pode ocorrer que, por deficiência do sistema, perca o prazo para a investidura no cargo.”

Justamente por não haver legislação a respeito, é conveniente que as Cortes a sentem o entendimento no sentido de que o custo dos exames pré-admissionais deverá ser desponsabilizado do órgão a que interessa o concurso público.

13. exame laboratorial – HIV

Dentre os exames pré-admissionais exigidos, um em especial tem causado certo desconforto aos órgãos da Administração, assim como à comunidade de forma geral: o exame HIV.

A particular preocupação, também afeta aos órgãos de controle, diz respeito à possibilidade de que o portador do sítio de infecção pelo HIV, imediatamente, em decorrência de sua moléstia, requeira aposentadoria com proventos integrais.

Teríamos, mais uma vez, que suscitar o interesse público como prevaLENTE em relação ao interesse do particular. Ainda que se possa fazer algum sacrifício quanto ao princípio da moralidade, mais adequado seria uma providência prévia, evitando-se o prejuízo à sociedade.

Em recente parecer da unidade técnica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, asseriu com certa razão o parecerista “... O Estado tem-se preocupado com as pessoas portadoras de HIV e, por isso, tem realizado ações no sentido de amenizar o estigma que essas pessoas se levam consigo.”

No entanto, é preciso considerar que a sociedade tem interesses mais abrangentes do que o estritamente particular. A questão social relativa aos portadores de

Aids não é mais importante que a de outros extras da sociedade. O fato é que o candidato a uma vaga no serviço público deve possuir boa saúde para o exercício do cargo, ou de outro modo, poderíamos ter o caso de um candidato portador do vírus que assuma o cargo público, em trede licença médica, não trabalhe um único dia e tenha direito assegurado a uma aposentadoria com proventos integrais, bem como pensão vitalícia ao cônjuge e dependentes. Uma relação custo/benefício extremamente penosa para o organismo social.

É necessário que as Cortes de Contas se pronunciem sobre essas situações limites, como por exemplo exigindo que o servidor exerça o cargo por um mínimo de cinco anos para a integralização do direito.

Mas somente isso não é bastante, já que o ponto comportam as maiores discussões. Seria de melhor tom que também o Chefe do Executivo, a quem cabe propor as leis relativas ao funcionalismo público, remetesse o projeto de lei regulando o tema.

Renato Monteiro de Rezende

Questão com a qual se defronta todos os dias o administrador público é a da repetição de quantias indevidamente recebidas por servidores. Algumas vezes, a percepção se dá com dolo do servidor, o que o sujeita não somente à restituição do que auferiu, mas também à responsabilização administrativa e penal. Em outras ocasiões, a própria administração labora equívoco, seja de ordem material, seja interpretativa, sem que o servidor incorra para o pagamento.

É consabido que grande parte dos pagamentos indevidos efetuados pela administração se verifica na área de pessoal, motivada sobretudo pela inextricável legislação que regula os direitos e deveres dos servidores.

Objetivando resguardar a boa-fé de aposentados que, anos depois de sua inativação, têm seus atos concessórios considerados ilegais, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 106, a qual soa: “*O julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não implica por si só a obrigatoriedade da reposição das importâncias já recebidas de boa-fé, até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente*”.

Insta notar, contudo, que a Súmula nº 106 foi aplicada analogicamente, durante muito tempo, a outros casos de percepção de importâncias por servidores de boa-fé, tendo o TCU alterado significativamente seu entendimento a respeito do espectro de aplicação da Súmula nº 106, com a Decisão nº 444/94 – Plenário, donde proveio a Súmula nº 235, segundo a qual é obrigatória a reposição ao Erário de quantias irregularmente recebidas, ainda que com proveda a boa-fé do beneficiário.

Na forma inextorável como está redigida, a Súmula nº 235 faz tabulara rasa do princípio da segurança jurídica e vai de encontro às modernas doutrinas e jurisprudências administrativas. Por conseguinte, o verbete reclusa a revisão, como se procurará de mostrar no presente trabalho.

Escorço histórico

Como se disse, o TCU adotou, até a primeira metade da década de 1990, o entendimento de aplicar ao servidor que recebeu quantias indevidas a disciplina da Súmula nº 106, ainda que não se tratasse de aposentadorias ilegais, desde que presente a boa-fé. Todavia, já em 1992, o entendimento em favor de restituir os primeiros ataques, ensejando fosse constituída comissão para examinar a aplicabilidade da Súmula nº 106 em face do estatuto do art. 46 da Lei nº 8.112/90. O grupo de es tu

¹ Analista de Controle Externo do TCU, bacharel em Direito pela Universidade de Brasília.

dos concluiu ser descabida a devolução de importâncias percebidas de boa-fé presumida, eis que não teria o referido diploma legal cu idado des a matéria, recomendando a equi da de que não fosse exigida a reposição ao Erário ness e casos, mesmo para fatos ocorridos após a entrada em vigor do Estatuto de 1990.

Submetidas as conclusões ao decurso do Plenário, foram acolhidas, não obstante a oposição do Ministério Público junto ao TCU, que considerava ter o art. 46 da Lei nº 8.112/90, ao prever as disposições e indenizações ao Erário, imposto nova disciplina, mesmo quando se cu idas de quantias recebidas de boa-fé².

Novamente suscitada a questão, nos autos do TC nº 5.190/1993-2, o Plenário da Corte, respondendo a consulta formulada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, reafirmou a subsistência da Súmula nº 106 no regime na u gura do pela Lei nº 8.112/90, mas afirmou a extensão analógica da que le enunciado a casos outros de recebimento indevido de importâncias por servidores.³

E, consagrando o novo posicionamento, nos autos do TC nº 5.961/1994-7, o Tribunal resolveu:

“Firmar nova orientação no Plenário do Tribunal de Contas da União, no sentido de afirmar que, para os pagamentos devidos de vantagem aos servidores públicos, mesmo reconhecendo-se a boa-fé, o dano há de ser ressarcido ao Erário, em valores atualizados, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.112/90, deixando-se de rante, de se aplicar a esses casos, por analogia, o Enunciado nº 106 da Súmula de jurisprudência predo minante nesta Corte de Contas, que deve rater-se apenas aos casos nela es pe ci fi ca dos, de julgamento, pela ile galdade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não devendo, por tanto, elas ter-se sua exce ge se”⁴.

A nova compreensão das disposições legais re dundou na Súmula-TCU nº 235, segundo a qual: “Os servidores ativos e inativos, e os pensionistas, estão obrigados, por força de lei, a restituir ao Erário, em valores atualizados, as importâncias que lhes forem pagas indevidamente, mesmo que reconheci da a boa-fé, ressalvados apenas os casos previstos na Súmula nº 106 da Jurisprudência deste Tribunal.”

A riqueza da parte na do referido enunciado foi, com o tempo, ganhando abrangimentos. De feito, a partir de 1996, surgiram decisões nas quais eram dispensadas as disposições de importâncias pagas em obediência a interpretação de ato normativo e aliada por autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão. No voto que deu origem à Decisão nº 101/96 da 2ª Câmara, o Ministro Adhemar Ghisi asseriu:

“(…) não se pode desconsiderar que os responsáveis no âmbito do Poder Executivo ficaram em posição pouco confortável quando con fli tos des sa

² Decisão nº 597/92 – Plenário, Sessão de 9-12-92, *DOU* de 30-12-92

³ Decisão nº 403/93 Plenário, Sessão de 8-9-93, *DOU* de 20-9-93

⁴ Decisão nº 444/94 – Plenário, Sessão de 6-7-94, *BTCU* 34/94

na natureza instalada, e é precisamente pela compreensão desse fato que este Tribunal tem se mostrado tolerante ao julgar a gestão dos administradores quando constatada a irregularidade praticada em cumprimento à orientação proveniente de autoridade a quem devem subordinação normativa. Ora, se o administrador não é apenas pelo ato praticado, como tratar de forma diferente terceiros beneficiados por tais atos, no caso o servidor ou pensionista? Se assim proceder ficará configurada uma apenação ao beneficiário que, além de deixar de receber uma parcela de seus vencimentos ou pensão, pagas e recebidas com a preclusão de legalidade, passará a devolver os valores recebidos, descontados de futuros pagamentos, já reduzidos pela ausência da parcela impugnada”.⁵

Tal exegese ganhou força nos últimos anos, e aqui pôde se excepcional de dispensa de ressarcimento nela contemplada (obediência à interpretação de ato normativo realizada por autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, como a Advocacia-Geral da União, o Conselho da Justiça Federal ou a antiga Secretaria de Administração Federal) foi elatizada, para abranger casos em que a interpretação equivocada de dispositivos legais partisse do próprio órgão ou entidade de onde ocorressem os pagamentos indevidos.⁶

Significativos foram os votos do Ministro Marcos Vilela, de li ne an do os elementos justificadores da dispensa de ressarcimento ao erário, nos casos de pagamento indevido, como o proferido no julgamento do TC nº 376.194/1996-0:

“9. Quanto aos valores, acima referidos, percebidos de boa-fé pelos servidores e inativos, em virtude de equívocas interpretações que a instituição deu aos dispositivos legais que regulamentavam as matérias, penso que no presente caso, excepcionalmente, deve-se dar prevalência ao princípio da segurança jurídica em detrimento do princípio da legalidade.

10. Necessário observar que este entendimento tem sido adotado pelo Tribunal em situações análogas, ante a preclusão de legalidade dos atos administrativos que ensejaram tais pagamentos, aliada à boa-fé dos servidores e ao caráter alimentar das parcelas salariais (Decisão nº 46/96 Plenário - Ata nº 6/96; Decisão nº 101/96 2ª Câmara - Ata nº 14/96; Decisão nº 316/96 - Plenário - Ata 22/96; Decisão 412/97 - Plenário - Ata 27/97).

11. Mais evidente se mostra a boa-fé e a incidência do equívoco, quando se verifica que os referidos pagamentos já foram suspensos pela entidade.”⁷

Na ocasião, os pagamentos reprochados se deram em razão de critérios equivocados de cálculo de gratificações devidas a servidores da Univer s i da de Federal de

⁵ Decisão nº 101/96 – 2ª Câmara, Sessão de 25-4-96, *DOU* de 7-5-96

⁶ Decisão nº 338/2000 – 2ª Câmara, Sessão de 14-9-2000, *DOU* de 25-9-2000

⁷ Acórdão nº 55/98 – Plenário, Sessão de 22-4-98, *DOU* de 5-5-98

Ouro Preto. Como se nota, foram arrolados como justificativas para a dispensa de reposição: a boa-fé de quem recebeu, o erro de interpretação da lei pelo órgão ou entidade, a presunção de legalidade do ato administrativo, o caráter alimentar dos estípe ndios, bem assim o princípio da segurança jurídica. Em muitos outros processos sími les , acolhendo votos do Ministro Marcos Vilela de equivoalenteteor, o Tribunal dispensou de devolução de quantias os servidores públicos (Acórdão nº 307/98 – 1ª Câmara, Acórdão nº 29/99 – Plenário, Acórdão nº 63/99 – Plenário, Acórdão nº 64/99 – Plenário, Acórdão nº 178/99 – Plenário).

A nova interpretação tem lograda colhi da tanto no âmbito das duas Câmaras, quanto no Plenário da Corte. Outros casos ilustrativos podem ser encontrados nas Decisões nº 412/97 – Plenário (Rel. Ministro Ademar Ghi si), nº 463/2000 - Plenário (Rel. Ministro Guilherme Palmeira), nº 512/2000 – Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), nº 520/2000 - Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), nº 756/2000 – Plenário (Rel. Ministro Walton Rodrigues), nº 555/2001 – Plenário (Rel. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha), nº 796/2001 – Plenário (Rel. Ministro Walton Rodrigues), como também nos Acórdãos nº 191/2000 – Plenário (Rel. Ministro Ademar Ghi si), nº 112/2000 – Plenário (Rel. Ministro Ademar Ghi si). Emalguns deles, o Tribunal chegou a determinar a reposição ao Erário, mas estabeleceu como marco inicial de sua exigibilidade a data em que restou definitiva mente dirimida pelo TCU a controvérsia sobre a interpretação dos dispositivos legais que ensejaram os pagamentos, dispensando os servidores da restituição de quantias percebidas anteriormente.

Da fragilidade dos fundamentos sobre os quais se apóia a Súmula nº 235

Feita essa exposição, convém retornar aos fundamentos da Súmula nº 235. Conforme foi historiado, o *le a ding case* da exegese consagrada na que la Súmula foi a Decisão nº 403/93 – Plenário, se guindo-lhe a Decisão Administrativa nº 444/94 – Plenário. Da lei tu ra do primeiro julgado, de pre en de-se que o argumento norte adorda mu dança de pos tu ra que en gen drou aque le enunci a do foi o dis pos tu no art. 46 da Lei nº 8.112/90, que, em sua de a ção ori ginal, dis pu nha: “As reposições e indenizações ao Erário serão descontadas em parcelas mensais, não excedentes à décima parte da remuneração ou provento, em valores atualizados.”

Entendeu-se, na que la oportunidade, que a Lei nº 8.112/90 tinha inaugurado novoregime com relação às reposições ao erário, o que colidia com a prática anterior mente adota da de se estender a aplicação da Súmula nº 106 a situações de recebimento indevido, mas de boa-fé, de valores, mes mo quan do não se tratasse de aposen ta do ri as jul gadas ilegais. Aliás, re me mo ran do o ex posto su pra, tal posição fora de fen dí da de an tan ho pelo Ministério Público, não sendo ado ta da pela Corte quan do da apre ci a ção do TC nº 20.056/1992-3.

Permissavenia, não parece es tar a Sú mu la nº 235 eri gi da sobre só li do bal dra me. Pode-se mes mo en ten der que as reposições ao Erário são, em prin cí pio, obri ga tó ri as a to dos os ser vi do res, mas não com base na dic ção do art. 46 da Lei nº 8.112/90. Se as sim fosse, as reposições (inclu si ve de quan ti as percebidas de boa-fé) seri am im pe ra ti vas an tes do Esta tu to de 1990. Sim, por que a Lei nº 1.711/52 pre via, em seu art.

125, com o mandado em tudo e por tudo se melhan te ao retro transcri to: “As re posi ções e indeniza ções à Fazenda Pú bli ca serão des conta das em par ce las men sa is não ex ce den tes da dé ci ma parte do ven ci men to ou re mu ne ra ção.” O ú ni co dis tin ti vo re fe re se à cor re ção mo ne tá ria, in ser ta no tex to do di plo ma le gal de 1990.

Poder-se-ia es tri bar a Sú mu la nº 235 no art. 964 do Có di go Ci vil, *verbis* “Todo aque le que re ce beu o que não lhe era de vi do fica obri ga do a res ti tu ir. A mes ma obri ga ção in cum be ao que re ce be dí vi da con di ci o nal an tes de cum pri da a con di ção.”

Com efe i to, tal re gra con sa gra um prin cí pio co me zi nho em Di re i to, o da pro i bi ção do en ri que ci men to sem ca u sa. É de se ob ser var, no en tan to, que o di ta me do art. 964 do Có di go Ci vil ad mi te tem pe ra men tos. O pró prio Có di go con tem pla al guns de les, como por exem plo o art. 221, que re za: “Em bo ra an u lá vel, ou mes mo nu lo, se con trá i do de boa fé, por am bos os côn ju ges, o ca sa men to, em re la ção a es tes como aos fi lhos, pro duz to dos os efe i tos ci vis até o dia da sen ten ça an u la tó ria.” Ora, sen do nu lo o ca sa men to, não te ria o ma ri do, em prin cí pio, a obri ga ção de pro ver o sus ten to da es po sa. En tre tan to, não se co gi ta de se pe dir in de ni za ção ou res sar ci men to, *in casu*, ten do em vis ta a boa fé dos con tra en tes.

É ju ris pru dên cia con sa gra da a de que os ali men tos, uma vez per ce bi dos, são ir re pe tí ve is, como se de pre en de do se guin te ares to:

“A ju ris pru dên cia e adou tri na as sen ta men to no sen ti do de que os va lo res ati nen tes à pen são ali men tí cia são in com pen sá ve is e ir re pe tí ve is, por que res ti tu í los se ria pri va ro ali men ta do dos re cursos in dis pen sá ve is à pró pria man ten ça, con de nan do o as sim a in ace i tá vel pe re ci men to. Da í que o cre dor da pes soa ali men ta da não pode opor seu cré di to, quan do ex i gi da a pen são.”⁸

No ju lga do transcri to, dis cutia se a pos si bi li da de de re pe ti ção de va lo res pa gos a mai or pelo de ve dor de pen são, em vir tu de de lhe ter si do re co nhe ci do o di re i to à re du ção da ver ba de vi da a esse tí tu lo.

Longe de es ta be le cer a obri ga to ri e da de ir res tri ta de re pe ti ção de va lo res in devi da men te re ce bi dos, o art. 46 da Lei nº 8.112/90 so men te es ta be le ceu a for ma como se de veri a pro ces sar tal de vo lu ção. Se ape nas o as pe cto ob je ti vo fo se de ter mi nan te para a con fi gu ra ção do de ve de res sar ci men to, se a sim ples cons ta ta ção de que a quan tia foi re ce bi da ao ar re pio da lei bastas se para ge rar a com pul so ri e da de de re po si ção, a pró pria Sú mu la nº 106 es ta ria al bergan do in ter pre ta ção con tra legem. Dessarte, o me ro re gis tro do re ce bi men to in de vi do não é su fi ci en te para fa zer nas cer a re fe ri da obri ga ção, quan do se tra tar de ver ba de na tu re za ali men tí cia. Há de se per qui rir a res pe i to da boa fé na per cep ção das im por tân ci as.

Dis to não res ta dú vi da: en ten der que o art. 46 da Lei nº 8.112/90 es ta be le ceu a obri ga to ri e da de de vo lu ção de todo e qual quer va lor in de vi da men te per ce bi do por ser vi do res, mes mo de boa fé, im por ta con clu ir que re fe ri da lei é con tra di tó ria. De fe i.

⁸ Resp nº 5.730-3/SP, 3ª Tur ma do STJ, Rel. Mi nis tro Wal de mar Zve i ter, DJ de 1-3-93

to, a Lei nº 8.112/90, em seu art. 185, § 2º, pre viu, com re fe rên cia aos be ne fí ci os do Plano de Se gu ri da de So ci al (en tre os qua is a pos sen ta do ria e pen são), que: “*O re ce bi men to in de vi do de be ne fí ci os ha vi dos por frau de, do lo ou má-fé, im pli ca rá de vo lu ção ao Er á ri o do to tal au fe ri do, sem pre ju í zo da açã o pe nal ca bí vel.*” Le gí ti ma, em re la ção ao tex to ci ta do, a in ter pre ta ção a con tra rí o sensu . Se o re ce bi men to in de vi do de cor ren te de frau de, do lo ou má-fé im pli ca a de vo lu ção, é ra zo á vel pen sar que o re ce bi men to de boa-fé não im por ta ria a de vo lu ção. Do con trá rio, o ci ta do pa rá gra fo se ria uma ob vie da de, ou es ta ria di zen do mais do que de ve ria, ao fa lar em “ha vi dos por frau de, do lo ou má-fé”. Mas a lei não con tém pa la vras inú te is.

Ain da que se des car te o men ci o na do re cur so in ter pre ta ti vo, ou tros ar tí gos do Es ta tu to cor ro bor am o po si ci o na men to pe la dis pen sa de re po si ção. Ve ja-se o pa rá gra fo ú ni co do art. 219: “*Con ce di da a pen são, qual quer pro va pos te ri or ou ha bi li ta ção tar dia que im pli que ex clu são de be ne fici á ri o ou re du ção de pen são só pro du zi rá efe i tos a par tir da da ta em que for ofe re ci da.*” *Ex em pli gra tia*, se pos te ri or men te à con ces são do be ne fí ci o é pro fe ri da sen ten ça anu la tó ri a de ca sa men to, nem por isso a be ne fici á ri a da pen são de i xa da pe lo ser vi dor ter á, in e vi ta vel men te, de de vo l ve r o que re ce be us o ba que let í tu lo. Si mi lar men te, se des co bre se ro di a men te que o ins ti tu í do r de i xou fi lho me nor, nem por isso as quan ti as re ce bi das pe lo ir mão do ser vi dor, ó r ão e me nor de 21 anos, que se ha bi li ta ra com base no art. 216, in ci so II, al í ne a c, da Lei nº 8.112/90, te rã o de ser de vol vi das ao Er á ri o ou re ver ti das ao novo be ne fici á ri o. Não obs tan te o di re i to do fi lho do ser vi dor exis tir des de o fa le ci men to des te e im port ar a ex clu são do di re i to do ir mão do ins ti tu í do r, nos ter mos do art. 216, in ci so II, § 2º, da Lei nº 8.112/90, o ato que con ce deu a pen são a este ú l ti mo, do ta do de pre sun ção de le gal i da de, efe ti va men te pro du zi u efe i to vá li do – o pa ga men to da pen são – o qual não pode ser des con sti tu í do.

Do tratamento dispensado ao tema pela legislação, doutrina e jurisprudência

Quando a percepção in de vi da de im port ân ci as por ser vi do res re sul ta de in ter pre ta ção e qui vo ca da de lei por parte da Ad mi nis tra ção, a ten dên cia his tó ri ca tem si do, no âm bi to dos ór gãos con sul ti vos do Po der Exe cu ti vo, a de en ten der dis pen sá vel o res sar ci men to ao er á ri o. No to can te à ca rac te ri za ção da boa-fé que de so bri ga a re po si ção, ex sur ge uti lan te o ma gis té ri o do gran de ad mi nis tra ti vi sta The mí sto cles Bran dão Cavalcan ti. En quan to Con sul tor-Ge ral da Rep ú bli ca, pre di cou a tese da dis pen sa. Ao ex a mi nar a con ces são van ta gem fi nan ce i ra com ful cro em De cre to in ter pre ta ti vo de Lei, o qual, ao ex a me do Tri bu nal de Con tas da Uni ão, mos trou-se não con sen tã neo com os pro pó si tos da lei in ter pre ta da, ma ni fes tou-se o ex-Mi nis tro do STF:

“19. *Estou as sim, pela nu li da de des sas aver ba ções, mes mo que te nham pro du zi do efe i tos pa tri mo ni ais.*

20. Quan to a es ses efe i tos, isto é, quan to à re po si ção das van ta gens re ce bi das em con se qüên cia da in ter pre ta ção er rô ne a da à lei, pa re ce-me que ela não se jus ti fi ca, de mo men to que se in cor po ra ram ao pa tri mô nio dos be ne fici á ri os, que ape nas se be ne fici a ram com o erro da ad mi nis tra ção, de

acordo com interpretação dada através de decreto executivo. Houve boa-fé presumida, não se trata, portanto, de restituição do indébito, de momento que foi aplicado o Decreto vigente ao tempo do pagamento.”⁹

Na essência, o exemplo colacionado não difere dos casos atuais nos quais há Parecer da SAF ou da AGU (este com força de Decreto, quando aprovado pelo Presidente da República) que se revêla equivoocado à luz de decisões deste Tribunal. É importante atentar para a referência feita à boa-fé presumida. O servidor que recebe uma gratificação com base em parecer jurídico de seu órgão, presume-se a estar ciente de boa-fé. Não se pode pretender exigir do servidor comum o domínio de todos os conceitos jurídicos e o conhecimento de uma legislação muitas vezes inatual até para os estudiosos mais versados em regime jurídico de servidores. Não é razoável, de certo.

Osupratranscritos posicionamentos da Consultoria-Geral da República tem sido a tônica na legislação, bem assim na sua sucursal, a Advocacia-Geral da União, conforme evidenciado nos Pareceres Z-260/57 (DOU de 21-5-57), H-180/65 (DOU de 27-5-65), SR-18/86 (DOU de 24-12-86), SR-38/87 (DOU de 30-10-87), SA-21/88 (DOU de 18-8-88), GQ-114 (DOU de 26-11-96), GQ-161 (DOU de 9-9-98). Diginas de menção às palavras do Dr. Sebastião Baptista Affonso:

“O servidor público que, de presunção de boa-fé, venha a receber alguma vantagem financeira, em decorrência de errada interpretação ou aplicação de norma legal, por parte da Administração, sem ter influenciado ou interferido na sua concessão, independentemente de tê-la pleiteado ou não, jamais poderá vir a ser compelido, depois, a devolver aquelas importâncias, tidas por indevidamente pagas, por quanto se caracteriza a figura do indébito, em tais casos, nos quais o ato respectivo, embora viciado de vício insanável, mesmo insuscetível de gerardireitos, goza da presunção de legalidade, até ad vir-lhe a nulificação, declarada pela autoridade, para tanto competente.”¹⁰

Tudo depende, em verdade, das circunstâncias dos casos concretos. A boa-fé que se presume do servidor comum não pode ser atribuída, sem maior exame, por exemplo, a um procurador de órgão que emita parecer com vistas a entender a si e a outros integrantes da carreira de terminada vantagem que, por força de seu ofício, sabia ter sido concedida ilegalmente pelo TCU ou pelo Poder Judiciário.

Por outro lado, quando o recebimento indevido decorre de simples erro no processamento da folha de pagamentos do órgão, não é de se esperar uma presunção de boa-fé por parte do servidor que não informe o setor competente a respeito do ocorrido. Ora, se o servidor exerceu um cargo em comissão por 30 dias e foi remunerado por 45, tem todas as condições de perceber o equívoco e solicitar a correção. Da mesma

⁹ Parecer nº 29 – X, DOU de 17-6-55

¹⁰ Excerto do Parecer nº AS 21/88, DOU de 18-8-88

for ma se de ter mi na da par ce la de sua re mu ne ra ção so fre um acrés ci mo a brup to em cer to mês e sem mo ti vo apa ren te. Nes ses ca sos, a re po si ção jus ti fi ca-se ple na men te. Foi isso o que pre co ni zou a Ad vo ca cia-Ge ral da Uni ão:

“(…)13. Do ra ci o cí ni o ló gi co e do que se de preen de dos pa re ces ci ta dos, po de-se afir mar: a efe ti va pres ta ção de ser vi ço, a boa-fé no re ce bi men to da van ta gem ou ven ci men to, a er rô nea in ter pre ta ção da lei e a mu dan ça de ori en ta ção jur í di ca são re qui si tos in dis pens á veis para que pos sa ser dis pen sa da a ‘re sti tu i ção de quan ti a re ce bi da in de vi da men te’. São cu mu la ti vo se não al ter na ti vos.

14. A efe ti va pres ta ção de ser vi ço é es sen ci al. Se o ser vi dor não se en qua dra na nor ma, se não pres ta efe ti va men te o ser vi ço ao qual é des ti na da a van ta gem e, ain da as sim, a re ce be, o pa ga men to é in de vi do e está su je i to à re po si ção.

15. A boa fé é a in ten ção pu ra, isen ta de do lo, de en ga no, de ma lí cia, de es per te za com que a pes soa re ce be o pa ga men to ‘in de vi do’, cer to de que está a gin do de a cor do com o di re i to. Se um de cre to, in ter pre tan do er ro ne a men te um dis po si ti vo le gal, man das se pa gar de ter mi na da van ta gem a cer tos ser vi do res, é evi den te que es tes a re ce be ri am de boa fé, des de que se en qua dras sem na si tu a ção ne le des cri ta. Por ou tro la do, não se po de rá di zer que há boa-fé se, por exem plo, um ser vi dor, exer cen do um só car go em um Mi nis té rio, ti ves se, por erro no sis te ma SIAPE, seu nome in cluí do duas ve zes na lis ta da mes ma Se cre ta ria de Esta do ou na lis ta gem de dois Mi nis té ri os e re ce bes se a mes ma im por tã n cia duas ve zes. Não ha ve ria, nes te ca so, in ter pre ta ção er rô nea da Ad mi nis tra ção e pos te ri or mu dan ça de ori en ta ção. Não ha ve ria a efe ti va pres ta ção de ser vi ço re fe ren te aos dois ven ci men tos re ce bi dos. Não ha ve ria li su ra no com por ta men to do ser vi dor que, mes mo sab en do se ri tu lar de um só car go, re ce bes se duas ve zes pelo mes mo ser vi ço ex e cu ta do. Não a gi ria da mes ma for ma, isto é, não per ma ne ce ria ca la do se a Ad mi nis tra ção lhe fi zes se cor te em seus ven ci men tos, se lhe de i xas se de cre di tar a re mu ne ra ção de um ou mais me ses.

16. A er rô nea in ter pre ta ção da lei deve es tar ex pres sa em um ato qual quer da Ad mi nis tra ção: uma nor ma le gal de hi e rar quia in fe ri or à lei (de cre to, por ta ria, ins tru ção nor ma ti va), um des pa cho ad mi nis tra ti vo, um pa re cer jur í di co que ten ha for çã nor ma ti va.

Da mes ma for ma, a mu dan ça de ori en ta ção, após con sta ta do o equ í vo co. (...)

18. A pos te ri or mu dan ça de ori en ta ção, o equ í vo co ve ri fi ca do não in va li da o pa ga men to fe i to, se o ser vi dor se en qua dra va na si tu a ção, se o re ce beu de boa-fé. O equ í vo co ve ri fi ca do tem dois efe i tos: a) es tan car o pa ga

mento que vinha sendo efetuado; b) negá-lo a quem, na mesma situação, não o tenha ainda recebido. Isto foi claramente demonstrado no Parecer GQ-114-97, da lavra do Dr. Geraldo Quinão.”¹¹

Como observou com percuência o parecerista, a dispensa de reposição depende da concômnia dos seguintes fatos: a efetiva prestação de serviço, a boa-fé no recebimento da vantagem ou venimento, a erro nea in ter prestação da lei e a mudança de orientação jurídica.

O antigo Tribunal Federal de Recursos se pronunciou repetidas vezes no sentido da dispensa de reposição, quando o pagamento de correção de erro nea interpretação da lei (AMS nº 101.211/RJ, DJ de 9-5-85; RO nº 8.131/RS, DJ de 19-12-85; AMS nº 100.945/RJ, DJ de 20-3-86; RO nº 8.198/RS, DJ de 8-5-86).

É certo que a Administração pode legitimamente valer de seu poder de autotutela para anular os seus atos, quando considerados ilegais. A Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal o aprova. Contudo, é sem importância ter em conta as implicações advindas do procedimento anulatório. Como noticiou Dr. Gilmar Ferreira Mendes a respeito do hodierno Direito alienígena, em Parecer lavrado nos autos do Recurso Extraordinário nº 108.182-1/SP:

“Inicialmente, considere-se a doutrina europeia que os atos administrativos ilegais favoráveis (rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte) eram passíveis de revisão independentemente de qualquer providência. Discutia-se apenas sobre a eficácia ex tunc ou ex nunc do ato anulatório (Hans-Uwe Erichsen e Wolfgang Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, 1983, p. 239; Laudabère, Traité de Droit Administratif, vol. I, Paris, 1973, pp. 326/327; Miguel Reale, Revoção e Anulamento do Ato Administrativo, 1980, pp. 71/72; Hely Lopes Mello, Estudos e Pareceres de Direito Público, vol. VIII, 1984, p. 361/365).

Pas sou-se a entender, posteriormente, que a simples ilegalidade do ato administrativo não se mostrava suficiente para justificar a declaração de nulidade do ato administrativo, devendo levar-se em conta a aparência de legalidade e a convicção na sua legitimidade. (...)

A confiança na legitimidade das providências administrativas e a necessidade de segurança das relações jurídicas acaba por impor condições ao exercício do poder-dever de autotutela. Nesse sentido, prelecionam Erichsen e Martens que:

“O princípio da legalidade da administração constitui apenas um dos elementos do postulado do Estado de Direito. Tal postulado contém igualmente os princípios da segurança jurídica (Rechtssicherheit) e da paz jurídica (Rechtfrieden), dos quais decorre o respeito ao princípio da boa-fé do favorecido. Legalidade e segurança jurídica constituem dupla manifestação do

¹¹ Parecer nº GQ – 161 (aprova do pelo Presidente da República em 1-9-98) DOU de 9-9-98

Esta do de Direi to, ten do, por isso, o mes mo va lor e a mes ma hi e rar qua. Daí resulta que a solu ção para um conflito concreto entre matéria jurídica (Rechtsgüter) e in te res ses há de le var em con ta to das as cir cunstân ci as que o caso pos sa eventual mente ter’.”¹²

De pre en de-se, pois, que a ques tão da pos si bi li da de de se con ce der efe i to *ex nunc* para a de cla ra ção de nu li da de de atos ad mi nis tra ti vos, se gun do a dou tri na ci ta da, já está ul trapas sa da, dan do lu ga ra o ques ti o na men to so bre a pró pria des cons ti tu i ção do ab em sie, não sim ples men te aos seus efe i tos. Si tu a ções ha ve ria nas qua is os prin cí pi os da le ga li da de e da se gu ran ça ju rí di ca co li di ri am, fa zen do-se mis ter uma op ção por part e do apli ca dor do Direi to ou, o tan to quan to fos se pos sí vel, uma ten ta ti va de con ci li a ção dos bens ju rí di cos em co li são, com con di cio na men to par cial de cada um dos pos tu la dos. Em ou tras pa la vras, a apli ca ção do prin cí pio da con cor dâ n cia prá ti ca de que fala J. J. Gomes Can o ti lho¹³. Re pi ta-se: mais do que a sim ples ga ran tia de in to ca bi li da de dos efe i tos já pro du zi dos pe los atos in qui na dos de ile gais, a mo derna dou tri na eu ro pé ia tem se in cli na do a pre sti gi ar fó r mu las pre clu si vas do po der de au to tu te la da Ad mi nis tra ção, em ho me na gem à boa-fé dos ad mi nis tra dos e à se gu ran ça ju rí di ca.

Os ven tos da nova dou tri na, que, diga-se de pas sa gem, já não po dem ser con si de ra dos no vi da de, tra du zi ram-se no Direi to pá tri o na Lei nº 9.784/99, que es ta be le ceu, em seu art. 54: “O di re i to da Ad mi nis tra ção de an u lar os atos ad mi nis tra ti vos de que de cor ram efe i tos fa vorá ve is para os des ti na tá ri os de cai em cin co anos, con ta do s da data em que foram pra ti ca dos, sal vo com pro va da má-fé.”

Re flexos da que las con tri bui ções dou tri ná ri as tam bém se ir ra di a ram pe lo Direi to Con sti tu cio nal bra si le i ro, mais espe ci fi ca men te na Lei nº 9.868/99, que es ta be le ceu, em seu art. 27, quan to às de ci sões do STF pro fe ri das em se de de pro ces so ob je ti vo de con trole de con sti tu cio na li da de: “A de cla ra ra in con sti tu cio na li da de de lei ou ato nor ma ti vo, e ten do em vis ta ra zões de se gu ran ça ju rí di ca ou de excep cio nal in te res se so ci al, po de rá o Su pre mo Tri bu nal Fe de ral, por mai o ria de dois ter ços de seus mem bros, res trin gir os efe i tos da que la de cla ra ção ou de ci dir que ela só te nha efi cá cia a par tir de seu trân si to em jul ga do ou de ou tro mo men to que ve nha a ser fi xa do.” É in tu i ti vo que, se a pró pria lei aco i ma da de in con sti tu cio nal po derá ge rar efe i tos vá li dos, quan do o STF de ci dir por res trin gir a am pli tu de tem po ral da de cla ra ção de in con sti tu cio na li da de, os atos pra ti ca dos sob a ég i de da que la lei, no pe rí o do em que ela ge rou efe i tos, tam bém de ve rão ser re pu ta dos vá li dos. Tem-se, por tan to, mais uma ho me na gem ao prin cí pio da se gu ran ça ju rí di ca. De res to, re le va ob ser var que o arti go trans cri to não fez mais do que po si ti var uma con ces são par cial à te o ri a kel se ni a na de va li da de da nor ma que norte ou o mo de lo de con trole de con sti tu cio na li da de da Ok to ber ver fas sung aus trí a ca de 1920.

Aliás, o Su pre mo Tri bu nal Fe de ral, bem an tes de se co gi tar da po si ti va ção, na Lei nº 9.868/99, do en ten di men to ex pos to su pra, en fren tou a pro ble má ti ca de vo lu-

¹² In te grou o re la tó ri o do Mi nis tro Oscar Cor rea, no RE nº 108.182-1/SP, DJ de 24-10-86

¹³ Direi to Con sti tu cio nal, 6ª ed. Co im bra: Alme di na, 1993, p. 228.

ção de valores recebidos por magistrados com base em lei que veio a ser declarada inconstitucional na via do controle abstrato. Na quele julgado, o STF, prestigiando os princípios da boa-fé e da segurança jurídica, considerou dispensável o ressarcimento, nos termos do voto do Ministro Francisco Rezek:

“Esta Corte tem jurisprudentia – mos trou-a o parecer da Dra. Anadyr – no sentido de prestigiar a irreduzibilidade da judicária poupança dos seus detentores de restituir ao Erário montante inconstitucionalmente pago. Vá lá que assim seja, e, por tanto, ainda que declarada a inconstitucionalidade de retribuição ou acréscimo de índole vária – e, mais, sendo *erga omnes* os efeitos desta declaração –, não se devolve seu valor pecuniário já ingressado no patrimônio do assalariado, que é o juiz, e em geral já despendido.

Essa idéia, provavelmente erigida sob premissas como a da boa-fé e da estabilidade das relações jurídicas, só se vê justificada em quanto se sustenta a lei de terminante de tais benefícios, porque ainda não apreciada em juízo de constitucionalidade pelo Supremo. Preterir vê-la subsistir mesmo após a declaração de inconstitucionalidade da lei por esta Casa é um despropósito.”¹⁴

Se é certo que, na esteira da Súmula nº 473 do STF e do princípio da galgabilidade, adoutrinada tradicionalmente, a tese de que os atos administrativos ilegais são nulos, não podendo gerar quaisquer efeitos, certo também é que parte da doutrina tem se insurgido contra essa intelecção. Emparecerá o TC nº 006.854/1996-6, assim se manifestou o Dr. Lucas Rocha Furtao, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU:

“Diversos doutrinadores, dentre os quais citamos Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanello Piore e Seabra Fagundes, admitem no âmbito do direito público a mesma graduação que é feita no direito privado em que os atos inválidos podem ser classificados em atos nulíssimos ou anuláveis. Essa distinção resultará conclusiva que alguns efeitos decorrentes de determinado ato, ainda que praticado em violação ao ordenamento jurídico, possam ser aproveitados.”¹⁵

Na que oportunidade, o Tribunal, anuindo ao parecer do Ministério Público, deu provimento parcial a pedido de reexame de servidora que acumulara ilegalmente dois cargos públicos (embora houvesse se licenciado sem vencimentos do primeiro cargo ao tomar posse no segundo). Embora tenha a firma da alegada nova admissão, recusando-lhe o registro, a Corte determinou fosse considerado o tempo de serviço prestado no segundo cargo para os efeitos legalmente previstos, em flagrante reconhecimento de que podem subsistir, em determinadas circunstâncias, efeitos de atos contrários à lei.

¹⁴ RE nº 122.202-6/MG, Rel. Ministro Francisco Rezek, DJ de 8-4-94

¹⁵ cf. Decisão nº 39/99 – 2ª Câmara, DOU de 9-4-99

Da necessidade de alteração da Súmula

Tendo em vista as considerações e a jurisprudência colacionadas supra, imperiosa se faz uma manifestação da Corte dirigida a fixar os efeitos vinculantes da decisão de devolução ao Erário. Não há como negar que, mais do que uma simples relativização da Súmula nº 235, o Tribunal está decidindo de iure condendo a aplicação do enunciado em inúmeras ocasiões.

Apreciando o pedido de reexame formulado pelo Tribunal Superior Eleitoral, em processo no qual se discutia o pagamento indevido de gratificações no âmbito da quele órgão, o TCU decidiu dispensar de ressarcimento os serviços realizados, nos termos do voto do Ministro-Relator, que assim se manifestou:

“Pa-re-ce-me, de fato, mais jus-to, em si tu a ções des sa na tu re za, que a de volução dos va lo res in de vi da men te pa gos deva o cor rer após ma ni fes ta ção de fi ni ti va des ta Cor-te a cer-ca da ile ga li da de do ato.

Com o bem ob ser va a Uni da de Téc ni ca, o pa ga men to in de vi do ob ser vou in ter pre ta ção le gal pro ce di da por au to ri da de in ves ti da de com pe tência pa ra tan to e até que fos se de cla ra da ile gal pelo TCU, ór gão en car re ga do da fi scal i za ção de atos des sa na tu re za, se ri a de se pre su mir su a le gi ti mi da de.

Não se trata aqui de infringir o enunciado da Súmula 235, mas tão-somente de dar-lhe a interpretação apropriada, na linha da Decisão Plenária nº 444/94 que lhe deu curso, em que os pagamentos indevidos decorreram de erros operacionais da Administração.”¹⁶

Data ve nia do raci o cí nio ex pen di do pela Uni da de Téc ni ca na que le pro ces so, acolhi do pelo Mi nis tro-Re la tor, em bo ra se ja in que sti o ná vel que a Sú mu la es te ja vin cu la da aos pre ce den tes que lhe de ram ori gem, o seu con te ú do de ve ri a ser in te lí gí vel por si pró prio, sem ne ces si da de de se re cor rer aos pre ce den tes para a cla rá lo. A Sú mu la ex is te pre ci sa men te pa ra dis pen sa r a con sul ta ju ris pru den cial a res pe i to de tema pa ci fi ca do no âm bi to do ór gão jul ga dor. Se, pa ra bem com pre en der o pen sa men to ne la ex pres so, é mis ter re cor rer-se aos ares tos re i te ra dos que en se ja ram su a cri a ção, a Sú mu la não está cum prin do sa tis fa to ri a men te o seu pa pel.

A po si ção sus ten ta da no ex cer to de Vo to trans cri to a cer ca da dis pen sa de re po si ção ao Erá rio co a du na-se per fe i ta men te com as re cen tes de ci sões do TCU. En tre tan to, a fi gu ra-se e vi den te que, quan do do ad ven to da Sú mu la nº 235, o pe rou-se uma mu dan ça de en ten di men to do TCU, no ru mo de con si de rar ob ri ga tó ria, em face do es ta tu í do no art. 46 da Lei nº 8.112/90, a re po si ção de todo e qual quer va lor in de vi da men te pa go, ain da que pre sen te a boa-fé, fos se ele pro ve ni en te de er ros o pe ra ci o ná is ou in ter pre ta ti vos da le gis la ção. Bas ta ver que, em um dos pre ce den tes da Sú mu la, ape sar de ca rac te ri za da a boa-fé e o pa ga men to re sul tar de in ter pre ta ção equi vo ca da da lei, o Tri bu n al não dis pen sou os ser vi do res de res sar ci men to. Ou tros sim, a re da ção da Sú mu la é por de ma is cla ra quan to a isso, ex cep ci o nan do ape nas os ca sos da Sú mu la nº 106.

¹⁶ Decisão nº 463/2000 – Ple ná rio, Ses são de 7-6-2000, DOU de 23-6-2000

Estranhamente, a quase totalidade dos precedentes utilizados para fundamentar a Súmula nº 235 apenas reafirma a validade da Súmula nº 106 para as aposentadorias e pensões conside-radas ilegais, estando configurada a boa-fé (Decisões nº 476/92 – Plenário, nº 435/92 – 1ª Câmara, nº 597/92 – Plenário, nº 382/93 – 2ª Câmara), nada falando com respeito às quantias recebidas por servidores ativos. Outro precedente, a Decisão nº 531/92 – 2ª Câmara, cuida de aposentadoria na qual houve fraude do servidor, não se lhe aplicando a Súmula nº 106. Das três únicas de liberação que tratam de reposições por servidores ativos: (i) a Decisão nº 403/93 – Plenário respõe de a consulta formulada pelo TRE de Santa Catarina, fixando em caráter normativo o entendimento de que é obrigatória a aplicação do art. 46 da Lei nº 8.112/90 (tiran-te a hipótese prevista na Súmula nº 106), a servidores ativos e inativos, não fazendo qualquer distinção entre pagamentos devidos por erro interpretativo ou por erro operacional da Administração; (ii) a Decisão nº 444/94 – Plenário, tratando de erro operacional, reafirma inteiramente o entendimento consubstanciado na Decisão nº 403/93 – Plenário, sem limitar a obrigatoriedade de reposição aos casos de erros operacionais; (iii) por fim, a Decisão nº 204/94 – 2ª Câmara, estabeleceu de ver de restituir em circunstância na qual servidores haviam recebido de boa-fé, mas irregularmente, parcelas remuneratórias, por erro interpretativo da administração.

Também as manifestações da Corte imediatamente posteriores à Decisão nº 444/94 – Plenário e à Súmula nº 235 corroboram a conclusão de que, ao editar o multicitado verbe-to, o TCU teve em mira ne-l abarcar todos os casos de percepção indevida de importâncias por servidores, mesmo as resultantes de equívoca da execução de disposições legais, à exceção dos casos disciplinados na Súmula nº 106. Exemplo disso se encontram os seguintes Acórdãos: nº 98/95 – Plenário, nº 43/95 – 1ª Câmara e nº 369/95 – 2ª Câmara.

A Súmula não foi criada para com portar multicitadas interpretações. Se dá ensanchas a isso, está falhando no seu objetivo. Ademais, seria no mínimo inusitado que um verbe-to fosse mais citado para se lhe negar aplicação do que para se ver em pregado como razão de decidir.

Implantada originalmente no Supremo Tribunal Federal, em 1963, sob a orientação do Ministro Victor Nunes Leal, a Súmula da Jurisprudência Predominante consoli-dou-se como forma de boa ordem na função do órgão julgante. Sua mera citação dispensava a referência a julgados no mesmo sentido (previ-são cons-tante hoje do art. 102, § 4º, do Regimento Interno do STF). Com o passar dos anos, outros tribunais adotaram a Súmula como método de trabalho.

Quanto à inconveniência de se tentar interpretar as súmulas, dando-lhes um sentido ora mais abrangente, ora mais restritivo do que aquele que de fluidamente adade da proposição, nada me lhor do que o escólio do Ministro Victor Nunes Leal, idealizador do direito sumular:

“46. Cuidando ainda da Súmula como método de trabalho – aspec-to em relação ao qual se ria até indifere-n-te o conteúdo dos seus enunciados – é oportuno men-cionar que estes não de-vem ser interpretados, isto é, es-clare-

cidos quanto ao seu correto significado. O que se interpreta é a norma da lei ou do regulamento, e a Súmula é o resultado dessa interpretação, realizada pelo Supremo Tribunal.

47. A Súmula deve, pois, ser redigida tanto quanto possível com a maior clareza, sem qualquer ambigüidade, para que não falhe ao seu papel de expressar a intenção dada pelo Tribunal. Por isso mesmo, sempre que seja necessário esclarecer algum dos enunciados da Súmula, deve ele ser cancelado, como se fosse objeto de alteração, inscrevendo-se o seu novo texto na Súmula com outro número.”¹⁷

Esse posicionamento já havia sido exteriorizado pelo Ministro, quando do julgamento, pelo Excelso Pretório, da Ação Rescisória nº 725:

“Os enunciados da Súmula estão sem vinculação aos preceitos, que neles se acham referidos. A Súmula não é norma autônoma, não é lei, é uma síntese de jurisprudência. (...) Em alguns casos, interpretar a Súmula é fazer interpretação de interpretação. Voltaríamos à insegurança que a Súmula quis remediar. Quando o enunciado for feito o seu, devemos riscá-lo e redigir outro. Este é que é o método adequado, previsto no Regulamento.”¹⁸

Assim, melhor do que estabelecer uma interpretação da Súmula nº 235 mais restritiva de sua abrangência do que foi o propósito do TCU ao editá-la e do que consta na decisão do verbe, seria cancelá-la ou dar-lhe a redação que abriu o entendimento prevalente do Tribunal, o qual, sem sombra de dúvida, não corresponde ao nela expresso.

Conclusão

Afigura-se inconstrutível que o Tribunal de Contas da União, nos últimos anos, em atenção aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica, alterou sua orientação plasmanas Súmula nº 235 no que se refere ao problema da devolução de quantias indevidamente recebidas por servidores públicos, em virtude de equivocada interpretação de lei pela Administração. Não se há de garantir que, quando da edição do referido Enunciado, o entendimento da Corte era no sentido de ser obrigatória a reposição de quaisquer valores recebidos indevidamente, excetuando a hipótese contida na Súmula nº 106. Provavelmente são os preceitos da Súmula nº 235 e as decisões que lhe seguiram, ordenando a devolução mesmo em caso de erro interpretativo da administração.

De acordo com o art. 479 do Código de Processo Civil, a razão de ser de uma Súmula é a uniformização de jurisprudência. Segundo o art. 270 do Regulamento Interno do TCU, a Súmula de Jurisprudência deve constituir-se de princípios ou enunciados resumidamente, soções e preceitos adotados reiteradamente pela Corte.

¹⁷ Passado e Futuro da Súmula do STF, *in* RDA 145/1

¹⁸ RTJ 45/69. A esse respeito, ver também AgRg nº 95.492 (RTJ 110/2002) e RE nº 109.548/MG (DJ de 6-2-87)

Desse modo, uma Súmula só se justifica em quanto veícu-lo de manifestação de um entendimento consolidado, cristalizado do Tribunal. Sepulhamos casos de não-aplicação do verbe te, ele per de sua razão de existir, re clamando ou nova re dação, na qual sejam excepcionadas as hipóteses dos julgados conflitantes com a re dação vigente. Em face dis so, não há como sub sis tir a Sú mu la nº 235 com a re dação atu al.

Ainda que se pos sam en con trar atu al men te de ci sões es par sas em sen ti do di ver so da ju ris pru dên cia pre do mi nan te que pro cla ma a des ne ces si da de de re po si ção nos ca sos de in ter pre ta ção equi vo ca da da ad mi nis tra ção, o mais re com en dá vel se ria o can ce la men to da Sú mu la nº 235. Ela não se equi pa ra ao Ser Di vi no da cé le bre frase de Dos to i evs ki se gun do a qual “se Deus não exis te, tudo é per mi ti do.” A ve ri fi ca ção da ne ces si da de de res sar ci men to ao Er á rio po de ser fe i ta, em cada caso con cre to, como já se oc or ria an tes do ad ven to da Sú mu la nº 235, à luz do prin cí pio da legalidade e sem ol vi dar ou tros prin cí pios in for ma do res do Direi to pá trio, como o da boa-fé e o da se gu ran ça ju rí di ca.

ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - DESNECESSIDADE DO
RETORNO DE SERVIDOR À ATIVIDADE PARA COMPLEMENTAÇÃO
DE TEMPO DE SERVIÇO REMANESCENTE
Aposentadoria

Ministro-Relator Guilherme Palmeira

Grupo II – Classe V – 1ª Câmara

TC-001.305/2001-6

Natureza: Aposentadoria

Entidade: Universidade Federal de Uberlândia

Interessado: Regis Elias Simão

Ementa: Aposentadoria especial. Professor. Proventos integrais. Não-preenchimento do requisito temporal à época da concessão. Considerações acerca da desnecessidade, no caso concreto, do retorno do servidor à atividade para complementação do tempo de serviço remanescente. Legalidade do ato concessório, em caráter excepcional, e respectivo registro. Determinação.

RELATÓRIO

Tratam os autos de aposentadoria concedida pela Universidade Federal de Uberlândia a Regis Elias Simão, no cargo de Professor Titular, com vigência a partir de 12-8-92, tendo como fundamento o art. 40, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 186, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.112/90 (aposentadoria voluntária com proventos integrais).

Examinando o ato concessório em tela, a SEFIP posicionou-se pela sua legalidade e pelo consequente registro.

O Ministério Público que atua junto a esta Corte, representado pelo Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha, após consultar o Mapa de Tempo de Serviço inserido à fl. 9 dos autos, ponderou que “o total geral do tempo de serviço do inativo é de 30 anos, 2 meses e 13 dias, insumiciente, portanto, para que sua aposentadoria possa prosperar com base na legislação indicada, haja vista não haverem sido completados os 35 anos de serviço exigidos.”

Manifestou-se, em tão, o Parquet especializado do por que este Tribunal julgasse ilegal o respectivo ato, negando-se-lhe o correspondente registro.

Ante os argumentos aduzidos pelo Dr. Jatir Batista da Cunha, determinei à SEFIP que, preliminarmente, promovesse diligência ao órgão de origem com vistas a que este, no prazo de 15 (quinze) dias, esclarecesse o indigitado emquadramento.

Oferecidos os esclarecimentos solicitados, o Analista responsável pela instrução assim se manifestou, no essencial:

“Em resposta à diligência, foi anexado o despacho de fls. 42 e cópia da Resolução CONDIR, informando que a Universidade de utilizou o disposto no art. 1º da Resolução nº 8/91, alterada pela Resolução nº 13/91, para apurar a contagem do tempo exercido entre 10-12-62 e 28-2-63 (não do cente).

Da análise dos autos, verificamos que o interessado contava, ao aposentar-se, com 29 anos, 11 meses e 22 dias de efetivo exercício de magistério, conforme mapa de tempo de serviço de fls. 9, tendo sido somente ao tempo 81 dias prestados à Universidade na qualidade de não do cente, restando apenas 8 dias para completar seu tempo de magistério e aposentar-se com fundamento no art. 186, item III, alínea ‘b’ da Lei nº 8.112/90.

Esclarecemos que, para professor, a lei exige trinta anos de efetivo exercício de magistério para aposentadoria com ventos integrais, não podendo ser acrescido tempo estranho ao magistério.”

Alfim, propôs a Universidade Técnica, em pareceres unânimes, que fosse:

a) “considerada ilegal a concessão em apreço e rescusado o registro de fls. 29, em favor de Regis Elias Simão”;

b) “dispensada a reposição dos valores recebidos, aplicando-se a Súmula nº 106 da Jurisprudência deste Tribunal”;

c) “orientada a Universidade Federal de Uberlândia quanto ao direito assegurado ao interessado, no sentido de que deve rater tornar à atividade para completar o tempo de serviço na função de magistério para aposentadoria integral, com fundamento no art. 186, item III, alínea ‘b’, da Lei nº 8.112/90, podendo ser a nova data da vigência a do dia imeditato em que completaria os 30 anos de magistério, conforme entendimento deste Tribunal esposado na Decisão nº 27/97 – TCU – 1ª Câmara, ou optar pela aposentadoria proporcional com 30/35, porém com fundamento no art. 186, inciso III, alínea ‘c’, da Lei nº 8.112/90”;

d) de determinar a “suspensão do pagamento dos proventos no prazo de 15 dias, contados da ciência da decisão do Tribunal, com o ante o art. 191 do Regulamento Interno deste Tribunal”; e

e) examinar a nova concessão “nos moldes da IN/TCU nº 16/97”.

Em nova intervenção nos autos, o Subprocurador-Geral Jatur Batista da Cunha aquiesceu à proposição da Universidade Técnica.

É o Relatório.

VOTO

Assistiração à Universidade Técnica ao afirmar que o Sr. Regis Elias Simão contava, ao aposentar-se, com 29 anos, 11 meses e 22 dias de efetivo exercício de magistério, informação que se extrai da leitura do mapa de tempo de serviço inscrito à fl. 9 dos autos, expurgando-se, do total geral de tempo de serviço (30 anos, 2 meses e 13 dias),

o tempo de serviço prestado, “na qualidade de não docente”, à Universidade Federal de Uberlândia (81 dias).

Em consequência, faz-se a diferença para os 30 anos exigidos, restariam apenas 8 dias de serviço, em função de magistrário, para a aposentadoria fundamentada no art. 40, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988, com a redação anterior à edição da Emenda Constitucional nº 20/98.

De fato, a SEFIP, com a aquiescência do doutor representante do Ministério Público, após a possibilidade de retorno do interessado à atividade ou, simplesmente, a opção pela aposentadoria proporcional. Antes de manifestar-me acerca da proposta alviada, entendo oportuno aduzir algumas considerações.

Esta Corte tem se posicionado no sentido de que o professor, para fazer jus à aposentadoria especial prevista no art. 40, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal (redação anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98), deve trabalhar com o período mínimo de 30 anos de efetivo exercício exclusivamente em funções de magistrário. Fri-se-se que, no caso em comento, como bem evidenciada a Universidade Instruíva, o Sr. Regis Elias Simão não implementou o requisito temporal exigido, eis que se valeu de tempo estranho à atividade de magistrário.

Para suprir a irregularidade suscitada, poder-se-ia arguir a aplicação da Súmula TCU nº 74, despendendo-se, assim, a necessidade de retorno à atividade para o cumprimento dos últimos 8 dias de serviço remanescentes. Todavia, é pacífica a jurisprudência deste Tribunal, com substância na aludida Súmula, no sentido de que se admite, com o objetivo de suprir a lacuna deixada pela exclusão de tempo de serviço não computável em face de lei e o de evitar a reversão à atividade de antigosserviços, a contagem do período de inatividade apenas para efeito de aposentadoria, e não para o de acrescimo por tempo de serviço ou para concessão de qualquer outra vantagem.

No caso em epígrafe, admitir a contagem do período de inatividade para fim de concessão de aposentadoria com proventos integrais seria o mesmo que aceitá-lo como acrescimo de tempo de serviço, o que contraria o estatuído na prefação da Súmula, cuja incidência é admitida tão somente para o atingimento da proporcionalidade mínima. Vale ressaltar que o serviço já prestado, à época da aposentação, as condições exigidas para a percepção de proventos proporcionais ao tempo de serviço (30/35), a teor do disposto no art. 40, inciso III, alínea “c”, da Lei Maior (redação que precedeu a Emenda Constitucional nº 20/98).

Poder-se-ia, ainda, cogitar da utilização do critério do arredondamento de tempo de serviço, conforme dispunha o parágrafo único do art. 101 da Lei nº 8.112/90. No entanto, a sua aplicação em contraria óbice intransponível na própria jurisprudência desta Corte, com sólida no sentido de que o arredondamento do tempo de serviço não é admissível para as aposentadorias especiais de que trata o art. 40, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal, com a redação anterior à reforma da Previdência.

Alie-se a isso o fato de o ato concessório de aposentadoria do Sr. Regis Elias Simão ter a sua vigência a partir de 12-8-92, posterior, portanto, a 8-4-92, data da publicação da decisão do STF na ADIn nº 609-6, que deferiu cautelar suspendendo a eficácia do parágrafo único do art. 101 da Lei nº 8.112/90.

Ante tais condições, não haveria, de fato, como prosseguir a concessão da aposentadoria em exame, na forma em que deferida. Resitaria, pois, ao indigitado servidor, por não implementar as condições temporais para a aposentadoria com proventos integrais, a possibilidade de retornar ao serviço ativo para o cumprimento do tempo faltante (8 dias de serviço), respeitadas as restrições da Emenda Constitucional nº 20/98, que extinguiu a aposentadoria especial de professor universitário, ou, então, se assemelha com vieses, optar por aposentar-se proporcionalmente a 30/35.

No entanto, entendendo que, no caso concreto, e em caráter excepcional, não deve ser o interesse do impingido a fazer qualquer tipo de opção, pelos motivos a seguir apresentados.

Primeiramente, obrigando o servidor a retornar à atividade e, após o cumprimento do tempo de serviço exigido, aposentá-lo com fundamento em disposição constitucional não mais vigente, como de fato a SEFIP, afi gurar-se-me como flagrante violação ao estatuído no próprio art. 3º da Emenda Constitucional nº 20/98, segundo o qual é “*assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos (...), que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação em vigor.*” (Grifei). No caso em apreço, o requisito temporal ainda não estava satisfeito.

Em segundo lugar, mesmo que fosse aplicado o fator multiplicador de 17% sobre o tempo de efetivo exercício na função de magistrado, previsto no § 4º do art. 8º da Emenda Constitucional nº 20/98, o interesse do, optando por retornar à atividade, teria de cumprir, para beneficiar-se da aposentadoria com proventos integrais, tempo maior do que os de 8 dias de serviço.

Extrapolando, também, o sentido da razoabilidade exigida que alguém seja obrigado a desempenhar função de magistrado por mais de 8 dias.

Não se pode perder de perspectiva que a lei não deve ser aplicada de forma rígida, cabendo ao intérprete aperfeiçoá-la ao senso comum. Decisões de sarrazadas, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações concretas violam o sentido de justiça e de equidade, inerentes à própria finalidade da função.

Hermes Lima, em obra intitulada “Introdução à Ciência do Direito”, assim na que “a idéia de justiça é uma idéia-força de natureza ético-psicológica que, atravessando a esfera do Direito, opõe em contato com as restrições, os protestos, o desejo do melhor que agitam e inquina a alma humana”. Acrescenta, ainda, o jurista referenciado que “o campo do Direito é de masiadope que no para conter toda a idéia de justiça. A imediação imperativa e necessidade que corresponde ao Direito é dada certa e a da segurança.”

Desa forma, enquanto o Direito se atém ao que está previamente estabelecido, a idéia da justiça, a um só tempo crítica e restritiva da lei, preo cupa-se com algo mais além, com o que deveria estar estabelecido, ou em como a coisa de deveria ser, sob o ângulo do justo. Em outras palavras, ainda que o Direito e justiça de um lado e do outro lado, pode ocorrer que o jurídico não seja, necessariamente, o justo.

No que concerne à aplicação da equidade, não é despicien do lembrar que, no mundo jurídico, o termo é empregado sob dois enfoques. A equidade pode ser simplesmente sinônimo de justiça, mas pode também ser usada no sentido da boa aplicação da lei, quer em face de omissão no texto legal, quer para suprir a sua imperfeição, quer, ainda, para, de modo criativo, abrandar-lhe o rigor. Nesse sentido, adquire a equidade da conotação de justiça do caso particular ou, ainda, a justiça em termos concretos, individualizada, e com nítido caráter de benignidade, de forma predominante.

Nesse dia pássão, re presente, a meu ver, violação ao sentido de justiça e de equidade de decisão desta Corte, mais de oito anos depois da publicação do ato de aposentadoria, no sentido de impugná-lo ante o não-exercício, pelo interessado, de atividade de magistério durante irrisórios 8 dias. Junte-se a isso a dificuldade de operação, por parte da Unversidade Federal de Uberlândia, da medida ora proposta pela União de Técnica, haja vista o exíguo lapso de tempo (pouco mais de 1 semana).

Outrossim, não se pode admitir que o interessado fique réfimo de um controle não praticado em tempo razoável. Fri-se-se que, com quanto a publicação do ato concessório date de 12-8-92, o seu encaminhamento a esta Corte verificou-se em 20-12-2000, sendo a primeira instrução da SEFIP datada de 23-2-2001.

Assim sendo, pedindo *devêni*as para dissentir dos pareceres uníforms da União de Técnica e do Ministério Público, vislumbro, no caso concreto, e em caráter excepcional, ante as razões aduzidas neste Voto, a legalidade da concessão sob exame.

Resta, por fim, determinar à Unversidade Federal de Uberlândia que promova a adequação do disposto no art. 1º da sua Resolução nº 8/91 (alterada pela Resolução nº 13/91) ao estatuído na Súmula TCU nº 245, segundo a qual “*Não pode ser aplicada, para efeito de aposentadoria estatutária, na Administração Pública Federal, (...) a contagem ponderada, para efeito de aposentadoria ordinária, do tempo relativo a atividades que permitiram aposentadoria especial com tempo reduzido.*”

Ante o exposto, VOTO porque o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

DECISÃO Nº 331/2001 – TCU – 1ª CÂMARA¹

1. Processo nº TC-001.305/2001-6
2. Classe de Assunto: V – Aposentadoria
3. Interessado: Regis Elias Simão
4. Entidade: Universidade Federal de Uberlândia
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha
7. União de Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal

¹ Publicado no *DOU* de 25-10-2001.

8. Decisão: A Primeira Câmara, com fulcro no art. 1º, inciso V, da Lei nº 8.443/92, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – considerar legal, em caráter excepcional, o ato concessório inserido à fl. 29 dos autos, ordenando-lhe o respectivo registro, apenas substituindo, a título de fundamento legal, “art. 40, inciso III, alínea ‘a’, da Constituição Federal, c/c o art. 186, inciso III, alínea ‘a’, da Lei nº 8.112/90” por “art. 40, inciso III, alínea ‘b’, da Constituição Federal, c/c o art. 186, inciso III, alínea ‘b’, da Lei nº 8.112/90”;

8.2 – determinar à Universidade Federal de Uberlândia que promova a adequação do disposto no art. 1º da sua Resolução nº 8/91 (alterada pela Resolução nº 13/91) ao estatuído na Súmula TCU nº 245, segundo a qual “Não pode ser aplicada, para efeito de aposentadoria estatutária, na Administração Pública Federal, (...) a contagem ponderada, para efeito de aposentadoria ordinária, do tempo relativo a atividades que permitirem a aposentadoria especial com tempo duzido”;

8.3 – determinar à SECEX/MG que acompanhe a implementação da determinação constante do item 8.2 supra.

9. Ata nº 36/2001 – 1ª Câmara

10. Data da Sessão: 9-10-2001 – Ordinária

11. Especificação do quorum:

11.1 Ministros presentes: Marcos Vinícios Vilaça (Presidente), Iram Saraiva, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira (Relator).

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

TST - CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELEFONIA MÓVEL POR
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO
Representação

Ministro-Relator Adylson Motta

Grupo II – Classe VII – Plenário

TC 004.298/2001-3, c/01 volume

Natureza: Representação

Órgão: Tribunal Superior do Trabalho – TST

Interessado: Americel S/A

Ementa: Representação de corrente de decisão do Plenário. Contratação dos serviços de telefonia móvel por inexigibilidade de licitação. Verificação de que, ao tempo da contratação, havia viabilidade jurídica, mas não fática, de competição entre os possíveis prestadores dos serviços. Hipótese que se ajusta à previsão do art. 25 da Lei de Licitações. Quando presente em que se constata a impossibilidade de real competição entre os prestadores de serviços. Determinação para que, tão logo quanto seja compatível com as restrições jurídicas e fáticas correntes, seja instaurado certame licitatório, evitando-se novo prorrogamento do contrato. Interessado que celebrou contrato nas mesmas bases por ela consideradas irregulares. Determinação para o exame da juridicidade de ambas as contratações. Junta da às contas. Ciência.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de fls. 36/43, da laia do AFCE André Luís de Carvalho, *verbis*:

“Trata-se de Representação constituída, na forma de apartado ao TC 002.579/2000-7, por força do item 8.5 da Decisão nº 196/2001 – Plenário (Ata nº 13/2001), o qual determinou o exame de legalidade da contratação direta da empresa TELEBRASÍLIA CELULAR S/A pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST, com inexigibilidade de licitação fulcra da no art. 25 da Lei nº 8.666/93.

HISTÓRICO

2. Em resumo, os antecedentes que culminaram na formulação do presente processo podem ser assim apresentados.

2.1 A empresa AMERICEL S/A representou ao TCU, com base no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, alegando que diversos órgãos da administração federal (entre eles, o TST) estavam contratando, sem licitação, a empresa TELEBRASÍLIA

CELULAR para prestação de serviço de telefonia móvel celular (SMC), com fulcro no art. 25 da Lei nº 8.666/93, embora não houvesse em viabilidade de competição; já que a AMERICEL também poderia prestar semelhante serviço.

2.2 O processo foi instruído pela então 9ª SECEX (atual SEFID), tendo sido promovidas as diligências necessárias junto à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e aos órgãos e entidades da administração pública para a obtenção de documentos e informações sobre o caso.

2.3 Posteriormente, conhecendo da quebra representada e acolhendo a proposta da então 9ª SECEX, o Tribunal – por meio da Decisão nº 196, proferida no TC 2.579/2000-7, – incumiu outras SECEX (incluindo esta Secretaria) de examinar, quanto à legalidade, os contratos celebrados por alguns órgãos de suas entidades (entre eles, o TST) com a TELEBRASÍLIA CELULAR, além de determinar à ANATEL que verificasse a conformidade dos valores praticados pelas empresas prestadoras de SMC.

DA ADMISSIBILIDADE

3. A presente Representação foi constituída, sob a forma de apartado, com base em determinação do TCU assentada no item 8.5 da Decisão nº 196/2001-TCU-Plenário, dispensando, pois, o exame dos requisitos de admissibilidade de por se tratar de iniciativa processual endógena.

DO MÉRITO

4. *O exame do presente processo envolve basicamente o deslinde de uma única questão: há, ou pelo menos houve no passado, em viabilidade de competição que justifique a contratação direta da TELEBRASÍLIA CELULAR para prestação de SMC? A resposta demanda, inicialmente, uma investigação sobre a intenção de um usuário ao contratar esse tipo de serviço.*

4.1 *Comefeito, ao contratar tal serviço, o usuário visa dispor de um sistema de comunicações confiável que lhe permita estabelecer as ligações necessárias, durante seus deslocamentos por determinar o geográfico e gráfico. Então, ao tratarmos deste caso (existência, ou não, de viabilidade de competição na prestação de serviço de telefonia móvel para o TST) devemos entender que não foi o intuito da administração do TST, quando contratou esse tipo de serviço, tendo inclusive utilizado o SMC em diversas viagens regionais, conforme atestadas no tasfiscas de serviço (Vol. 1, fls. 21/54).*

5. *Assim, balizados pelo escopo deste Expediente: exame de legalidade da pré-falada contratação direta de SMC prestada pela TELEBRASÍLIA CELULAR ao TST, pas saremos à descrição e à análise dos fatos.*

6. *Em fevereiro de 1999, mediante termo de contrato (Vol. 1, fls. 10/17), o TST deu início à referência contratação direta da TELEBRASÍLIA CELULAR; não havendo nos autos uma formal e pujante justificativa para a inexistência de licitação adotada.*

6.1 *Adespite da precariedade das justificações, entendemos que, nos exercícios de 1999 e 2000, a administração comeu mera fofoca, já que, nesse período, a contratação direta dessa empresa seria justificável em face do cenário que então se apresentava.*

6.2 *Eis que, nesse período, as condições técnicas de prestação do serviço de telefonia móvel, tais como: tecnologia e equipamentos disponíveis, eram totalmente distintas das atuais, havendo parâmetros de oferta do produto (preço, área de cobertura ra do sinal, ...) que justificavam tal contratação direta. Basta ver que, em bo ra a AMERICEL pres te, hoje, SMC em igual da de de condições com a TELEBRÁSÍLIA CELULAR, até pouco tempo atrás, a situação era bastante diferente: havia substantiva in vi a bi li da de de com pe ti ção entre elas.*

6.3 *A razão é simples. Como a AMERICEL teve a autorização para iniciar a oferta de serviço em dezembro de 1997, faz pouco tempo que ela conseguiu consolidar – de fato – a sua posição no mercado.*

6.4 *Abem da verdade, é fato notoriamente conhecido que, apenas recentemente, foi alcançada a desejável ruptura da inviabilidade de competição no setor de SMC. Basta ver que, só agora, a AMERICEL começou a afirmar ao mercado, mediante campanhas publicitárias veiculadas na mídia escrita e televisionada, que o SMC por ela prestado tem cobertura de sinal ampla e satisfatória, dentro e fora da Região 7 (GO, MT, MS, TO, AC, RO, DF).*

6.5 *Ora, Tal fato – de per si – constitui indício de que, antes, a cobertura não deveria ser satisfatória; denotando uma preexistente inviabilidade técnica de competição.*

6.6 *Assim, fica caracterizada a plausibilidade jurídica da referida contratação direta, porquanto ela se enquadra na hipótese alviada pela ANATEL, que em seu parecer – INFORME nº 117 (fls. 20/24) – regeis trou:*

‘(...) 4.1 O Serviço Móvel Celular foi introduzido comercialmente no Brasil em 1990, sendo prestado em regime de monopólio estatal até 1997. (...) 4.3 As novas prestadoras do Serviço Móvel Celular, denominadas prestadoras da Banda ‘B’, foram sendo gradualmente selecionadas e iniciaram as atividades nas 10 Áreas de Abrangência em que o Brasil foi dividido; (...) 4.4 A primeira prestadora da Banda ‘B’ iniciou seus serviços em dezembro de 1997 em Brasília (...) 5.1 Com as observações acima, coloca-se a questão da viabilidade de licitação para contratação de Serviço Móvel Celular por parte da Administração Pública. 5.2 A priori, deve ser entendido que a Administração Pública conhece suas necessidades e estabelecerá as condições em que o Serviço Móvel Celular será fornecido pela prestadora. 5.3 Isto posto, ocorreram alternativas, que podem resultar na exigibilidade de licitação : (...) c) quando houver diferenças de área de cobertura, dado que os sistemas da Banda A ou da Banda B se encontram em ple na expansão de suas redes. (...) 6.2 A opinião desta Agência é de que, dado o dinamismo que permeia o serviço móvel celular, principalmente do ponto de vista tecnológico, em qualquer situação é sempre recomendável que seja feita consulta prévia às prestadoras de SMC antes que o órgão público tome uma decisão sobre a exigibilidade ou não. O caso mais típico diz respeito à área de

cobertura definida como a área onde existe sinal com qualidade específica para o serviço.’ (destacamos).

6.7 A par disso, no caso específico do TST, a vantagem tecnológica que a TELEBRÁSÍLIA CELULAR de tinha, em 1999, foi reforçada por uma vantagem econômica em 2000. Posto que, nesse ano, a prorrogação da referida contratação dispensaria a aquisição de linhas celulares da outra empresa, acarretando inegável econômico para o erário.

6.8 Verificamos assim que, de fato, somente agora, está sendo superada a questão da inviabilidade técnica de competição entre as duas empresas, corroborando a plausibilidade da contratação direta até agora realizada. Embora, juridicamente, a inviabilidade de competição tenha desaparecido a partir de dezembro 1997, com a quebra do monopólio estatal.

6.9 Nesse cenário, verificamos que a administração do TST não observou o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/93, já que não inspecionalmente, o processo de inexigibilidade de uma formal justificativa para a escolha da TELEBRÁSÍLIA CELULAR. Todavia, com base no princípio da veracidade material e considerando que o gestor não frustrou o princípio da seleção da proposta mais vantajosa (art. 3º, caput, da mesma Lei), entende-se que, quanto aos exercícios de 1999 e 2000, tal inobservância constitui uma impropriedade.

6.10 Por outro lado, no que concerne ao presente exercício financeiro, não pairam mais dúvidas sobre a inviabilidade de competição; posto que, com a expansão comercial das duas empresas e o desenvolvimento tecnológico do setor, ambas estão agora em plena igualdade de condições para prestar o aludido serviço.

6.11 Portanto, constatamos que, embora juridicamente plausível nos anos de 1999 e 2000, a exceção contratual direta da TELEBRÁSÍLIA CELULAR com base no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93 não pode mais ocorrer nos tempos atuais; surgindo a necessidade de examinarmos a situação jurídica que se constitui no corrente ano.

7. No presente exercício financeiro, dá-se a prorrogação da referida contratação direta, mediante aditamento amparado na cláusula terceira do Termo de Contrato (Vol. 1, fls. 10/17).

7.1 Em que pese, atualmente, não mais ser plausível a contratação direta do SMC presta do pela TELEBRÁSÍLIA CELULAR, ou mesmo pela AMERICEL, com inexigibilidade de licitação fundada no art. 25 da Lei nº 8.666/93, não podemos esquecer que, no atual exercício, a administração do TST está cumprindo um contrato cuja celebração ocorreu de acordo com a lei, em exercício passado. Assim, nesse momento, romper o ajuste traria apenas prejuízo à administração, seja por que privá-la de um serviço público, seja por que levá-la a ter que contratá-lo numa posição de desvantagem provocada pelo preço que ele proporciona.

7.2 Nesse sentido, – considerando que, inicialmente, a formação do vínculo contratual foi juridicamente adequada, conforme demonstrado no item 6 supra, – é mais efi-

cienteeconômico impedir que a administração prorrogue o ajuste, no próximo exercício, do que promover o abrupto rompimento do liame contratual ora estabelecido.

8. Por sua vez, no que tan ge à so li ci ta ção for mu la da pela AMERICEL (fls. 25/26), cla man do por es cla re ci men tos quan to às me di das que se rão ado ta das para inibir as contratações irregulares (segundo ela) da TELEBRÁSILIA CELULAR por ine xi gi bi li da de fun da da no art. 25 do Esta tu to das Licita ções e Contratos, ve ri fi ca mos o se guin te.

8.1 Como demonstrado, o cenário atual des corti na a vi a bi li da de de com pe ti ção en tre as duas em pre sas na pres ta ção do ser vi ço de te le fo nia mó vel na Re gião 7. Há, contudo, um re gular e ine quí vo co ví ncu lo con tra tu al que su por ta a re fe ri da con tra ta ção, no cor ren te ano, e que me re ce ser pro te gi do.

8.2 Destarte, em res pe i to aos di ta mes da Lei nº 8.666/93, a ad mi nis tra ção do TST deve pre pa rar-se para pro mo ver, o por tu na men te, a de vi da li ci ta ção, de modo a ga ran tir que, a par tir do in í cio de 2002, a con tra ta ção des se ser vi ço (SMC) seja pre cedida de uma regular licitação, de acordo com o item 8.2 da Decisão nº 196/2001-TCU-Plenário (Ata nº 13/2001-P), que aduz:

“(....) O Tri bu nal Ple no, di an te das ra zões ex pos tas pelo Re la tor, DECIDE: (....) recon he cer a ne ces si da de de re a li za ção do pré vio pro ce di men to li ci ta tó rio quan do da con tra ta ção, por ór gãos e en ti da des da Ad mi nis tra ção Pú bli ca Fe de ral, do Ser vi ço Mó vel Ce lu lar (SMC), à ex ce ção de si tu a ções ex cep ci o nais de dis pen sa e ine xi bi li da de, pre vis tas nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, des de que de vi da men te fun da men ta das e ins tru í das nos ter mos do art. 26 da mes ma Lei;” (des ta ca mos).

8.3 Assim, con si de ran do que, na mes ma épo ca em que re pre sen tou ao TCU, a AMERICEL tam bém fo ra con tra ta da por ine xi gi bi li da de fun da da no art. 25 da Lei nº 8.666/93 para pres tar ser vi ço de te le fo nia mó vel a al guns ór gãos da ad mi nis tra ção fe de ral, con for me ates tam as pes qui sas fe i tas no SIAFI 98/2001 (fls. 27/35), es pe ra mos que essa em pre sa, ao ver a sua pre ten são re pre sen ta ti va aten di da, pas se a não mais ace i tar que a ad mi nis tra ção fe de ral a con tra te – com ine xi gi bi li da de de li ci ta ção – para pres tar SMC, já que – quan do re pre sen tou a esta Cor te de Con tas (fls. 25/26) – a em pre sa mos trou-se ca bal men te in con for ma da com a con tra ta ção di re ta de sua con cor ren te (TELEBRÁSILIA CELULAR) ful cra danes se mes mo dis po si ti vo legal.

CONCLUSÃO

9. Em suma, con si de ran do o prin cí pio da ver da de ma te ri al, ve ri fi ca mos que a con tra ta ção di re ta da em pre sa TELEBRÁSILIA CELULAR pelo TST, nos exer cí cios de 1999 e 2000, com base no art. 25 da Lei nº 8.666/93, era pla u sí vel em face das con jun tu ras econ ô mi ca e tec no ló gi ca da que le pe rí o do. Houve, to da via, im pro pri e dad e, já que a ad mi nis tra ção não de i xou a de qua da men te re gi strada, no pro ces so de ine xi gi bi li da de, a ra zão para es co lha do for ne ce dor des se ser vi ço, con for me pre vê o art. 26, pará gra fo ú ni co, in ci so II, da Lei nº 8.666/93.

9.1 Verificamos também que, a partir do presente exercício, o TST deve ir promover licitação em treas em pre sas TELEBRASÍLIA CELULAR e AMERICEL para contratar esse tipo de serviço, em face da inexistência de inviabilidade de competição na atual conjuntura. Há, contudo, um vínculo contratual, entre o TST e aquela empresa, que deve ser preservado em respeito aos princípios constitucionais da economia da de e da eficiência.

9.2 Constatamos, enfim, que a AMERICEL re apresentou ao TCU, alegando ser irregular a contratação direta da TELEBRASÍLIA CELULAR, com inexistência de licitação fundada no art. 25 da Lei nº 8.666/93, para prestar serviço de telefonia móvel celular. Embora, no mesmo período, tenha ela (AMERICEL) sido contratada, com inexistência de licitação estribada no mesmo artigo, para prestar semelhante serviço a outros órgãos federais.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante todo o exposto, com base nos artigos 40 e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 194, inciso II, do RITCU, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I – seja determinado à administração do Tribunal Superior do Trabalho – TST que, ao promover uma contratação direta com inexistência de licitação fundada no art. 25 da Lei nº 8.666/93, insubstituível do processo de inexistência de com a pertinência para a escolha do fornecedor ou executante, visando atender ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

II – seja determinado à administração do TST que promova, em tempo hábil, o regular procedimento licitatório com vistas a garantir que, no início do exercício de 2002, a contratação do serviço de telefonia celular móvel seja precedida de licitação, em respeito aos ditames da Lei nº 8.666/93 e consoante o disposto no item 8.2 da Decisão nº 196/2001-TCU-Plenário (Ata nº 13/2001-P);

III – seja o presente processo juntado às contas anuais do Tribunal Superior do Trabalho, relativas ao exercício de 2001, consoante o disposto no art. 194, § 1º, do RITCU;

IV – seja dada ciência do inteiro teor desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam à empresa AMERICEL S/A, sem prejuízo de solicitar-lhe que, diferentemente do ocorrido nos anos de 1998 a 2000, ela não mais aceite ser contratada com inexistência de licitação fundada no art. 25 da Lei nº 8.666/93, para prestar serviço de telefonia móvel à administração pública federal, porquanto, nos termos da representação encaminhada a esta Corte de Contas dentro de seis meses pelo período, ela considerou que seria irregular a contratação direta da empresa TELEBRASÍLIA CELULAR S/A com idêntico fundamento legal”.

O Secretário em Substituição da 3ª SECEX, AFCE Jesse Andros Pires de Castilho, aqui encaminha essa proposta (fl. 44).

O Ministério Público, emparecer subscrito pela Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, alinhou-se igualmente à conclusão perflhada pela União de Técnica, com discórdância apenas do seu IV, “uma vez que a AMERICEL S/A não está jurisdiciada ao Tribunal” (fl. 46).

É o Relatório.

VOTO

Nos presentes autos discute-se a jurisdicção da contratação pelo Tribunal Superior do Trabalho (Processo TST nº 013/99.0), sem a realização de licitação, da Telemóvel S/A para a prestação dos serviços de telefonia móvel celular (SMC), em contexto no qual, segundo sustentou, havia uma outra empresa em condições de oferecer o serviço, a Americel S/A, precisamente a autora da representação que deu origem ao feito.

O complexo probatório acostado aos autos levou a União de Técnica a concluir que, embora de dezembro de 1997, com o início da operação dos serviços de telefonia móvel em Brasília por parte da Americel S/A, houvesse juridicamente a possibilidade de competição nesse segmento, apenas recentemente é que esse quadro pôde concretizar-se em termos fáticos, com a consolidação da empresa no mercado.

Ora, argumentou a 3ª SECEX, se foi recente a de se já da “*ruptura da inviabilidade de competição no setor de SMC*”, é de se considerar que, nos exercícios de 1999 e 2000, a contratação direta em questão “*seria justificável em face do cenário que então se apresentava*”.

De minha parte, eu não tenho qual quer res trição à construção lógica firmada pela União de Técnica, eis que, inequivocamente, o sentido da norma do art. 25 da Lei nº 8.666/93 é autorizar a contratação direta em todos os casos em que de fato não existe a inviabilidade de competição no mercado, ainda que juridicamente fosse possível a competição, e não apenas quando por razões de direito não se possa levar a efeito aquela competição.

O deslinde do feito, em tão, como disse a 3ª SECEX, “é simples”. Basta verificarmos se, ao tempo em que efetivada a contratação, haveria ou não concorrência “de fato” no segmento de mercado do serviço de telefonia móvel celular.

É óbvio que essa questão não pode ser traída como a verificação de se, ao tempo em que efetivada a contratação, haveria ou não mais de uma empresa operando no segmento de mercado do serviço de telefonia móvel celular. Na prática, uma questão formulada nesses termos apenas poderia trazer esclarecimentos acerca da existência ou não de impedimentos jurídicos para a operação de outras empresas no mercado, o que nos remeteria ao antero e insuflente critério, para efeito da aplicação do art. 25 da Lei nº 8.666/93, da inviabilidade jurídica, mas não técnica, de competição.

Na hipótese de que cuidamos, atento ao conceito legal segundo o qual o serviço é “*toda atividade destinada a obter de terminada utilidade de interesse para a administração*” (Lei de Licitações, art. 6º, II – desta quei), a questão cinge-se a saber se, ao tempo da contratação, fevereiro de 1999, alguma outra empresa, que não a Telemóvel

brasil Celular S/A, poderia oferecer, na qualidade de extensão pretendidas pelo Tribunal Superior do Trabalho, os serviços de telefonia móvel celular.

Tratando-se de uma contratação dessa natureza, decisivo na aferição do atendimento do interesse público passa a ser o critério da “área de cobertura”. Como se disse e namanifestação técnica da agência fiscalizadora, não apenas reguladora, desse setor (fl. 22 - desta quei):

“5.2 A priori, deve ser entendido que a Administração Pública conhece suas necessidades e estabelecerá as condições em que o Serviço Móvel Celular será fornecido pela prestadora. Isso pressupõe, naturalmente, o conhecimento das facilidades e aplicações disponíveis e possíveis de se oferta das pelas prestadoras de Serviço Móvel Celular.

5.3 Isto posto, ocorrem as seguintes alternativas, que podem resultar na inexistência de licitação:

a) quando na localidade pretendida existe somente um prestador de Serviço Móvel Celular, uma vez que a concorrência ainda não chegou a cobrir com o sinal essa determinada localidade;

b) quando a Administração optar por uma determinada forma de prestação de Serviço Móvel Celular e que somente uma prestadora possa atender, mediante sistema por de claração da prestadora concorrente. Esse fato pode ocorrer mediante exigências de qualidade técnica, de cobertura de determinadas áreas geográficas, etc.; e

c) quando houver diferenças de área de cobertura, dado que os sistemas da Banda A ou da Banda B se encontram em plena expansão de suas redes.

(...)

*6.2 A opinião desta Agência é de que, dado o dinamismo que permeia o serviço móvel celular, principalmente do ponto de vista tecnológico, em qualquer situação é sempre recomendável que se jafeta com sul ta prévia às presta do ras de SMC antes que o órgão público tome uma decisão sobre a inexistência de ou não. **O caso mais típico diz respeito à área de cobertura de fínida como a área onde existe sinal com qualidade específica para o serviço**”.*

Ora, balizados por essa orientação, temos que anuir ao júzo firma do pela Unidade Técnica de que, ao tempo em que celebrado o ajuste, a Americel S/A não estava em condições fácticas para prestar os serviços na extensão que, como era do interesse da Administração, o fazia a Telebrasil Celular S/A. Como se argumentou, “só agora [amanifestação é de julho deste ano], a AMERICEL comçou a afirmar ao mercado, mediante campanhas publicitárias veiculadas na mídia escrita e televisada, que o SMC por ela presta do tem cobertura de sinal ampla e satisfatória, dentro e fora da Região 7 (GO, MT, MS, TO, AC, RO, DF)”.

Nessas condições, acolhendo o entendimento a 3ª Seção, sou por concluir que foi legítima a aplicação da hipótese de inviabilidade de competição do art. 25 da Lei nº

8.666/93 à contratação pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST da Telebrasil Celular S/A para a prestação dos serviços de telefonia móvel que eram do seu interesse.

Nesse particu lar, tendo em conta o disposto no art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, acolho também a proposta da União de Técnica no sentido de determinar-se ao Tribunal Superior do Trabalho que, ao contratar diretamente por inexigibilidade de licitação, formalize a proposta de maneira adequada administrativa, inclusive com a indicação das razões de terminantes para a escolha do fornecedor ou prestador dos serviços.

Pas so ao exame do problema da duração do contrato em causa. Como informado, ele foi celebrado em fevereiro de 1999, e — acrescento agora — com vigência inicial de 12 (doze) meses, prorrogável anualmente mediante a formalização de aditivo, até o máximo de 60 (sessenta) meses (Cláusula Terceira do instrumento – Vol. I, fl. 11).

Como vimos, a União de Técnica considera que no presente exercício, em que o contrato vige por efeito dessa autorização da prorrogação, “romper o ajuste traria apenas prejuízo à administração, seja porque privá-la de seu serviço público, seja porque levá-la a ter que contratá-lo numa posição de desvantagem provocada pela presente necessidade das facilidades que ele proporciona”.

A sua proposta é, então, de determinar-se ao Tribunal Superior do Trabalho que adote providências com vistas a garantir que, no início do exercício de 2002, a contratação do serviço de telefonia celular móvel seja precedida do procedimento licitatório reclamado na Lei nº 8.666/93. Em suma, propõe-se impedir que o órgão público se valha de nova prorrogação firmada ao amparo da Cláusula Terceira do contrato.

Uma vez que se interpreta essa proposta da União de Técnica em conformidade de ao que prescreve o art. 70, incisos IX e X e § 1º, da Constituição Federal, afigura-se me também a merecedora de acolhimento.

A ressaltar vai aí tem uma evidência de ser. É que, uma vez aceito que o contrato foi firmado na conformidade do direito vigente, a questão da adoção ou não das medidas que lhe dão execução é prima facie da competência da própria Administração.

Se considerar que deve ser impedida uma execução do contrato em contrariedade do direito, ao Tribunal — é o que diz o inciso IX do art. 70 — compete fixar prazo para que o órgão “adopte as providências necessárias ao exato cumprimento da lei”. Não atendi do em sua determinação, o Tribunal — é o que dizem o inciso X e o § 1º do art. 70 — comunicará o fato ao Congresso Nacional para que promova ele mesmo a sustação da medida impugnada.

Também deve-se ponderar que, considerando que a mencionada Cláusula Terceira do contrato exige que o interesse na prorrogação do contrato seja formalizado com antecedência mínima de três meses do término de sua vigência, ou seja, até 12 de novembro, é possível que não haja tempo hábil para adoção da que a providência, sem acarretar problemas para a obtenção dos serviços de interesse da administração, já n a

data proposta pela 3ª SECEX. Por essa razão, para que seja justa e útil, a determinação do Tribunal deve atender para essa singularidade.

Enfrento, por derradeira, a divergência suscitada nos autos com respeito às sugestões da União de Técnicos para que se solicite à Ameri cel S/A que, “*diferentemente do ocorrido nos anos de 1998 a 2000, ela não mais aceite ser contratada com inexistência de licitação fundada no art. 25 da Lei nº 8.666/93, para prestar serviço de telefonia móvel à administração pública federal, por quanto, nos termos da representação em caminha da esta Corte de Contas dentro dos seis meses prazos, ela considerou que seria irregular a contratação direta da empresa TELEBRASÍLIA CELULAR S/A com idêntico fundamento legal*”.

Como se consignou no precedente Relatário, a proposta da 3ª Seção fora motivada pelo fato de que, ao mesmo tempo em que impugnava a contratação da sua concorrente Telebrasil Celular S/A, a empresa autoral da Representação, ela mesma estava sendo beneficiada com semelhantes contratações diretas sem licitação por parte do Poder Público.

É evidente que o Tribunal não pode solicitar à Ameri cel S/A que ela não aceite ser contratada pelo Poder Público. E isso não porque, como por vezes, equivocadamente, se cogita em nosso país, ela tenha o absurdo direito (no sentido de *right*) de violar o direito (no sentido de *law*), mas tão somente porque, em primeira via que é, ela não está sujeita à jurisdição do TCU, como bem lembrou o parecer ministerial.

To da via, não decorre disso que o Tribunal nada possa fazer nessa matéria. Ao contrário, convido de que mil vezes antes é melhor prevenir do que remediar, penso que é extremamente oportuno que chegue ao conhecimento da Ameri cel S/A a notícia de que o TCU em ten de que, por já existente a competência segmentada de telefonia móvel, já se fazem presentes as condições fácticas a impor a Administração de ver de instalar o serviço do procedimento de licitação quando da contratação de empresas prestadoras de tais serviços.

Penso que, principalmente depois desses comentários que se vêm de fazer, essa providência estará adequadamente satisfeita com a adoção da medida de praxe adotada no Tribunal nessas ocasiões, é dizer, a remessa ao inerte da cópia do Relatário, Voto e Decisão.

Além disso, da mesma forma que se fez com respeito às contratações que se tinham por irregulares envolvendo a Telebrasil Celular S/A — o que, aliás, por força da Decisão nº 196/2001-Plenário, deu origem à presente Representação —, em face das comprovações de que também a Ameri cel S/A foi contratada por inexistência de licitação, impõe-se que também em relação a essas ocasiões seja determinada a Seção em cuja competência elas entram o órgão e entidades contratantes o “exame dos aspectos da legalidade de acordo com os princípios e normas estabelecidos pela Constituição Federal e a Lei nº 8.666” (item 8.5 da Decisão nº 196/2001-Plenário, Ata 13/2001).

Com essas considerações, e acolhendo no mais a proposta de junta dos presentes autos às contas do Tribunal Superior do Trabalho atinentes ao exercício

cio de 2001, Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Plenário.

DECISÃO Nº 838/2001 – TCU – PLENÁRIO¹

1. TC 004.298/2001-3, c/01 volume
2. Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Americel S/A
4. Órgão: Tribunal Superior do Trabalho – TST
5. Relator: Ministro Adilson Motta
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade Técnica: SECEX

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

8.1 conhecer a presente Representação, para determinar ao Tribunal Superior do Trabalho que:

8.1.1 ao contratar diretamente por inexigibilidade de licitação, formalize apropriadamente a sua decisão administrativa, inclusive com a indicação das razões determinantes para a escolha do fornecedor ou prestador dos serviços, como previsto no art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93;

8.1.2 adotar providências com vistas a assegurar que, ao início do exercício de 2002 ou, alternativamente, caso não haja tempo apropriado para tanto, no exercício subsequente, a contratação do serviço de telefonia celular móvel, atualmente prestado pela empresa Telebrasil Celular S/A (Processo TST nº 13/99.0), seja precedida da realização do procedimento licitatório reclamado na Lei nº 8.666/93;

8.2 determinar à SECEX a adoção de providências com vistas a que as Unidades Técnicas em cuja clientela estejam o órgão e entidades que contrataram, por inexigibilidade de licitação, a Americel S/A, para a prestação dos serviços de telefonia celular móvel, procedam ao exame dos aspectos da legalidade dessas contratações de acordo com os princípios e normas estabelecidos pela Constituição Federal e a Lei nº 8.666/93, na forma de determinar no item 8.5 da Decisão nº 196/2001 – Plenário (Ata 13/2001);

8.3 juntar os presentes autos às contas do Tribunal Superior do Trabalho atinentes ao exercício de 2001; e

8.4 encaminhar cópia da presente Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Diretor-Geral e ao Secretário de Controle Interno do Tribunal Superior do Trabalho e à empresa Americel S/A.

¹ Publicação no *DOU* de 25-10-2001.

9. Ata nº 44/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 10-10-2001 – Ordinária

11. Especificação do quorum:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

ADYLSO MOTA

Ministro-Relator

TRT/16ª REGIÃO - CONDUÇÃO DE REPRESENTANTE SEM VÍNCULO
EMPREGATÍCIO À FUNÇÃO DE JUIZ CLASSISTA TEMPORÁRIO
Pedido de Reexame

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I - Classe I - Plenário

TC-005.344/1998-0.

Natureza: Pedido de Reexame.

Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região.

Interessado: Américo Bedê Freire, Juiz Presidente do TRT da 16ª Região.

Ementa: Pedido de Reexame contra a Decisão 207/99 – Plenário (Sessão de 10-5-99), que consideira ilegal o Ato TRT-16ª Região G.P. 197/96, que conduziu o Sr. Danilo Nunes dos Santos ao exercício da função de Juiz Classista Temporário, Representante dos Empregados, na Junta de Conciliação e Julgamento de Caixas-MA, para o triênio de 1996 a 1999, em virtude da ausência de cumprimento do requisito essencial da existência de seu vínculo empregatício. Elementos apresentados incapazes de modificar os fundamentos da decisão recorrida. Conhecimento. Provedimento negado. Manutenção da decisão recorrida. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o bem lançado do parecer do Analista de Finanças da 10ª SECEX, atual Secretaria de Recursos – SERUR, Cláudio Neves Almeida, devidamente recepcionado pela Diretoria e pelo Dirigente da que a Unidade Técnica, exarado nos seguintes termos (f. 21/28):

“Trata-se de Pedido de Reexame interposto por Américo Bedê Freire, Juiz Presidente do TRT da 16ª Região, se dirigido em São Luís – Maranhão, contra a Decisão nº 207/99 – Plenário, de 10-5-99 (volumepríncipal, fls. 580), que pronunciou a irregularidade da investidura do Sr. Danilo Nunes dos Santos na função de Juiz Classista Temporário, representante dos empregados, na Junta de Conciliação e Julgamento de Caixas – MA, para o triênio de 1997 a 1999.

I – HISTÓRICO

2. Originou-se o presente processo de Denúncia Sigilosa formulada pelo Sindicato dos Contabilistas no Estado do Maranhão (v. p., fls. 3) contra a condução do Sr. Danilo Nunes dos Santos para o exercício do mandato de Juiz Classista, representante dos empregados, na Junta de Conciliação e Julgamento de Caixas/MA, para o

trienio de 1997 a 1999, por meio do Ato G. P. nº 197/96, de 23-12-96, assinado pelo então Juiz Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, Dr. Manoel Alfredo Martins e Rocha (v. p., fls. 24).

3. Apresentou o denunciante diversos documentos apontando a irregularidade deste ato (v. p., fls. 4/186), tendo em vista que o recorrido não possui os requisitos necessários para exercer o referido mandato, contrariando o Ato TST G.P. nº 594/95 (v. p., fls. 223/228), os arts. 540, § 2º; 661, alínea f; e 682, inciso II, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, e o art. 8º da Constituição Federal.

4. Após a prestação de informações pelo TRT da 16ª Região, em 21-8-98 (v. p., fls. 198/203), a decisão foi apreciada pelo Plenário desta Corte, que se pronunciou, por meio da Decisão nº 207/99, Ata nº 14, Sessão de 10-5-99, por sua procedência, considerando o Ato G. P. nº 197/96, por não haver o Sr. Danilo Nunes dos Santos cumprido o requisito essencial da existência do vínculo empregatício. Assinou-se ainda o prazo de quinze dias para que o TRT da 16ª Região adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, consistentes na anulação do referido ato, devendo também, no mesmo prazo, dar notícia a este Tribunal acerca das medidas adotadas.

5. Inconformado com esta decisão, o atual Juiz Presidente do órgão denunciado, Sr. Américo Bedê Freire, apresentou o presente Pedido de Reexame, que analisaremos a seguir.

II – ADMISSIBILIDADE

6. Quanto à tempestividade, não há comprovação nos autos de que a comunicação enviada pela SECEX/MA, dando ciência da decisão ora recorrida ao então Presidente do TRT/MA, o Ofício nº 346, de 16-6-99 (v. p., fls. 582), foi entregue em mãos a seu destinatário ou a seu sucessor. Não é de conhecimento das assina tu ra apos ta ao respectivo AR/MP (v. p., fls. 584). Não teve eficácia, por tanto, a notificação pessoal do responsável. Também não há prova nos autos de que, como alega o recorrente, o ofício notificador tenha sido recebido no TRT/MA em 30-6-99.

7. Seria o caso, em princípio, de aplicar-se o disposto no art. 30, inc. III, da Lei nº 8.443/92, que determina a contagem do prazo a partir da publicação da decisão recorrida no **Diário Oficial** da União. Esta, no entanto, deu-se em 20-05-99, o que tornaria o recurso intempestivo. Dentro do princípio da ampla defesa, entendemos que não seria razoável penalizar o recorrente, adotando uma data anterior à própria data de postagem do ofício notificador (em 22-6-99, cf. AR/MP; v. p., fls. 584), pois isso significaria impedir-lhe as consequências de uma falha que certamente não foi sua. Desse modo, entendemos prejudicada a análise da tempestividade do presente recurso.

8. Como este é o primeiro Pedido de Reexame interposto pelo recorrente, cumpre-se o requisito da singularidade. Também é atendido o requisito da legitimidade, pois o recurso é interposto pelo Presidente do TRT/MA, que era a autoridade responsável pelo cumprimento da decisão recorrida.

9. Pelas razões expostas, propomos que seja conhecido o presente recurso.

III – COMPETÊNCIA DO TCU

10. Argumento corrente, em questão preliminar, que o TCU, ao contestar a investidura denunciada, Sr. Danilo Nunes dos Santos, estaria usurpando a competência da Justiça Trabalhista, pois o próprio TRT/MA já se manifestou sobre o tema ao proferir o Acórdão nº 3.003/97 (fls. 13/17), em sede do processo de Contestação à Investidura – CIV nº 147/97, declarando a legalidade da quele ato. O processo estaria agora aguardando o pronunciamento final do TST, para onde foi enviado em 16-4-98, em razão da impetração de Recurso Ordinário. Aduz que, já tendo havido o pronunciamento judicial sobre a matéria, conformo o procedimento previsto na CLT, art. 662, §§ 3º e 4º, não caberia ao TCU decidir-la, visto ser de incontestável entendimento que ao Poder Judiciário cabe a última palavra sobre a legalidade dos atos administrativos.

10.1 Entende-se, ao contrário, que a competência do TCU para apreciar a investidura de juiz classista é inafastável e decorre claramente do que dispõe o art. 71, III, da Constituição Federal de 1988. Como bem observou o Ministro-Relator em seu voto (v. p., fls. 577), a investidura na função de juiz classista enquadrada-se como um ‘ato de admissão de pessoal, a qual quer título, na administração direta e indireta’, já que a função não pode ser considerada como um cargo em comissão, única exceção prevista no dispositivo constitucional.

10.2 O cidadão positivo da CLT, por sua vez, não tem o condão de afastar a competência conferida ao TCU pela Constituição, desde que exercidos os limites por esta estabelecidos. Nesse sentido pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal, em caso análogo (MS 21466/DF, *Diário da Justiça* de 6-5-94):

‘Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais, distantes do modo de início da Constituição republicana de 1891, foram investidos de poderes mais amplos, que, em sejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das despesas e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta

No exercício de sua função constitucional de controle, o Tribunal de Contas da União procede, dentre outras atribuições, a verificação da legalidade da aposentadoria, e determina – tal seja a situação jurídica emergente do respectivo ato concessivo – a efetivação, ou não, de seu registro.

(...)

Constata da ocorrência de vício de legalidade no ato concessivo de aposentadoria, torna-se lícito ao Tribunal de Contas da União – especialmente ante a ampliação do espaço institucional de sua atuação fiscalizadora – recomendar ao órgão ou entidade incompetente que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, evitando, desse modo a medida radical de rescisão do registro.

Se o órgão de que provém o ato jurisdicilmente viciado, agindo nos limites de sua esfera de atribuições, recusar-se a dar execução a diligências recomendadas pelo Tribunal de Contas da União – reafirmando, assim, o seu entendimento quanto à legalidade

li da de da con ces são da apo sen ta do ria –, ca be rá à Cor te de Con tas, en tão, pro nun ciar-se, de fini ti va men te, sobre a efeti va ção do regis tro’.

10.3 Por ou tro lado, a de nún cia é um meio pre vis to na Cons ti tu i ção (art. 74, § 2º) para ata car atos ad mi nis tra ti vos ir re gu la res ou ile ga is. O em pre go des se pro ce di men to cons ti tu ci o nal, ape sar de seu ca rá ter ge né ri co, não é a fas ta do pela exis tên cia, em nor male gal, de pro ce di men to espe cí fi co com a mes ma fi na li da de, tal como se dá com a Con tes ta ção à In ves ti du ra. Isso é uma evi den te de cor rên cia da su pre ma cia da Cons ti tu i ção fren te às de mais nor mas que com põem o or de na men to ju rí di co.

10.4 A ju ris pru dên cia do TCU é pa cí fi ca ao afir mar que, no exer cí cio re gu lar de sua com pe tên cia cons ti tu ci o nal, esta Cor te não é obri ga da a pro te lar ou mo di fi car suas de ci sões em ra zão da exis tên cia de de man das ju di ci a is so bre ques tões que es te jam sob sua apre ci a ção. Como bem ex pres sa o re la tó rio do Ac ór dão nº 22/98 – Ple ná rio: ‘co me te a esta Cor te de Con tas agir caso o as sun to es te ja ou não sen do tra ta do na via ju di cial. São ins tân cias di fe ren tes, cuja a ção está de li mi ta da na Cons ti tu i ção e na Lei. Assim, não pode o Tri bu nal de Con tas da Uni ão de i xar de ado tar as pro vi dên ci as que lhe ca i bam, sob pena de omi tir-se fren te a um im pe ra ti vo cons ti tu ci o nal.’

10.5 Não tem ra zão o re cor ren te, por tan to, ao pre tender a fas tar a com pe tên cia do TCU para tra tar da ques tã o da in ves ti du ra do de nun ci a do, sob a ale ga ção de que esta já se acha sob o cri vo do Ju di ci á rio.

IV – MÉRITO

11. Quan to ao mé ri to, ale ga o re cor ren te que a fal ta de in clu são do nome do de nun ci a do, Sr. Da ni lo Nu nes dos San tos, no ca das tro do FGTS ou como con tri bu in te do INSS não com pro va a in exis tên cia da re la ção de em pre go com a So ci e da de Hu ma ni tá ria de Ca xi as – Pró-Hos pi tal Mi rom Pe dre i ra e Ma terni da de Dom Me re lim, si tu a da no mu ni cí pio de Ca xi as/MA. Além dis so, não se po de ria im pu tar ao em pre ga do a au sên cia de cum pri men to de uma obri ga ção que é uni ca men te do em pre ga dor. A Car tei ra de Tra ba lho e Pre vi dên cia So ci al – CTPS do de nun ci a do, as si na da pelo Hos pi tal Mi rom Pe dre i ra (v. p., fls. 325/330), se ria o ú ni co do cu men to a me re cer cré di to, ge ran do a pre sun ção *juris tantum* de exis tên cia de vín cu lo em pre ga tí ci o. Essa pre sun ção se ria re for çada pela de cla ra ção des sa ins ti tu i ção (v. p., fls. 332), afir man do que o de nun ci a do es ta va ali em pre ga do des de 2-6-94 e en con tra va-se em li cen ça, sem ven ci men tos, a par tir de 7-1-97, a fim de exer cer o man da to de ju iz clas sis ta

11.1 Como bem ob ser va o re cor ren te, a as si na tu ra da CTPS gera uma pre sun ção de exis tên cia do vín cu lo em pre ga tí ci o que é, no en tan to, ape nas *juris tantum*, ou seja, ad mi te pro va em con trá rio. Ora, o que se cons ta ta nos au tos é jus ta men te um mas si vo acú mu lo de evi dên ci as que con tra ri am a pre sun ção ad vin da da CTPS. É in te res san te listá-las:

a) no *Curriculum Vita* do de nun ci a do não cons ta o em pre go no Hos pi tal Mi rom Pe dre i ra (v. p., fls. 11/16);

b) nas folhas de pagamento do Hospital Mirom Pedreira, de meses em que o denunciado deveria estar empregado ali, de acordo com as anotações da CTPS, não consta seu nome (v. p., fls. 98/179);

c) na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, referente aos anos de 1992 a 1996, não consta o vínculo do denunciado com o Hospital Mirom Pedreira mas sim com o Governo do Estado do Maranhão e com o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (v. p., fls. 529/538);

d) no Relatório do Inquérito Policial nº 149/97-SR/PI (v. p., fls. 179/185) consta que o Hospital Mirom Pedreira estava há meses fechada quando o denunciado assumiu o cargo de juiz classista em janeiro de 1997; constam também depoimentos de ex-empregados, alegando que o denunciado não trabalhava efetivamente no Hospital;

e) há cópias de RAIS (v. p., fls. 245/249), guias de recolhimento de FGTS (v. p., fls. 251/282) e da Contribuição Sindical (v. p., fls. 283/287) e de folhas de pagamento (v. p., fls. 288/312), todas emitidas pelo Hospital Mirom Pedreira bem depois do prazo legal e contendo unicamente o nome do denunciado, numa aparente tentativa de conferir validade, a posteriori, ao ato de investidura contestado;

f) em seu voto no processo de Contestação à Investidura (v. p., fls. 56/66), o juiz classista representando empregados no TRT/MA afirma que com sustentou na Delegacia da Receita Federal documentos relativos às Declarações de Imposto de Renda do denunciado dos exercícios de 1993 a 1996, nos quais este afirma ser funcionário público federal do TRT/MA;

g) também aponta que não consta da Ata da Assembléia Geral Extraordinária para votação de Listas Tríplices a presença dos associados que compareceram à reunião e o número dos integrantes do Sindicato, contrariando o art. 2º, item I, c, do Ato TST nº 594/95;

h) menciona, finalmente, a existência de duas Ações Cíveis Públicas tramitando na Justiça Federal, contrariando o exigido no art. 2º, item II, e, do Ato TST nº 594/95;

i) em informação do Governo do Maranhão, de 11-11-97 (v. p., fls. 68), consta que o denunciado estava valendo na Secretaria de Educação e em licença sem vencimentos, no período de 1ª-4-97 a 31-3-99;

j) em relação de serviços da Secretaria de Educação/MA (v. p., fls. 75), consta o nome do denunciado, com a data de admissão de 26-4-82.

11.2 Todos esses fatos constituem, sem dúvida, fortíssimos e vívidos indícios no sentido de que:

1) o denunciado era servidor público do Governo do Estado do Maranhão, tendo-se licenciado do cargo, sem vencimentos, somente após a posse como juiz classista (em janeiro de 1997);

2) o denunciado não era empregado do Hospital Mirom Pedreira, descumprindo o requisito do art. 661, alínea f, da CLT c/c art. 2º, inciso II, alínea i, do Ato TST G.P. nº 594/95;

3) houve outros requisitos exigidos nesta última norma que também não foram atendidos (alíneas g, h e i do subitem anterior).

11.3 Fosse a ausência do nome do denunciado na RAIS do Hospital Militar Pedreira a única evidência de inexistência do vínculo empregatício, poder-se-ia cogitar de dar razão ao recorrente quanto à alegação de que não se pode imputar tal fato ao empregado. No entanto, vimos que há diversas outras evidências, inclusive testemunhais, apontando naquele mesmo sentido. Parece-nos claro que se produziu, de modo convincente, a prova necessária para afastar a presunção de veracidade das anotações da CTPS, de modo a demonstrar-se que o denunciado não podia comprovar a condição de empregado, tal como necessário para a assunção ao cargo de juiz classista, segundo as normas pertinentes à matéria. A declaração do citada hospital não é suficiente para refular tal prova.

11.4 Observa-se também que houve acumulação de cargos, vedada pelo art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal (mesmo antes da Emenda Constitucional nº 19) e, mais especificamente, pelo art. 7º, § 3º, alínea a, do Ato TST G.P. nº 594/95. Fica claro que o denunciado exerceu o cargo público no momento da investidura como juiz classista, em janeiro de 1997. Embora a matéria não seja isenta de controvérsias, parece-nos que o melhor entendimento é o que propugna pela proibição de acumular cargo público com a função de juiz classista, sem restringir indevidamente o amplo espectro da vedação contida nos dispositivos constitucionais. Assim, houve violação dos imperativos constitucionais regulamentar.

11.5 Mesmo que se adote em sentido inverso, outros requisitos dos cumpridos do Ato TST G.P. nº 594/95, por si só, bastariam para impugnar a investidura. É o caso da ausência de certidão negativa da Justiça Federal, onde já tramitavam duas Ações Civis Públicas contra o denunciado por omissão de sua investidura (item 11.1, h) e da irregularidade constatada na data da assunção que aprovou a lista tríplice (item 11.1, g).

11.6 Conclui-se, portanto, que foi flagrante a irregularidade de investidura do Sr. Danilo Nunes dos Santos na função de Juiz Classista Temporário, representando empregados, na Junta de Conciliação e Julgamento de Caixa – MA, para o triênio de 1997 a 1999. Por esse motivo, deve o referido ato ser anulado, de conformidade com a decisão recorrida, cujos ditames devem ser integralmente mantidos, negando-se provimento ao presente recurso.

V – CONCLUSÃO

12. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) seja o presente Pedido de Reexame conhecido, com fulcro nos arts. 31, 32, 33 e 48 da Lei nº 8.443/92;

b) no mérito, seja-lhe negado provimento, mantendo-se os efeitos da decisão recorrida;

c) seja dada ciência ao responsável da decisão que vier a ser adotada."

Adota Procuradoria, representada pelo seu Procurador, Dr. Marius Eduardo De Vries Marisco, acompanhada a proposta da Secretaria Técnica (f. 29).

PROPOSTA DE DECISÃO

Considerando que, embora prejudicada a análise da tempestividade do presente recurso, à vista do preenchimento dos requisitos da singularidade, uma vez que o recorrente interpôs pela primeira vez o Pedido de Reexame, e, também, da legitimidade, por ter sido interposto pelo Presidente do TRT/MA, autoridade responsável pelo cumprimento da decisão, entendendo que o recurso deva ser conhecido.

2. O recorrente alega, como questão preliminar, que a Decisão Plenária 207/99, objeto do presente Pedido de Reexame, a qual pronunciou a irregularidade da investidura do denunciado, é uma “verdadeira usurpação de competência do Tribunal Regional do Trabalho e da competência recursal do Tribunal Superior do Trabalho, com competência esta expressamente estabelecida pela Consolidação das Leis Trabalhistas”.

2.1. Expõe o recorrente que o TRT/MA já proferiu o Acórdão 3003/97, ao apreciar o processo de Contestação à Investidura – CIV 147/97, declarando a legalidade do ato que investiu o denunciado na função de Juiz Clássico Temporário e que os autos foram submetidos à apreciação do TST, em 16-4-98, em virtude de interposição de Recurso Ordinário, estando ainda dependente de julgamento. Ressalta que falece competência a esta Corte de Contas de decidir sobre questões já submetidas ao crivo do Juízo cível, a quem cabe pronunciar-se definitivamente sobre a legalidade dos atos administrativos.

3. Segundo o artigo 71, inciso III, da Constituição Federal, compete a este Tribunal apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qual quer títu-lo, na administração direta e indireta, excetuando tão-somente dessa análise as nomeações para cargo de provimento em comissão. Assim sendo, a investidura de juiz clássico, por se enquadrar como um ato de admissão de pessoal, deve ser submetido ao exame deste Tribunal, à vista da determinação constitucional, não estando o Tribunal a usurpar qualquer competência.

4. Vale ressaltar ainda que a atuação deste Tribunal é norteada pela observância da independência das instâncias, sob pena de ser inviabilizado o exercício da sua competência constitucional. O fato de haver qualquer mandado judicial em relação à matéria que este já se encontra apreciada por este Tribunal não constitui óbice ao exercício das suas atribuições, visto que estas são delimitadas na Constituição e na Lei, não podendo o Tribunal deixar de implementar ações que lhe foram atribuídas constitucionalmente. Dessa maneira, não prospera a argumentação do recorrente, no sentido de tentar afastar a matéria em questão da análise do TCU.

5. No pertinente ao mérito, o recorrente argúi o seguinte:

“A alegação de inexistência do vínculo empregatício em face da não inclusão do nome do Sr. Danilo Nunes dos Santos no cadastro do FGTS, ou como contribuinte do INSS, não comprova de forma alguma a inexistência da relação de emprego do representante classista e a Sociedade Humanitária de Caxias.

Observe-se que tais obrigações que alicerçam a refutação da candidatura do Sr. DANILO NUNES DOS SANTOS são pertinentes ao empregador, não cabendo im-

putar o des cum pri men to das mes mas ao em pre ga do, mu i to me nos em re pu tar a au sên cia do ad im ple men to das de vi das con tri bu i ções fun di á ria e so ci al à nu li da de da re la ção em pre ga tí cia.

A exis tên cia da re la ção la bo ral res tou de mons tra da pela do cu men ta ção ap re sen ta da pelo can di da to, in ca su a CTPS do em pre ga do, bem como pela pró pria de cla ra ção da em pre sa que afir ma o la bo do Sr. DANILO NUNES DOS SANTOS, pro vas es tas que ge ram pre sun ção ju ris tan tum não efe ti va men te eli di da por qual quer ou tra pro va em con trá rio, con for me se pode de pre en der de uma sim ples aná li se dos au tos da CIV n 147/97.”

6. Con for me res sal tou a SERUR, o que cons ta nos au tos é o acú mu lo de evi dên cia que con tra ri a a pre sun ção ad vin da da CTPS, quan to à exis tên cia do vín cu lo em pre ga tí cio, que en ten do não ser de ma si a do aqui lis tar:

a) não cons ta no Cur ri cu lum Vi tae do de nun ci a do em pre go no Hos pi tal Mi rom Pe dre ira;

b) não cons ta o seu nome nas fo lhas de pa ga men to do re fe ri do hos pi tal, quan to aos me ses em que de ve ria ali es tar em pre ga do, con so an te as ano ta ções na CTPS;

c) na Re la ção Anu al de Infor ma ções So ci a is – RAIS, re fe ren te aos anos de 1992 a 1996, não cons ta o vín cu lo do de nun ci a do com o Hos pi tal Mi rom Pe dre ira mas sim com o Go ver no do Esta do do Ma ra nhão e com o Tri bu nal Re gi o nal do Tra ba lha da 16ª Re gião;

d) no Re la tó rio do Inqué ri to Po li ci al 149/97-SR/PI cons ta que o Hos pi tal Mi rom Pe dre ira es ta va há me ses fe cha do quan do o de nun ci a do as su miu o car go de juiz clas sis ta em ja ne i ro de 1997; cons tam tam bém de po i men tos de ex-em pre ga dos, alegan do que o de nun ci a do não tra ba lha va efe ti va men te no Hos pi tal;

e) há có pi as de RAIS, gui as de re col hi men to de FGTS e da Con tri bu i ção Sin di cal e de fo lhas de pa ga men to, to das emi ti das pelo Hos pi tal Mi rom Pe dre ira bem de po is do pra zo le gal e con ten do uni ca men te o nome do de nun ci a do, numa aparen te ten ta tí va de con fe rir vali da de, a pos te ri ori, ao ato de in ves ti du ra con tes ta do;

f) em seu voto no pro ces so de Con tes ta ção à Inves ti du ra, o juiz clas sis ta re pre sen tan te dos em pre ga dos no TRT/MA afir ma que con sul tou na De le ga cia da Re ce i ta Fe de ral do cu men tos re la ti vos às De cla ra ções de Impos to de Ren da do de nun ci a do dos exer cí ci os de 1993 a 1996, nos qua is este afir ma ser fun ci o ná rio pú bli co fe de ral do TRT/MA;

g) tam bém apon ta que não cons ta da Ata da Assem blé ia Ge ral Extra or di ná ria para vo ta ção de Lis tas Trí pli ces a pre sen ça dos as so ci a dos que com pa re ce ram à re uni ão e o nú me ro dos in te gran tes do Sin di ca to, con tra ri an do o art. 2, ítem I, c, do Ato TST 594/95;

h) men ci o na a exis tên cia de duas A ções Ci vis Pú bli ca tra mi tan do na Jus ti ça Fe de ral, con tra ri an do o exi gi do no art. 2, ítem II, e, do Ato TST 594/95;

i) em in for ma ção do Go ver no do Ma ra nhão, de 11-11-97, cons ta que o de nun ci a do es ta va lo ta do na Se cre ta ria de Edu ca ção e em li cen ça sem ven ci men tos, no pe rí o do de 1º-4-97 a 31-3-99;

j) em relação de servidores da Secretaria de Educação/MA, consta o nome do de nunciado, com a data de admissão de 26-4-82.

7. Todos esses elementos, como bem desta cou a Secretaria Técnica, levam-nos à conclusão de que o denunciado não era em pre ga do do Hos pi tal Mi rom Pe dre i ra, des cum prin do o re qui si to do arti go 661, alínea f, da CLT c/o art. 2, in ci so II, alínea i, do Ato TST G.P. 594/95, mas sim era ser vi dor pú bli co do Go ver no do Esta do do Ma ranhão, havendo-se licenciado do cargo sem vencimentos, somente após a posse como juiz clas sis ta.

8. Exausti vassão as evidências em senti do con trá rio à pre sun ção de exis tência do vín cu lo em pre ga tí cio do de nunci a do, con di ção sine qua non para que as su mis se o cargo de juiz clas sis ta. Mereceria prosperar o argumento de que a fal ta de in clu são do nome do de nunci a do no ca das tro do FGTS ou como con tri bu in te do INSS não com pro va ria a in exis tência da re la ção de em pre go com o Hos pi tal Mi rom Pe dre i ra, não fos se a di ver si da de de pro vas con trá ri as a tal as ser ti va. A de cla ra ção da in sti tu i ção, afir man do que o de nunci a do esta va ali em pre ga do é in ca paz de com pro var a exis tência do seu vín cu lo em pre ga tí cio com o hos pi tal, as sim como de re ba ter to dos os elementos anteriormente apresentados, que con tra di zem a re fe ri da de cla ra ção.

9. Fato é que o Sr. Danilo Nunes dos Santos foi in ves ti do ir re gu lar men te na função de Juiz Clas sis ta Temp o rá rio, re pre sen tan te dos em pre ga dos, na Jun ta de Con ci lí a ção e Jul ga men to de Ca xi as-MA, para o triê nio de 1996 a 1999 e, por con se guin te, o res pec ti vo ato de in ves ti tu ra deve ser anu la do, man ten do-se, as sim, os exa tos ter mos da de ci são ora re cor ri da.

Ante to das as ra zões ex pen di das, aco lho os pa re ce res uni for mes da SERUR e do dou to Mi nis té rio Pú bli co e pro po nho que se ado te a de ci são que ora sub me to a este E. Plenário.

DECISÃO Nº 924/2001 - TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo: TC-005.344/1998-0.
2. Clas se: I - Assun to: Pe di do de Reexame.
3. Inte res sa do: Amé ri co Bedê Fre i re, Juiz Pre si den te do TRT da 16ª Região.
4. Uni da de: Tri bu nal Re gi o nal do Tra ba lho da 1ª Re gião.
5. Re la tor: Auditor Lin coln Magalhães da Rocha.
6. Re pre sen tan te do Mi nis té rio Pú bli co: Dr. Marin us Edu ar do De Vries Marsi co, Procurador.
7. Uni da de In stru ti va: 10ª SECEX, atu al Se cre ta ria de Re cur sos - SERUR.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

¹ Pu bli ca do no DOU de 19-10-2001.

8.1 – conhecer do pedido de reexame, nos termos do artigo 48, c/c o artigo 33 da Lei 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo, nos seus exatos termos, a Decisão 207/99 – Plenário, proferida na Sessão de 10-5-99;

8.2 – dar ciência ao interessado da presente decisão.

9. Ata nº 49/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 7-11-2001 – Ordinária

11. Especificação do quorum:

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

VALMIR CAMPELO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

CEASA/AM - RESTITUIÇÃO DE DÉBITO AO ERÁRIO MEDIANTE
DISSOLUÇÃO DA S.A.
Prestação de Contas

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II – Classe II – 2.ª Câmara

TC-009.497/1999-4 (com 1 volume)

Natureza: Prestação de Contas

Entidade: Centrais de Abastecimento do Amazonas S/A – CEASA/AM

Responsáveis: Hélio de Oliveira Rêgo Filho e João José Monteiro Nogueira

***Ementa** : Representação da SECEX-AM relativa a indício de inexistência material no Acórdão TCU nº 222/2001-2.ª Câmara. Proposta da Unidade Técnica para rejeição do mesmo, com fundamento na Súmula 145 deste Tribunal. Negado provimento. Mantido o teor da liberação contestada.*

RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas da Centrais de Abastecimento do Amazonas-CEASA/AM referente ao exercício de 1998.

2. Na Sessão Ordinária de 19-4-2001, a 2ª Câmara deste Tribunal mediante Acórdão nº 222/01 de ciú julgar as presentes contas irregulares e em débito os responsáveis solitários Srs. Hélio de Oliveira Rêgo Filho e João José Moisés de Nogueira devendo os mesmos no prazo de 15 dias, contados a partir da notificação, comprovarem o recolhimento devida aos cofres da empresa Centrais de Abastecimento do Amazonas S/A.

3. Antes de proceder a notificação a SECEX-AM verificou que a empresa Centrais de Abastecimento do Amazonas S/A – CEASA/AM fora dissolvida em 6 de abril de 2001, por meio do Decreto nº 3.785 (fls. 247/248).

4. Em vista de tal fato, entendeu que a Unidade Técnica que seria cabível a rejeição do item b do Acórdão referido, com fulcro na Súmula 145 deste Tribunal, para que se determinasse o recolhimento do débito aos cofres do Tesouro Nacional ao invés da empresa.

5. Ante o fato propôs ao Tribunal:

“I – rejeitar o item ‘b’ do Acórdão nº 222/2001-TCU-2.ª Câmara que deve vir a ser guin te re da ção:

‘b) fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os responsáveis solitários comprovem perante este Tribunal (art. 165, inciso II, alínea a, do Re-

gi mento Inter no do TCU), o re colhi men to dos dé bi tos aos co fres do Te sou ro Na ci o nal, atu ali za dos mo ne ta ri a men te e a cre sci dos dos ju ros de mo ra de vi dos, cal cu la dos a par tir das da tas re fe ri das no qua dro cons tan te des ta de li be ra ção até a da ta do efe ti vo re colhi men to, na for ma pre vi sta na le gis la ção em vi gor;

c) au to ri zar, des de lo go, nos ter mos do art. 28, in ci so II, da Lei nº 8.443/92, a co bran ça ju di ci al da dí vi da, caso não aten di da a no ti fi ca ção des ta Cor te'; e

II – man ter os de ma is ter mos do re fe ri do Ac ór dão.”

6. Le va do o pro ces so ao Mi nis té rio Pú bli co, este co lheu Pa re cer do Sub pro cu ra dor-Ge ral, Ubal do Alves Cal das (fl. 250) es cla re cen do que a CEASA/AM é uma em pre sa cons ti tu í da sob a for ma de so ci e da de an ô ni ma, e as sim sen do, a sua li qui da ção está sub me ti da às nor mas da Lei nº 6.404/76. A CEASA/AM en tra-se dis sol vi da ape nas, razão pela qual é a cre do ra do dé bi to men ci o na do no Ac ór dão nº 222/2001, pois a com pa nhia dis sol vi da con ser va a per so na li da de ju rí di ca, com o fim de se pro ce der à li qui da ção e pos te ri or ex tin ção pro pri a men te di ta, nos ter mos da nor ma do art. 207 da Lei nº 6.404/76. Con clui o Pa re cer opi nan do no sen ti do de se man ter inal te ra do os ter mos do Ac ór dão nº 222/2001, pro la ta do pela 2ª Câ ma ra do E. Tri bu nal de Con tas da Uni ão.

É o Re la tó rio.

VOTO

7. A ques tão le van ta da pela Uni da de Té cnica tra duz con fro nto de dois es co pos de nor mas le ga is que se re gem so bre as so ci e da des bra si le i ras. De um la do, a Lei nº 6.404, de 15 de de zem bro de 1976, que dis ci pli na a cons ti tu i ção de com pa nhia ou so ci e da de an ô ni ma, tra tan do, ain da, de sua dis so lu ção (arts. 206 e 207) e do pro ces so de li qui da ção e, de ou tro la do, as Leis nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e nº 9.491, de 9 de se tem bro de 1997.

8. A Lei nº 8.029/90 dis põe so bre ex tin ção e dis so lu ção de en ti da des da Ad mi nis tra ção Pú bli ca Fe de ral. Re gis tre-se, en tre tan to, que se tra ta de nor ma ti vo com fi na li da de pre cí pu a au to ri zar ex tin ção, trans for ma ção, cons ti tu i ção, dis so lu ção, pri va ti za ção, fu são, in cor po ra ção, do a ção, trans fer ên cia de pa tri m ô ni o es pe cí fi co, trans for ma ção no Se brae e sua des vin cu la ção da Ad mi nis tra ção Pú bli ca.

9. Por sua vez a Lei nº 9.491/97 tra ta es pe cí fi ca men te de pro ce di men tos re la ti vos ao Pro gra ma Na ci o nal de De ses ta ti za ção, tra ta dos an te ri or men te pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Tem, por tan to, fi na li da de res tri ta ao at in gi men to dos ob je ti vos da que le Pro gra ma, re me ten do os ca sos de dis so lu ção de so ci e da de à re gên cia da Lei nº 8.029/90, na qual há in ten ção de cla ra da do le gis la do re em esta be le cer ca rá ter au to ri za ti vo (não oc a rá ter nor ma ti vo, dis ci pli na ti vo ou re gu la men ta ti vo) em re la ção ao pro ces so de re ti rar do Esta do a re gên cia e ma nu ten ção de um con jun to de en ti da des.

10. Aliás, a id éia de que o le gis la dor não pre ten deu ir al ém do ca rá ter au to ri za ti vo, está bem cla ra pois que aque le lei, em seu ar ti go 18, es ta be le ce que “nos ca sos de dis so lu ção de so ci e da de de eco no mia mis ta, bem as sim nos de em pre sas pú bli cas que

revisam a forma de soci e da de por ações, a liquidação far-se-á de acordo com o disposto nos arts. 208 e 210 a 218, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e nos respectivos estatutos sociais.”

11. De início fica claro a origem da Lei nº 6.404/76 sobre matérias que traduzam operacionalização da dissolução e da liquidação de soci e da de por ações.

12. É oportuno, entretanto, esclarecer a dúvida levantada pela União de Técnica. É provável que inicialmente tenha sido considerado o confronto das datas das normas sob entendimento de que norma recente prevalece sobre anterior. Neste caso, chama atenção ao fato de que as normas recentes (as Leis nº 8.029/90 e nº 9.491/97 não têm o mesmo foco, ou objeto, que a Lei nº 6.404/76. Por tanto, aquelas não a prevalecem sobre esta. Veja-se que a Lei nº 6.404/76 rege sobre a função na li da de das soci e da de, enquanto a Lei nº 8.029/90 rege sobre a autorização e a Lei nº 9.491/97 rege sobre o Programa Nacional de Desestatização, suas diretrizes e direcionamento.

13. Aliás, a própria lei to ma da como pa ra di g ma pela União de Técnica evidencia a origem da Lei das Soci e da de sobre os procedimentos da dissolução, pois que assim reconhece em seu artigo 18, cujo teor reproduzi acima.

14. Um outro enfoque a ser considerado nesta questão é quanto à confusão conceitual entre dissolução e extinção de soci e da de. A declaração de dissolução de uma entidade ou soci e da de não a extingue imediatamente, apenas encerra parte das operações e a prepara e a coloca no caminho e na direção da extinção. Entre os dois momentos ocorre a liquidação que abrangem todos os procedimentos necessários à extinção de fato da soci e da de. No decorrer do processo, da dissolução à extinção, a soci e da de estará gerenciada por liquidante formalmente indicado, cujas atribuições são previstas em lei. Entre suas prerrogativas se enquadra receber e pagar dívidas e obrigações da sociedade. Enquanto esses atos administrativos não forem todos os últimos não pode a soci e da de ser declarada extinta.

15. Neste aspecto, não deve o Tribunal ignorar que é atribuição do liquidante tomar decisões sobre os direitos a receber da soci e da de, nem pode caracterizar interferências se processo de liquidação ordenado o devedor da soci e da de que pague seu débito a outra entidade. Essa atribuição é do liquidante, não do Tribunal. Essa pretenção autorizada da Corte deriva da confusão entre entidade extinta e entidade dissolvida. No caso de deliberação do TCU relativa mente a entidade já extinta, cabe ordenar ao devedor recolher seu débito ao Tesouro Nacional. Aí não há interferência no plano gerencial da entidade porque ela não mais existe. Então, o TCU representa a autoridade administrativa exercitando o interesse do Estado.

16. Quando, entretanto, a Corte de ci de em relação a entidade em dissolução ou dissolvida, é diferente. A sociedade continuará existindo e tendo a autoridade gerencial estabelecida e com regência e atribuições protegidas por Lei. Neste caso, cabe à entidade não só receber seus direitos como de decidir sobre eles.

17. Fri se-se, por oportuno, que o significado de deliberação do Tribunal em declarar al guém em débito é um fato gerador de um direito para a entidade de que, portanto,

tem a prerrogativa de gerenciá-lo. O Tribunal não é gerente, é apenas juiz. Este reconhece e declara o débito de responsável (portanto cria ativo para a entidade), não existindo prerrogativa, constitucional, nem legal, para o juiz adentrar-se no plano gerencial. Isto é matéria denominada discricionariedade do administrador.

18. Estando uma entidade dissolvida, mas não extinta, estará em liquidação, portanto sob regência do liquidante, a quem cabe receber ou debitar sobre os ativos da entidade, inclusive dar quitação. Não há por que dar ou traço no traço à debitação do TCU que de clara alguém em débito, se não a de quem com essa debitação gerou-se um ativo para a entidade, a quem cabe tomar decisões sobre o mesmo.

19. Portanto, conlui-se, sobre a polêmica provocada pela Unidade Técnica, que a regência sobre a operação na vida das sociedades por ações é da Lei nº 6.404/76; as entidades dissolvidas conservam sua organicidade jurídica, portanto, diretos e obrigações, enquanto não extinta.

20. A declaração explícita do art. 20 da Lei nº 8.029/90 de que “a União sucede à entidade que venha a ser extinta ou dissolvida, nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato, bem assim nas de mais obrigações pecuniárias” tem o condão de estabelecer uma garantia aos interesses privados existentes junto àquelas instituições nominadas na quele normativo. Não há outra intenção, ainda por que uma lei não deve conter dois comandos antagônicos, o que a ridicularizaria de pronto. Este seria o caso da Lei nº 8.029/90, se prevalecesse a interpretação dada pela Unidade Técnica, pois que se caracterizaria antagônismo entre os seus artigos 18 e 20.

21. Em verdade, o artigo 20 da Lei nº 8.029/90 trata de garantia do Estado a interesses existentes na entidade, enquanto a Lei nº 6.404/76 trata de operação na vida, portanto tem caráter mais administrativo. Considerando que a debitação do Tribunal que ordena o vedor a quem recolher um determinado débito tem caráter administrativo, a regência desse tipo de matéria é, em tão, própria da Lei das Sociedades.

22. Cabe comentar sobre o sentido prático da proposta encaminhada pela SECEX-AM. Considerando que a entidade, objeto do processo em análise (CEASA-AM) pertence à União e ela será carreado o resultado da liquidação da sociedade em causa, a medida proposta pela SECEX-AM só teria como efeito prático antecipar ao Tesouro Nacional o montante do débito sob a presunção de que o recolhimento do mesmo pelos responsáveis ocorra em tempo menor ao da liquidação, cujo processo seria lento ou ineficaz, o que seria um pré-julgamento impróprio de ser considerado. Seria o caso de considerar, ainda, a possibilidade dos responsáveis não recolherem o débito no tempo estabelecido pelo Tribunal, só o fazendo sob coação judicial, neste caso, já estando a sociedade extinta de fato não saberíamos condutores do processo de cobrança judicial a quem encaminhar o recolhimento da dívida de forma a afirmar que estaria o Tesouro Nacional sendo lesado? Esta hipótese não justifica qualquer excesso de zelo em antecipar medidas que outras instituições saibam muito bem como encaminhar.

23. De outro lado, confiurada ordem do Tribunal para o recolhimento ao Tesouro Nacional, ao invés de à empresa, estando esta em liquidação, pode ocorrer que o

seu passivo supero o seu ativo. Aí, então, aquele valor que foi ordenado ser recolhido ao Tesouro acaba fazendo falta para cobrir a deficiência do ativo, gerando-se, assim, um prejuízo aos interesses particulares existentes junto à entidade. Mais que isso, fica caracterizado enriquecimento ilícito do Tesouro, pois há um recurso que lhe foi encaminhado em decorrência da morte. A idéia de que o Estado viria, se necessário, em socorro dessa empresa (já que por força do art. 20, da Lei nº 8.029/90, a União sucede a entidade de nos seus direitos e obrigações), não desmancha a caracterização do enriquecimento ilícito da União por quanto haverá um prazo entre o recolhimento do débito ordenado pelo Tribunal e a eventual cobertura do Passivo da sociedade pela União em obediência à Lei nº 8.029/90 como já referido.

24. Os argumentos que apresentei me levam a discordar, no mérito, da proposta conduzida pela SECEX-AM.

Assim, Voto pela adoção da deliberação, cujo teor submeto à elevar a apreciação deste Colegiado.

DECISÃO Nº 334/2001 – TCU – 2ª CÂMARA¹

1. Processo nº TC009.497/2001-4 (com 1 volume)
2. Classe de Assunto: (II) Prestação de Contas
3. Entidade: Centrais de Abastecimento do Amazonas S/A - CEASA/AM
4. Responsáveis: Hélio de Oliveira Rêgo Filho, João José Monteiro Nogueira
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Ubaldo Alves Caldas
7. Unidade: SECEX-AM

8. Descrição: A Segunda Câmara, face as razões expostas pelo Ministro-Relator, DECIDE: conhecer e apresentar a formulação pela SECEX-AM relativamente aos índices de erro material no Acórdão TCU nº 222/2001 des 2ª Câmara, para no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o termo da referida deliberação contestada.

9. Ata nº 42/2001 – 2ª Câmara

10. Data da Sessão: 13-11-2001 – Extraordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Adylson Motta (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

ADYLSON MOTTA
Presidência

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

¹ Publicado no DOU de 25-1-2001.

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

Ministro-Relator Iram Saraiva

Grupo II - Classe V - Plenário

TC-018.225/1993-4 (c/5 volumes anexos); Processo apensado: TC010.012/1995-8
Natureza: Relatório de Auditoria Operacional
Interessada: Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados

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

RELATÓRIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Sustenta o parlamentar que:

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

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

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

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

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

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

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

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

– o re que ren te re nunci ou aos cargos de Pre si den te do Con se lho de Ad mi nis tra ção e de Di re tor-Pre si den te, an tes da apro va ção do pro je to pela Su de ne, como é do co nhe ci men to da equi pe téc ni ca des te Tri bu nal;

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

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

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

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

7. O ser vi dor do Tri bu nal, ao ana li sar as ale ga ções (fls. 252/260), re gis tra que a parti ci pa ção do De pu ta do Os val do Co el ho na Fa zen da Bar re i ro de San ta Fé S.A. é de 21,392% do seu ca pi tal, sen do su fi ci en te para al çá-lo à con di ção de ma i o r aci o nis ta, pes soa fí si ca, do em pre en di men to. Re la ti va men te ao dis pos to no art. 116 da Lei nº 6.404/76, dis cor da das afir ma ções do re que ren te, ten do em vis ta que: “a) a ação é a me nor par ce la em que se di vi de o ca pi tal so ci al de uma em pre sa, tor nan do seu pos sui dor pro pri e tá rio de per cen ta gem equi va len te no ca pi tal so ci al; b) o ca pi tal in te gra o Pa tri mô nio Lí qui do da em pre sa, ou seja, o va lor con tá bil per cen te aos aci o nis tas ou só ci os; c) de acor do com a te o ria per so na lí s ti ca da con ta bi li da de, o pa tri mô nio lí-

quido representaria uma divida da empresa para com seus acionistas; d) a empresa Serrambi Negócios e Participações Ltda., da qual o Deputado de têm 65% das quotas, possui, por sua vez, 33,910% das ações da Fazenda Barreiro de Santa Fé S/A, o que a tor na detentora ou proprietária de parcela do Capital Social desta Sociedade; e) em função da vinculação comen tada no item ‘d’ anterior a Serrambi pos sui (...) poder sig ni fi ca t ivo frente aos demais acionistas da Fazenda Barreiro de Santa Fé S/A, podendo parti cip ar ativamente de sua gestão e na formulação das diretrizes do negócio; f) a Santa Fé S/A é, tecnicamente, coligada da Serrambi Ltda.; g) todo e qualquer acréscimo financeiro ocorrido na Santa Fé S/A (lucros operacionais, em prestimos tomados ou participações de recursos do FINOR) trará, pelos métodos da equivalência patrimonial, idêntico reflexo no patrimônio da Serrambi Ltda.; h) o valor das cotas da empresa Serrambi Ltda. deve incluir, de forma correta e justa, sua participação em empresas coligadas, objetivando dimensionar seu real patrimônio; i) há que se destacar, finalmente, que a Fazenda Barreiro de Santa Fé S/A obteve, apenas em 1993, recursos do FINOR no montante de US\$231.419,85, conforme documentos analisados pela Equipe de Auditoria responsável pela execução da Auditoria Operacional no Fundo.”

8. Diz que:

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

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

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

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

10. A Sr^a. Di re to ra e o Sr. Se cre tá rio es cla re ce ram que o pre sen te pro ces so fi cou a guar dan do o ju l ga men to do Tri bu nal em pro ces so co ne xo (TC-011.280/94-8, re la ti vo a Pe di do de Re e xa me da De ci são nº 558/93-TCU-Ple ná rio), ten do em vis ta que es se re sul ta do in flu en ci a ria de for ma de ci si va o des fe cho dos pre sen tes au to se, c om a man ten çã o en ten di men to en tão pro fe ri do, a com pa n ha mas pro pos tas al vi tra das pelo Sr. Ana lis ta, e re me tem o pro ces so ao Mi nis té rio Pú bli co, em cum pri men to ao Des pa cho do Sr. Mi nis tro Re la tor à épo ca (fls. 261/62).

11. O Mi nis té rio Pú bli co ma ni fes tou-se de a cor do com a pro pos ta da Uni da de Téc ni ca, opi nan do, por ém, no sen ti do de que as pro vi dên ci as su ge ri das fos sem ado ta das após aten di da a pro pos ta do su bi tem 6.b da fl. 209, con cer nen te à au diên cia do Sr. Eli e zer Me ne zes.

12. Realizada a re fe ri da au diên cia pré via, o Sr. Eli e zer Me ne zes apre sen tou suas jus ti fi ca ti vas, alean do, em sín te se, que:

– o pro je to da Fa zen da Bar re i ro de San ta Fé S/A foi en ca mi nha do para aná li se pelo cor po téc ni co da Su de ne em 7-8-89, ten do com ple ta do sua aná li se, obe de ci da a or dem cro no ló gi ca e aten di das to das asex i gên ci as téc ni cas e le gais em no vem bro de 1992, mais de três anos de seu en ca mi nha men to;

– o De pu ta do Fe de ral Osval do Co e lho, na oca sião da re mes sa do pa re ce re da apro va çã o do pro je to, parti ci pa va ex clu si va men te da Ser ram bi Ne gó ci os e Parti ci pa ções Ltda., sem parti ci pa çã o nas em pre sas Rio Ma de i ra Ne gó ci os e Parti ci pa ções Ltda. e Elo Par ti ci pa ções e Ad mi nis tra çã o de Bens e Ser vi ços, o que sig ni fi ca que o pa rla men tar pos su ía, in di re ta men te, ape nas, 21,39% do ca pi tal da em pre sa que re nte dos be ne fí ci os do FINOR;

– o fa to de o De pu ta do Osval do Co e lho ser ma jo ri tá rio na Ser ram bi Ne gó ci os e Parti ci pa ções Ltda., que por sua vez de ti nha 32,91% do ca pi tal so ci al da Fa zen da Bar re i ro de San ta Fé S.A, não o ca rac te ri za, nem à em pre sa aci o nis ta, como con tro la dor da re fe ri da be ne fi ci á ria, em vir tu de de ne nhum de les se en qua drar no con ce i to de aci o nis ta con tro la dor, es ta be le ci do no art. 116 da Lei nº 6.404/76;

– o De pu ta do, na oca sião do en ca mi nha men to do Pa re ce r (27-11-92) e da apro va çã o do pro je to (11-12-92), não parti ci pa va nem do Con se lho de Ad mi nis tra çã o nem da Di re to ria Exe cu ti va, não se en qua dran do na ve da çã o dis pos ta no art. 54, II, a, da Con sti tu i çã o Fe de ral (fls. 277/80).

13. Ao ana li sar as jus ti fi ca ti vas apre sen ta das, o Ana lis ta as se ve ra que o cer ne da ques tão re fe re-se à parti ci pa çã o efe ti va do De pu ta do Fe de ral Osval do Co e lho na con du çã o dos ne gó ci os da em pre sa in cen ti va da. De in ício, res sal ta a parti ci pa çã o aci o ná ria do De pu ta do, des ta can do sua ex pres si vi da de e sua con di çã o de ma i or aci o nis ta, pes so a fí si ca, do em pre en di men to. Des ta ca, tam bém, ou tro fa to que en ten de im por tan te con cer nen te à parti ci pa çã o de pa re ntes da que le De pu ta do nas de mais em pre sas que con tro lam o ca pi tal da em pre sa in cen ti va da. Assi m, afir ma que dis so ci ar a “em pre sa in cen ti va da Fa zen da Bar re i ro de San ta Fé S/A da fi gura, do po de re co nô mi co e po lí ti co e das ori en ta ções (mes mo que in di re tas) do De pu ta do Osval do de Sou za Co e lho não se co a du na com a im pe ri o sa ma nu ten çã o do bom sen so”, moti vo pelo

qual se manifestano senti do dare je i ção das justifi cati vas apre senta das pelo Sr. Eliezer Menezes (fls. 281/83).

14. Em nova ins tru ção, prop õe: o aco lhi men to das justifi cati vas apre sen ta das pelo Sr. Cás sio Ro dri gues da Cu nha Lima; a re je i ção das justifi cati vas do Sr. Eli e zer Me nez es e a apli ca ção da mul ta pre vis ta no § 1º do art. 58 da Lei nº 8.443/92; re mes sa de có pia do re la tó rio, do voto e da de ci são que vier a ser ado ta da à Câ ma ra dos De pu ta dos e ao Con gres so Na ci o nal para ado ção das pro vi dên ci as ca bí ve is; e de ter mi na ção à Su de ne para que can ce le o pro je to Fa zen da Bar re i ra de San ta Fé, com a con se quên te de vo lu ção dos re cur sos li be ra dos até a data do can ce la men to, corri gi dos mo netari amente. A Srª. Di re to ra e o Sr. Se cre tário ma ni fes ta ram-se de a cor do com as pro po si ções efe tu a das (fls. 288/89).

15. Em nova ma ni fes ta ção, o Mi nis té rio Pú bli co, ma ni fes tou-se de a cor do com a pro po sta da ins tru ção (fls. 291).

16. Re me ti dos os au tos ao Sr. Mi nis tro Adylson Mot ta, sua Exce lên cia de cla rou-se sus pe i to para re la tar o pro ces so e o re me teu a novo sorte io, por meio do qual foi de sig na do re la tor da ma té ria o Sr. Mi nis tro Adhe mar Pa la di ni Ghi si.

17. O Sr. Mi nis tro José Antô nio B. de Ma ce do, ao atu ar nos au tos com fun da men to no art. 18 da Re so lu ção/TCU nº 64/96, de ter mi nou a re ali za ção de ins pe ção in loco no pro je to da em pre sa Fa zen da Bar re i ro de San ta Fé S.A para que fos se veri fi ca do: se já ha via sido ple na men te im plan ta do o alu di do pro je to ou, em caso ne ga ti vo, em que fase de im plan ta ção se en con tra va; se a re fe ri da em pre sa vi nhare co lhen do pon tu almen te os en car gos fi nan ce i ros de vi dos; e se os re cur sos do FINOR alo ca dos à em pre sa fo ram ou es ta vam sen do apli ca dos em es tri ta con so nân cia com os obje ti vos do pro je to.

18. Realizadainicialmentedi ligênciae, posteriormente, ins pe ção no pro je to, ostécnicos deste Tri bu nal apu ra ram que:

– já foram libe ra dos to dos os re cur sos do FINOR apro va dos pela Re so lu ção nº 10.829/92 (US\$2,295,339.62 – fl. 395);

– a úl ti ma fis ca li za ção efe tu a da pela Su de ne em de zem bro de 2000 in for ma que a em pre sa apli cou re gu lar men te os re cur sos do FINOR;

– a em pre sa efe tu ou res ga te de de bên tu res no va lor acu mu la do de R\$28.542,37;

– des de o in í ci o do ano de 2000 os pro pri e tá ri os de em pre en di men tos fi nan ci a dos com re cur sos do FINOR vêm pres si o nan do o Go ver no Fe de ral para fa zer com que a par ce la de de bên tu res in con ver sí ve is em aç ões seja trans for ma da em con ver sí ve is, a fim de que não haja ne ces si da de de res ga te (pa ga men to) des sas de bên tu res, ha ven do uma in adimplên cia gen e ri za da;

– com a “su per ve ni ên cia da Me di da Pro vi só ria nº 2.058, de 23 de Agos to de 2000 (atu almen te Me di da Pro vi só ria nº 2.128-7, de 23 de fe ve ri ro de 2001), vá ri as dis po si ções le gais per ti nen tes aos fi nan ci a men tos do FINOR fo ram al te ra das. Con so arte o art. 6º, in ci so I da ci ta da Me di da Pro vi só ria to das as de bên tu res emi ti das pas sa ram a ser con ver sí ve is em aç ões, fa zen do com que não mais haja ne ces si da de de pa ga men to, se o to ma dor dos re cur sos do FINOR op tar pela con ver são em aç ões. Re la ti va men te às de-

bên tu res já ven ci das, de acor do com o art. 6^o, § 2^o, da M.P., as em pres as po de rão qui tar o sal do de ve dor ou re ne gó ci á-lo”;

– a em pre sa ple i te ou, em 22-9-2000, ma i or pra zo de ca rên cia e al on ga men to no pra zo de am or ti za ção das de bên tu res ven ci das, e a trans for ma ção das de bên tu res in con ver sí ve is não ven ci das em de bên tu res con ver sí ve is em a ções, sen do que a Su de ne ain da não ha via se pro nun ci a do so bre o ple i to;

– ho je o em pre en di men to con tem pla 170 hec ta res de man ga ir ri ga da por sis te ma de mi cro as pers ão, pre ven do ain da a im ple men ta ção de mais hec ta res da mes ma cul tu ra, que se efe tu a rá com re cur sos pró pri os; e

– não fo ram ver fi ca dos in dícios de des vio de re cur sos ou lo cu ple ta men to, e não hou ve re gis tro nos di ver sos re la tó ri os de fis ca li za ção da Su de ne de apl i ca ção fo ra do es co po do pro je to ori gi nal.

19. Re la ti va men te ao ato pra ti ca do pelo Sr. Eli e zer Me ne zes por o ca si ão da apro va ção do pro je to em ex a me, con sig nou a equ i pe que:

a) “as in stân cias téc ni cas da Sudene, dias an tes da apro va ção do pro je to (11-12-1992), aler ta ram aos su pe ri o res hi e rár qui cos da au sên cia de vis to ria in lo co na pro pri e da de, para an á li se do so lo e cli ma, bem como dos ou tros da dos mí ni mos para em i tir um pa re cer. Aler ta ram ain da para a exis tên cia de “im pe di men to par la men tar”, que se ria um ó bi ce cons ti tu i ção na l para apro va ção do pro je to. No en tan to, in obs tan te tais con si de ra ções do set or téc ni co, o res pon sá vel apro vou o pro je to” (item 47);

b) “lo go após a apro va ção do pro je to, a ti tu la ri da de das a ções da em pre sa so fre u uma al te ra ção brus ca. Ini ci al men te a em pre sa per ten cia a qua tro so ci e da des co mer ci a is que, por sua vez, per ten ci am a cada um dos ir mãos da fa mí lia Co e lho. Se gun do in for ma do pelo Ge ren te da Bar re i ro de San ta Fé, pos te ri or men te hou ve uma ci sã o do gru po em pre sa ri a l e cada ir mão pas sou a de ter in di vi du al men te cada em pre en di men to” (item 48);

c) a Fa zen da Bar re i ro de San ta Fé S. A. cou be ex a ta men te ao De pu ta do Os val do Co e lho, es po sa e fi lhos (item 49);

d) “Con si de ran do que nes ta úl ti ma al te ra ção so ci e tá ri a hou ve a do a ção, re a li za da pelo De pu ta do Os val do Co e lho, de 3.562.098 co tas a seus fi lhos Gu i lher me Co e lho e Pa trícia Co e lho, ve ri fi ca se que an te ri or men te o mes mo de ti nha 65% da quan ti da de de co tas e os de ma is fa mí li a res 5% cada. Como se vê, a Fa zen da Bar re i ro de San ta Fé tra ta se, na re a li da de, de uma em pre sa fa mí li ar, cu jas a ções per ten cem dire ta ou in di re ta men te ao par la men tar, es po sa e fi lhos” (item 51).

20. Por fim, a SECEX/PE, con si de ran do que a 5^a SECEX e o MP/TCU já se po si ci o na ram duas ve zes acer ca do mé ri to des te pro ces so, ma ni fes ta se de acor do com as pro pos tas já al vi tra das e pro põe, con clu si va men te, nos se gu in tes ter mos:

“a) re je i tar as raz ões de jus ti fi ca ti va adu zi das pelo Sr. Eli e zer Me ne zes, ex-Su pe ri ren den te da Sudene, apl i can do-lhe a multa pre vista no art. 58, in ci so II da Lei nº 8.443/92, ten do em vis ta a ile gal apro va ção do pro je to da Fa zen da Bar re i ro de San ta Fé S.A., des cum prin do o art. 54, in ci so II, al í ne a a da Cons ti tu i ção Fe de ral de 1988 e de ci sã o do TCU pro la ta da no TC nº 500.304/1989-0, Ata nº 54/90, em ses são de 24-10-90;

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

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

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

Há pedido de sustentação oral (fls. 410).

É o Relatório.

VOTO

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

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

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

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

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

6. Como se verificou no processo, à época da apresentação da carta-convocatória de aprovação do projeto pela Sudepe, a Fazenda Barreiro de Santa Fé S.A. tinha o seu capital distribuído de acordo com a seguinte composição acionária:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

14. Ao discorrer sobre o exercício do controle das sociedades anônimas nos termos do art. 116 da Lei das Sociedades por Ações, não poderia deixar de nos socorrer das claras lições de dois renomados doutrinadores pátrios, Geraldode Camargo e Vi d i gal e Ives Gandra da Sil va Mar tins, segundo os quais:

“O poder de controle deve ser permanente para caracterizar a figura do acionista controlador. Hipótesenas quais, seja por delegação da que le que efetivamente e detenha o controle permanente, seja por acordo de acionistas, al guém de tenha o controle de forma esporádica não es tão abrangidas no conceito legal de acionista controlador e, assim, não se sujeitam às mesmas responsabilidades a ele impostas.

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

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

16. Confor me se pode veri ficar do re la tó rio que an te ce de este vo to, a ins tru ção se apo ia em en ten di men to, que es po sa em di ver sas opor tu ni da des, quan to a um pre ten so po der que o pa rla men tar te ria so bre os de mais aci o nis tas para as su mir, de fa to, o con tro lee as sim di ri gir as ati vi da des so ci ais da com pa nhia.

17. Na da te ría mos a ob je tar con tra esse po si ção na men to se o pro ces so de mons tras se ser essa a re li da de de re i nan te na em pre sa. A ins tru ção em ne nhum mo men to com pro vou a exis tência de acor do de aci o nis tas que pu des se ga ran tir tal po der ao pa rla men tar. A Re so lu ção nº 401/1976, do Ban co Cen tral do Bra sil, em seu item IV, ao concei tuar a fi gu ra do aci o nis ta con tro la dor nos ca sos em que o con tro le da com pa nhia não é exer ci do por parte de ten to ra da ma i o ria ab so lu ta dos vo tos, as sim dis pôs:

“Na com pa nhia cu jo con tro le é exer ci do por pes soa ou gru po de pes so as que não é ti tu lar das açõ es que as se gu rem a ma i o ria ab so lu ta dos vo tos do ca pi tal so ci a l, con si de ra se aci o nis ta con tro la dor, para os efe i tos des ta re so lu ção, a pes soa ou gru po de pes so as, vin cu la das por acor do de aci o nis tas, ou sob con tro le co mum, que é ti tu lar de açõ es que lhe as se gu rem ma i o ria ab so lu ta dos vo tos dos aci o nis tas pre sen tes nas três úl ti mas as sem bléi as da com pa nhia”.

18. Assi m, a ori en ta ção do Ban co Cen tral do Bra sil, na qua li da de de ór gão nor ma ti vo do sis te ma fi nan ce i ro na ci o nal, no qual se in se rem as ori en ta ções ao mer ca do de tí tu los e va lo res mo bi lí a rios, na mes ma li nha do dis po si ti vo da Lei nº 6.404/76 – e não po de ria ser de mo do di fe ren te – é no sen ti do de que é im pres cin dí vel, nos ca sos de con tro le por aci o nis ta mi no ri tá rio, que a sua efe ti va ção se fa ça por meio de acor do de aci o nis tas. É que, por for ças do art. 118 do mes mo di plo ma le gal, esse é o ins tru men to des ti na do a as se gu rar os di re i tos dos aci o nis tas so bre com pro mis sos de com pra e ven da de açõ es, pre fe rên cia nas aqui si ções e os di re i tos de vo to. Para que o ins tru men to surta efe i tos, com a de vi da ob ser vância dos pon tos acor da dos, é ne ces sá rio que o acor do de aci o nis tas seja ar qui va do na sede da com pa nhia, con so an te ain da dis po si to na parte fi nal do mes mo dis po si ti vo le gal. Acor dos de aci o nis tas que não ha jam sido ar qui va dos na sede da com pa nhia não tem o con dão de a eles vin cu lar a em pre sa.

19. Ou tra ori en ta ção, ema na da do Ban co Cen tral do Bra sil, é de que o cri té rio em pí ri co como for ma de veri ficar a per ma nência do con tro le, mes mo nos ca sos de con tro le co mum, é de mon stra do pelo re sultado ga ran ti dor da ma i o ria ab so lu ta dos vo tos dos aci o nis tas pre sen tes nas três úl ti mas as sem bléi as ge ra is da com pa nhia. É ne ces sá rio, por tan to, que nas três úl ti mas as sem bléi as a ma i o ria ab so lu ta dos vo tos pre sen tes te nha con fir ma do o efe ti vo po der de con tro le dos aci o nis tas mi no ri tá rios, si tu a ção essa que não está evi den ci a da no pro ces so.

20. Assi m, com as de vi das vê ni as, não en ten de mos que a parti ci pa ção do pa rla men tar na em pre sa Bar re i ro de San ta Fé S.A. se aju ste aos mol des do es ta be le ci do no art. 116 da Lei nº 6.404/76, ra zão pela qual não hou ve des cum pri men to, por parte da Su de ne, à De ci são do Tri bu nal. Em con se quên cia, tam bém não há res pon sa bi li da de a ser im pu ta da ao ex-Su pe rin ten den te da En ti da de, Sr. Eli e zer Me ne zes, em cuja ges tão se deu a apro va ção do pro je to. As ra zões nas qua is se ba se ia a ins tru ção do pro ces so para fir mar o en ten di men to pela ile ga li da de do ato do en tão Su pe rin ten den te não per mi tem, a ju í zo deste re la tor, que o Tri bu nal as aco lha pelo seu ele va do grau de sub je ti vi da de.

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

II

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

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

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

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

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

proprietário de empresa que goze de favor, em cuja abrangência inclua isenção ou redução de taxa federal, a romper em definitivo, a partir da posse, todo e qualquer vínculo com a empresa, isto é, respecivamente, ali e ná-la ou pas sar adiante as ações ao portador de que são detentores (proprietários) sob pena de perda do mandato.

27. Celso Ribeiro Bastos, referindo-se ao entendimento dominante de ser “favorecido” toda condição que não esteja presente habitualmente nos contratos das pessoas de direito público”, afirma que esse posicionamento esbarra em dificuldades superáveis. “É que, hoje”, continua, “o próprio direito constitucional reconhece que todo o atuar da Administração Pública direta, indireta ou fundacional deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (art. 37), sem falar no princípio da licitação consagrado no art. 37, XXI”.

28. Acrescenta: “não vislumbramos em que condições um contrato possa substanciar alguma sorte de privilégio que caracterize uma situação especial. O particular contrasta com o Poder Público, certamente, deve ter-se submetido às normas gerais configuradas do benefício, se não o contrato cairia no puro e simples arbítrio do Poder Público que teria resolvido a seu talante conferir tal privilégio a alguém. Essa eventualidade é insuscetível de ocorrer juridicamente à luz do próprio direito constitucional”.

29. Dessa forma, Celso Bastos conclui o seu raciocínio afirmando que “nenhum contrato pode beneficiar-se de favores no sentido de que a manutenção dos privilégios assim entendidos pudesse derivar apenas da boa vontade do administrador”. E arremata: “excluindo tal intencionalidade, o que tornaria o preceito inútil, só resta a de que o presente inciso quiscolher todo aquele que contrata com a Administração, valendo a palavra favor, aí, não no sentido de ‘graça’, ou mercê, mas, sim, de puro benefício”.

30. Permito-me, todavia, fazer algumas considerações sobre a conclusão a que chegou o autor por último como menção, pois dela derivou por não vislumbrar que o dispositivo constitucional invocadopermita tal entendimento.

31. Previamente, há que se atentar para o fato de que a Administração Pública, na complexidade de sua atuação, deve gerir-se, como o próprio autor reconhece, pelos princípios da legalidade, impessoalidade e da moralidade, entre outros, princípios estes insituídos pela Carta de 1988 com o objetivo de assegurar a lisura dos atos da Administração. Assim, para que o Poder Público contraste com terceiros deve ele necessariamente, ressaltados os casos especificados em lei, submeter previamente o objeto do que pretender contratar ao procedimento licitatório. Como se sabe, não é lícito à Administração Pública excluir do processo licitatório os interessados, pessoas físicas ou jurídicas, que a ele se dispõem a submeter-se. Se uma empresa da qual parlamentar seja proprietário, controlador ou diretor sagrar-se vençedor em um certame licitatório, é lógico que a ela não se aplica à norma constitucional do art. 54, inciso II, alínea a, por que não se trata, nesse caso, de favor do Poder Público. A celebração do contrato deve ser atribuída ao mérito da empresa que conseguiu ofertar a melhor proposta. Além disso, há inúmeras situações em que o relacionamento das empresas com o Poder Público não decorre de favores concedidos pelo Estado, como

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

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

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

Constituição de 1891:

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

Constituição de 1934:

“Art. 62.....

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

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

Constituição de 1937:

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

.....

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

Constituição de 1946:

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

.....

II – des de a pos se:

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

Constituição de 1967:

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

.....

II – des de a pos se:

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

Constituição de 1988:

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

II – desde a posse:

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

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

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

36. Nessamesmalinha de entendimento, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, por meio do Parecer nº 40, de 1970, ao examinar com o sul da de parlamentar sobre os impedimentos de correntes de mandato de deputado federal, opinou no sentido de que:

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

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

cos, des de que o contra to não crie fa vor ou be ne fí cio para a em pre sa” (Diá rio do Con gres so Na ci o nal de 27-6-1970, Se ção I, p.2720).

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

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

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

Coma ex pres são ‘fa vor’ quisa Cons titui ção re fe rir-se a van ta gens ex cep ci o na is, tais como sub ven ções, au xí li os, isen ção e re du ção de im pos tos e ta xas, fi nan ci a men to com pra zos, te tos e ju ros di ver sos dos usu a is. Em su ma, ‘fa vor’ é aqui lo que a em pre sa não po de rá re cla mar co mo di re i to, mas aquí lo que lhe é da do em ca rá ter de ex ce ção e em face de de ter mi na das circun stân cias.

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

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

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

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

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

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

DECISÃO Nº 1.014/2001 – TCU – PLENÁRIO ¹

1. Pro ces so TC nº 018.225/93-4
2. Clas se de Assun to: V – Au di to ria Ope ra ci o nal
3. Interessada: Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados
4. Enti da de: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sude ne
5. Re la tor: Mi nis tro Iram Saraiva.
6. Representante do Ministério Público: D^ª Cristina Machado da Costa e Silva
7. Uni da de Téc ni ca: S^ª Se cex e SECEX/PE
8. Decisão: O Tribunal Pleno, com fulcro no art. 1^º, inciso II, da Lei nº 8.443/92, e di an te das ra zões ex pos tas pelo Re la tor, DECIDE:
 - 8.1 – acolher as justificativas apresentadas pelos Srs. Cássio Rodrigues da Cunha Lima e Eli e zer Me ne zes, que de mons tra ram não ter ha vi do ir re gu la ri da de, por parte da Administração da Sude ne, na apro va ção e li be ra ção de re cursos re la ti va men te aos atos ques ti o na dos na au di ên cia pré vi a re a li za da;
 - 8.2 – re me ter có pia des ta de ci são e do re la tó rio e voto que a fun da men tam à Câ ma ra dos De pu ta dos, para as pro vi dên cia cab í ve is;
 - 8.3 – en cam in har ain da có pia des ta de ci são e do re la tó rio e voto:
 - a) à Mesa do Senado Federal;
 - b) à Co mis são de Fi nan ças e Tri bu ta ção da Câ ma ra dos De pu ta dos;
 - c) à Agên cia de De sen vol vi men to do Nor des te – ADENE.
9. Ata nº 53/2001 – Ple ná rio
10. Data da Ses são: 4-12-2001 – Extra or di ná ria
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1 – Mi nis tros pre sen tes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Mi nis tro-Subs ti tu to Au gus to Sherman Cavalcanti.
 - 11.2 – Au di to res pre sen tes: Lincoln Magalhães da Rocha e Mar cos Bem que rer Cos ta.
 - 11.3 – Mi nis tro que ale gou sus pe i ção: Adylson Motta.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

IRAM SARAIVA

Ministro-Relator

¹ Pu bli ca do no DOU de 24-1-2001.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - INSERÇÃO DE INATIVA
" FANTASMA " NO SIAPE
Tomada de Contas Especial

Ministro-Relator Benjamin Zymler

Grupo I - Classe II - 2ª Câmara

TC-010.757/1996-1 (c/ 6 volumes)

NATUREZA: Tomada de Contas Especial.

ENTIDADE: Coordenação-Geral de Recursos Humanos/MJ.

RESPONSÁVEIS: Elza Cardoso da Silva, Ivani se Gaioso Rocha e Marta Lúcia Nunes da Costa.

***Ementa:** Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência de atos lesivos à Administração Pública federal. Inserção de inativa "fantasma" no SIAPE. Recebimento irregular de proventos de aposentadoria. Citação das responsáveis. Rejeição das alegações de defesa. Fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento dos valores devidos. Apresentação de novos elementos de defesa, iguais aos já rejeitados, por parte de uma das responsáveis. Não provimento. Não-recolhimento do débito após transcorrido o prazo concedido. Irregularidade das contas e em débitos das responsáveis. Autorização para cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação. De terminação a SEFIP. Remessa de cópias dos autos ao MPU.*

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito do Ministério da Justiça contra as responsáveis Elza Cardoso da Silva, Ivani se Gaioso Rocha, ex-servidoras do Órgão, e Marta Lúcia Nunes da Costa, em decorrência da inserção irregular do nome desatualizada como inativa na folha de pagamento da quele Ministério, sem que houvesse qualquer documento ou registros cadastrais em dispensáveis a esse procedimento.

A inserção da beneficiária no sistema de pessoal do Ministério da Justiça teria ocorrido em tre maio (quando foi aberta a conta na Caixa Econômica Federal – CEF) e junho de 1987 (quando foi recebido o primeiro benefício). Posteriormente, os dados foram transferidos para o Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SIAPE.

A beneficiária dos pagamentos, Marta Lúcia Nunes da Costa, era empregada doméstica de Ivani se Gaioso Rocha, que, por sua vez, era substituta eventual de Elza Cardoso da Silva no cargo de Chefe da Seção de Preparo de Pagamento da Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça, em 1987.

Além da inclusão fraudulenta da beneficiária, foram feitas dezoito alterações na ficha financeira que beneficiaram exclusivamente a Sr^a Marta. Tais alterações ocorreram nas seguintes épocas:

1987 (setembro, outubro e dezembro);

1988 (janeiro);

1989 (abril, julho, agosto e setembro);

1990 (outubro e novembro);

1991 (abril e outubro);

1992 (maio, junho, julho e agosto);

1994 (março, abril e agosto).

Descoberta a fraude por meio de denúncia anônima em decorrência do Sr. Théopereira da Silva, então Secretário-Executivo do Ministério da Justiça em agosto de 1994, foi instaurada Comissão de Sindicância e, em seguida, Comissão de Processo Administrativo Disciplinar. Após a finalização dos trabalhos, esta última Comissão concluiu que as fraudes perpetradas decorreram de conluio entre a beneficiária e as servidoras Ivanise Gaioso Rocha e Elza Cardoso da Silva. As servidoras envolvidas foram demitidas do serviço público por improbidade administrativa, mediante Decretos assinados em 2-6-1995.

No âmbito deste Tribunal, as responsáveis foram devidamente citadas (fls. 618/622, 623/627 e 628/632) e apresentaram alegações de defesa (fls. 642/643, 649/675, 676/688), que foram rejeitadas pela Decisão nº 83/99 – 2ª Câmara, relatada pelo eminente Ministro Benito José Bugarin. Transcorrido o prazo fixado na Decisão para recolhimento do débito, as Sras. Marta Lúcia Nunes da Costa e Ivanise Gaioso Rocha permaneceram silentes. Contudo, a Sr^a Elza Cardoso da Silva apresentou peça intitulada “Recurso de Reconsideração”. Tendo em vista as razões que regem o processo nesta Corte, a referida peça foi recebida e apreciada como elementos adicionais de defesa, nos termos do § 1º do art. 23 da Resolução TCU nº 36/95.

Em síntese, alega a responsável que a Decisão nº 83/99 – 2ª Câmara deixou de examinar os sólidos fundamentos de sua defesa, ou seja, no sentido de que a imputação de responsabilidade à sua pessoa pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar decorreu exclusivamente do fato de a inclusão da inativa “fantasma” no sistema. Si a petição foi feita com sua senha.

Na opinião da responsável, a conclusão da comissão seria equivocada e careceria de lógica, uma vez que estaria sobejamente comprovado nos autos que as senhas eram de conhecimento de todos os servidores do setor, inclusive da Sr^a Ivanise Gaioso Rocha. Além disso, aduz que não haveria razão para culpá-la, pois não teria obtido nenhum proveito da fraude, ao contrário da servidora Ivanise, para quem a inativa “fantasma” trabalhava.

Por fim, a defendente – assim como já havia procedido quando da apresentação das alegações de defesa – invoca os maus antecedentes da servidora Ivanise (“agiotadora reconhecida, que foi incluída à época casada com traficante de droga condenada pela Justiça”), contrapondo-os à sua suposta integridade moral.

Análises dos elementos de defesa, a 3ª Seção verificou que seu conteúdo era idêntico ao da defesa inicial já rejitada.

Em pareceres unânimes, a Unidade Técnica propôs julgamento pela irregularidade das contas, com imputação do débito indicado às responsáveis, fixação de prazo de quinze dias para seu recolhimento e a autorização para a cobrança judicial definitiva, caso não atendida a notificação.

O representante do Ministério Público juntou ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica.

É o Relatório.

VOTO

A TCE que ora se analisou refere-se a pagamentos indevidos de proventos de aposentadoria a Sr^a Marta Lúcia Nunes da Costa, originados da inclusão irregular de seu nome em sistema do Ministério da Justiça. Posteriormente, com a implantação do Sistema Integrado de Administração de Pessoal – Siapa, os dados da inativa foram transferidos para o novo sistema sem nenhuma crítica aparente. Ao longo de todo o período, foram feitas alterações nos dados cadastrais – sejam na queles constantes do sistema próprio Ministério, sejam na queles transportadas para o Siapa – com o objetivo único de majorar os proventos recebidos de forma fraudulenta. A ausência dos fraudadores chegou a ponto de conferir à “inativa” o DAS 101.4 e a vantagem de nome na “quintosa” da Lei nº 6.732/79.

Embora o teor das alegações adicionais seja o mesmo da defesa inicial, é de ressaltar que a responsabilidade pela inclusão da Sr^a Elza Cardoso da Silva neste processo não decorreu apenas do fato de ter sido utilizada a sua senha do Siapa em diversas oportunidades. São inúmeros os indícios que apontam para sua participação nas fraudes perpetradas em desfavor do Erário federal.

A inclusão da inativa ocorreu no mês de junho de 1987, quando a Sr^a Elza Cardoso da Silva era responsável pelo preparo de pagamentos. Alegou a Responsável que, nesse mês, estava sendo substituída pela servidora Ivani se. Ainda que isso fosse verdadeiro – pois a servidora Ivani se afirmou que a dita substituição ocorreria apenas no “papel” – caberia à Responsável, após seu retorno, a conferência de todas as alterações ocorridas no período, bem assim de todos os pagamentos efetuados rotineiramente. Para finalizar este ponto, não é de mais destacar que o laudo da perícia grafotécnica no livro de Protocolo Interno da Divisão de Pagamento (fl. 475, vol. 2) revelou que a Sr^a Elza rubricou aquele livro em 17-6-1987, o que corrobora a alegação da Sr^a Ivani se, ou seja, a Sr^a Elza estava em atividade quando foi feita a inclusão irregular da inativa.

Em 23-8-1994, quando a fraude já tinha vindo à baila, a Sr^a Elza, apesar da responsabilidade que lhe impunha sua função e sua condição de substituta da Chefe da Coordenação de Pagamento, nada comunicou ao Sr. Edson Luiz Sant’ago Silva, Coordenador-Geral da CGRH/MJ, sobre a identidade da beneficiária. Ao reverso, prestou-se a realizar diligência em endereço no qual sabia de antemão que a Sr^a Marta Lú-

cia Nunes da Costa não reside, uma vez que a beneficiária morava na residência da Sr^a Ivani se, sua patroa e amiga da servidora Elza.

A relação de amizade entre as servidas Elza e Ivani se era de conhecimento geral no setor de pagamentos e é reforçada pelas fotografias reproduzidas à fl. 313 – nas quais a Sr^a Elza aparece em aniversário da filha da Sr^a Ivani se – e pela cópia do contrato de locação (fl. 364), no qual consta a Sr^a Elza e a Sr^a Marta como fiadoras da Sr^a Ivani se.

Ora, não houvesse nenhum envolvimento da Sr^a Elza nas fraudes perpetradas, deveria ter informado imediatamente a seus superiores sobre a identidade da inativa “fantasma”.

É relevante observar que parte das alterações nos registros da Sr^a Marta no Siap ocorreu quando a servidora Ivani se não se encontrava mais no setor de pagamentos inativa. Cite-se, por exemplo, a alteração ocorrida em março de 1994, quando a inativa “fantasma” passou a perceber DAS 101.4, em substituição ao DAS 101.2 que já vinha percebendo, ou as alterações ocorridas em 15-4-1994. Não há como concluir que foram efetuadas exclusivamente pela Sr^a Ivani se, sem a participação de outro servidor do setor de pagamentos.

A participação da Sr^a Elza está evidenciada na relação de fls. 178/186 (apenso ao vol. 1), ela borrada por ela mesma a pedido da Sr^a Gláucia Maria O. S. Rodrigues, Chefe da Coordenação de Administração de Pessoal – conforme informação da própria, à fl. 370. Na que la oca sião, foram de feridos cinco “quintos” de DAS 101.3 à inativa “fantasma”.

Não houvesse nenhum envolvimento da Sr^a Elza, deveria esta, que ocupava cargo de chefia, ter adotado tal medida ao longo dos oito anos em que permaneceu irregularidade. Não pode arresponder, agora, alegar que desconhecia a fraude, uma vez que o nome da “inativa” – que era, no mínimo, sua conhecida – consta e não apenas do Siap, como também de relações de contratação de aposentados (fls. 1-p a 177 do apenso ao vol. 1) e de anotações realizadas pela própria responsável. Por fim, os interregatários da Sr^a Marta e Ivani se (fls. 308/312 e 355/361, vol. 1) não deixam dúvida quanto ao envolvimento da Sr^a Elza no processo de fraude.

Outro argumento da Sr^a Elza para tentar invalidar as conclusões da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar refere-se à falta de interesse para praticar atos irregulares. Essa questão, embora não essencial para caracterizar sua culpa, fica superada com a apresentação, por parte da Sr^a Marta, de comprovantes de pagamento de diversas prestações da Sociedade de Habitações de Interesse Social Ltda. (SHIS) de imóvel pertencente à Sr^a Elza Cardoso da Silva (fls. 348/349). Ajustificativa apresentada pela Sr^a Elza no interregatório de fls. 369/372, no sentido de que as prestações teriam sido pagas com seu dinheiro, entregue a Sr^a Ivani se em fevereiro de 1993, não merece ser acolhida, pois, além de inverossímil, carece de comprovação.

Quanto à demais responsável arroladas, também não há dúvida quanto às suas participações. A Sr^a Marta Lúcia Nunes Costa era a beneficiária direta das fraudes. A Sr^a Ivani se Gaioso Rocha, patroa da beneficiária, era substituta da Sr^a Elza em 1987 – ano em que houve a inclusão da inativa na folha de pagamentos –, motivo para a con-

ta corrente em que eram feitos os depósitos e assim na vistoria de recebimento dos contracheques da beneficiária, conforme comprovou a perícia gráfica (fl. 474, vol. 2), infirmado as informações prestadas por essa servidora no interrogatório de fls. 355 a 362 (vol. 1).

Assim, tendo em vista a gravidade das condutas das responsáveis e a magnitude do prejuízo causado ao erário, deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

É de registrar, ainda, que os fatos apurados pela Comissão de Sindicância e, posteriormente, pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar revelam a fragilidade dos controles exercidos no âmbito da Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça. A Sr^a Marta foi incluída na folha de pagamento de inativos do Ministério da Justiça sem que houvesse processo de concessão. Bastou, para tanto, que as servidoras incluídas sem seu nome no sistema de pagamentos. Não houve, aparentemente, nenhum procedimento de conferência por parte dos superiores imediatos – como, por exemplo, a Sr^a Gláucia Maria O. S. Rodrigues, que era responsável pelo fechamento da folha de pagamento do aluído do Ministério entre dezembro de 1984 e março de 1990 e que veio a ocupar, a partir de então, o cargo de Coordenadora de Administração de Pessoal da CGRH/MJ. Isso, num período de oito anos, em que foram efetuadas inúmeras alterações com objetivo exclusivo de majorar os proventos pagas.

Não seria de estranhar, dadas as facilidades encontradas pelas responsáveis – tanto para incluir como para alterar os valores dos benefícios –, que tenham ocorrido outros casos semelhantes, notadamente pelo fato de as senhas do Siape serem de conhecimento de todos os servidores do setor. Isso, segundo consta, por orientação superior.

Cum predestacar que o caso ora examinado não é isolado. Recentemente, foi descoberto na Gerência Regional do Ministério da Fazenda em São Paulo (GRAMF/SP) quadrilha de fraudadores, que incluíam Siapensionistas fictícios. Estimativas iniciais, segundo informou o eminente Presidente Humberto Guimarães Sou no Programa a Voz do Brasil de 9-11-2001, dão conta de prejuízo ao Erário que pode chegar a R\$700 milhões.

Por essa razão, os trabalhos de auditoria no Siape de minha relatoria, ora em andamento (TC nº 14.188/2001-5), de senovidos sob coordenação da Secretaria Adjunta de Fiscalização, com participação da Secretaria de Tecnologia da Informação, da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP) e da 2ª Secretaria de Controle Externo, estão centrados na GRAMF/SP (onde ocorreram as fraudes) e na GRAMF/RJ.

Tendo em vista a relevância da matéria e a necessidade de proceder a uma ampla avaliação dos procedimentos adotados no âmbito do Ministério da Justiça, inclui-se antes da implantação dos Siape, proponho a realização de auditoria, pela SEFIP, na área de pessoal do Ministério da Justiça, de forma a avaliar a regularidade das in-

cluções de beneficiários e das alterações efetuadas nos cálculos dos benefícios, desde meados da década de 1980.

Com essas considerações, acolho os pareceres unânimes da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com as alterações julgadas necessárias, e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação desta 2ª Câmara.

ACÓRDÃO Nº 699/2001 – TCU – 2ª CÂMARA¹

1. Processo TC-10.757/1996-1 (c/6 volumes).
2. Classe de Assunto: II - Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Elza Cardoso da Silva, Ivani se Gaioso Rocha (ex-servidoras do Ministério da Justiça) e Marta Lúcia Nunes da Costa.
4. Entidade: Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: 3ª Seção.
8. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito do Ministério da Justiça contra as responsáveis Elza Cardoso da Silva, Ivani se Gaioso Rocha, ex-servidoras do MJ, e Marta Lúcia Nunes da Costa em decorrência da inserção irregular do nome da última como inativa na folha de pagamento de aposentados da quele Ministério e dos recebimentos indevidos dos correspondentes proventos.

Considerando a inclusão irregular da Srª Marta Lúcia Nunes da Costa como inativo do Ministério da Justiça em junho de 1987, quando a Srª Elza Cardoso da Silva chefiava a Seção de Preparo de Pagamentos da Coordenação-Geral de Recursos Humanos, tendo como substituta a Srª Ivani se Gaioso Rocha;

Considerando que a beneficiária era empregada doméstica da Srª Ivani se Gaioso Rocha;

Considerando que a Srª Elza Cardoso da Silva conhecia a beneficiária, pois era amiga íntima da servidora Ivani se Gaioso Rocha e frequentadora de sua casa;

Considerando que a Srª Elza Cardoso da Silva tinha por obrigação fazer as inclusões dos beneficiários e conferir a exatidão dos pagamentos;

Considerando que inexistia processo inicial de concessão;

Considerando que anotações de punho da servidora Elza Cardoso da Silva fazem menção à inativa “fantasma”;

Considerando que, ao longo do período de 1987 a 1994, foram feitas de zenove alterações em favor da Srª Marta Lúcia Nunes da Costa;

¹ Publicação no DOU de 21-1-2002.

Considerando que a maior parte das alterações realizadas por meio do sistema Siap foram com a utilização da senha da Sr^a Elza Cardoso da Silva;

Considerando que a Sr^a Ivanise Gaioso Rocha movimenta va conta corrente onde eram depositados os proventos;

Considerando que, após a realização de perícia gráfica pela Polícia Federal, ficou comprovado que a Sr^a Ivanise Gaioso Rocha recebia os contracheques emitidos em nome da beneficiária;

Considerando o teor das declarações prestadas à Comissão de Sindicância e à Comissão de Processo Administrativo Disciplinar;

Considerando as conclusões da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar no sentido de responsabilizar as Sras. Marta Lúcia Nunes da Costa, Elza Cardoso da Silva e Ivanise Gaioso Rocha pelas fraudes ocorridas;

Considerando que, regularmente citadas, as responsáveis apresentaram alegações de defesa, rejeitadas por esta 2ª Câmara (Decisão nº 83/99, Sessão de 29-4-1999), quando lhes foi fixado o prazo de quinze dias para o recolhimento das quantias devidas aos cofres do Tesouro Nacional;

Considerando que, transcorrido o prazo fixado, as responsáveis não quitararam o débito;

Considerando que os nove elementos de defesa trazidos aos autos pela Sr^a Elza Cardoso da Silva são de mesmo teor da defesa rejeitada;

Considerando a gravidade das condutas das servidoras, que valeram-se de seu cargo para perpetrar fraudes;

Considerando que a Sr^a Marta Lúcia Nunes da Costa agiu em conluio com a Sr^{as}. Ivanise Gaioso Rocha e Elza Cardoso da Silva para perceber proventos aos quais nunca fez jus

Considerando o termo do § 3º do art. 16 e do art. 57, ambos da Lei nº 8.443/92;

Considerando o parecer unânime da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao TCU;

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

8.1. com fundamento nos arts. 1º, in ci so I, 16, in ci so III, alínea d, 19, *caput*, e 23, in ci so III, alínea a, to dos da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 165, in ci so III, alínea a, do Regimento Interno, julgar irrelevantes as presentes contase em débito, solidariamente, as responsáveis Marta Lúcia Nunes da Costa, Ivanise Gaioso Rocha e Elza Cardoso da Silva, com o pagamento das importâncias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas descritas até a efetiva quitação do débito, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional:

Valores originais e respectivas datas de ocorrência:

VALOR	DATA	VALOR	DATA	VALOR	DATA
Cz\$		Cz\$		Cz\$	
88.961,10	30.06.87	143.235,76	30.03.90	6.443.415,30	31-7-92
59.307,42	29.07.87	157.552,32	30.04.90	8.246.858,12	31-8-92
59.307,40	31.08.87	150.394,04	05.06.90	1.421.920,76	18-9-92
96.790,08	30.09.87	150.394,04	29.06.90	7.390.022,02	30-9-92
90.124,61	30.10.87	150.394,04	31.07.90	1.919.913,02	8-10-92
125.075,84	27.11.87	150.394,04	31.08.90	15.051.876,39	30-10-92
301.455,00	23.12.87	77.343,18	04.09.90	20.852.497,37	30-11-92
199.430,71	27.01.87	150.394,04	28.09.90	12.115.590,31	21-12-92
178.374,81	26.02.88	341.518,16	31.10.90	14.220.333,43	30-12-92
207.253,64	30.03.88	488.267,99	30.11.90	4.383.396,90	14-01-93
207.253,64	29.04.88	386.108,29	29.12.90	43.570.205,91	29-01-93
207.253,64	27.05.88	509.824,46	31.01.91	43.570.205,91	26-02-93
347.522,81	29.06.88	509.824,46	28.02.91	12.745.017,36	8-03-93
287.016,83	26.07.88	601.142,33	27.03.91	48.818.332,71	31-03-93
392.444,93	29.08.88	622.184,91	30.04.91	16.110.049,75	2-04-93
476.388,86	21.09.88	629.977,88	31.05.91	64.928.382,46	30-04-93
578.288,42	20.10.88	107.717,68	05.06.91	64.928.382,46	31-05-93
840.635,52	23.11.88	737.695,56	28.06.91	55.189.125,11	4-06-93
2.015.615,34	16.12.88	629.977,88	31.07.91	120.117.507,57	30-06-93
		306.504,47	15.08.91	160.561.072,34	30.07.93
NCz\$					
1.764,00	25-1-89	936.482,35	30-8-91	CR\$	
1.764,00	3-3-89	1.097.930,45	30-9-91	163.966,36	31-8-93
1.764,00	3-4-89	1.410.031,61	31-10-91	305.190,56	30-9-93
2.409,33	4-5-89	1.827.013,11	29-11-91	259.607,45	29-10-93
3.439,73	5-6-89	101.117,51	4-12-91	129.803,72	10-11-93
2.293,19	5-7-89	394.388,14	30-12-91	603.223,82	30-11-93

4.430,43	4-8-89	1.492.318,58	31-12-91	366.513,77	30-12-93
6.641,63	31-8-89	2.193.997,40	31-1-92	1.073.702,12	31-1-94
9.127,11	29-9-89	2.546.110,49	28-2-92	1.123.796,27	28-2-94
2.667,91	31-10-89	2.883.788,36	31-3-92	10.950,08	10-3-94
15.865,82	30-11-89	2.883.788,36	30-4-92	2.150.388,14	30-3-94
20.380,49	15-12-89	810.509,86	5-5-92	3.375.899,27	27-4-94
25.714,65	2-1-90	4.792.504,19	29-5-92	4.030.381,89	27-5-94
44.752,28	2-2-90	5.374.053,83	30-6-92	8.941.573,43	28-6-94
77.892,10	1º-3-90			R\$	
				2.291,65	20-7-94

8.2. aplicar às Sr^{as}. Elza Cardoso da Silva, Ivanise Gaioso Rocha e Marta Lúcia Nunes da Costa a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 no valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais);

8.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida constantes dos subitens 8.1 e 8.2, caso não atendido a notificação;

8.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que inclua no Plano de Auditoria para 2002 auditoria na área de pessoal do Ministério da Justiça, com objetivo de analisar os procedimentos adotados para inclusão e elaboração de benefícios pagos a inatativos e pensionistas;

8.5. reverter cópia dos autos ao Ministério Público da União, para os fins previstos no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92.

9. Ata nº 44/2001 – 2ª Câmara

10. Data da Sessão: 4-12-2001 – Extraordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Adylson Motta, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler (Relator).

11.2. Auditor presente: Lincoln Magalhães da Rocha

VALMIR CAMPELO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Fui presente: UBALDO ALVES CALDAS
Rep. do Ministério Público

MUNICÍPIO DE TAQUARITINGA DO NORTE/PE –
SUPERFATURAMENTO EM OBRA CUSTEADA COM RECURSOS
FEDERAIS, TRANSFERIDOS MEDIANTE CONVÊNIO
Representação

Ministro-Relator Ubiratan Aguiar

Grupo I – Classe VII – Plenário

TC-5.918/2000-7 (com 1 volume)

Natureza: Representação

Entidade: Município de Taquaritinga do Norte – PE

Interessado: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

***Ementa:** Representação. Documentos remetidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco cientificando da existência de superfaturamento em obra custeada com recursos federais, transferidos mediante convênio. Conversão em Tomada de Contas Especial. Autorização para citações e audiências.*

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução produzida no âmbito da SECEX-PE, em dosada pelas S^{as}. Diretora de Divisão e Secretária:

“Trata-se de Representação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE acerca de possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Taquaritinga do Norte/PE na gestão dos recursos recebidos da Fundação Nacional de Saúde para execução de um sistema de esgotamento sanitário na quele município.

2. Ante a inexistência nos autos de elementos que permitissem adentrar ao mérito das questões suscitadas na peça em caminha da pelo TCE/PE, foi proposta a realização de diligência junto àquela Prefeitura Municipal para que fosse remetidos a esta Corte:

a) cópia do Projeto Básico e planilha orçamentária das obras listadas;
b) cópia do Programa de Trabalho e do Termo de Convênio e seus aditivos;
c) cópia das prestações de contas remetida ao órgão concedente, contendo, em especial:

i) extrato bancário da conta específica com a movimentação financeira dos recursos recebidos;

ii) demonstrativo da aplicação da contrapartida municipal (R\$ 10.444,44);

iii) cópia do contrato firmado com a empresa SETENG – Serviços Técnicos de Engenharia Ltda. e seus aditivos, se houver.

3. Adiligência foi procedida, por meio do Ofício SECEX/PE nº 630/00 (fl. 69).

4. Em resposta, a Prefeitura de Taquaritinga do Norte/PE, por meio do Ofício nº 398/2000 (fl. 70), encaminhou a documentação solicitada que pas sou a formar o segundo volume destes autos.

EXAME TÉCNICO

4. Os recursos de que trata a presente Representação foram recebidos por meio do Convênio nº 7/96, firmado entre a Prefeitura Municipal de Taquaritinga do Norte/PE e a Fundação Nacional de Saúde, em 28 de junho de 1996. Tais recursos foram geridos pelo então Prefeito do município, Sr. Erivaldo Araújo de Farias.

5. Os recursos, no montante de R\$94.000,00 (noventa e quatro mil reais), foram repassados ao município, em parcela única, em 25-9-1996, pela Ordem Bancária nº 93.967 (fl. 53, Vol. I).

6. **Saneamentos e análises dos autos, uma primeira questão se sobressai: a verificação, por parte de técnicos do TCE/PE, a partir de inspeção *in loco* e em conjunto com técnicos da Prefeitura de signedos pelo próprio responsável (fls. 21, 22 e 30), da não conformidade de vários itens medidos da obra contratada em relação aos serviços efetivamente executados e constatados em campo.**

7. Também foram constatados sobre preços em vários dos itens contratados, quando comparados com preços constantes em bases de dados da Companhia Pernambuco de Saneamento – COMPESA e da Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana de Recife/PE – EMLURB.

8. Para constatar sobre preço, os técnicos do TCE/PE utilizaram uma margem de tolerância de dez pontos percentuais (10%), em relação ao preço comparado. Porém, quando o preço praticado era inferior ao preço-paradigma, utilizou-se este, independentemente de sua margem de diferença em relação ao preço contratado, de modo mais favorável ao responsável.

9. Reapresentamos aqui, o quadro-resumo montado pela equipe do TCE/PE, onde são demonstradas as diferenças encontradas entre a situação contratada e paga e a contratada em campo:

Item	Descrição	Un.	Medições (A)			Inspeção (BH)			Diferenças R\$ (A - B)
			Qtd.	P. Unit.	P. Total	Qtd.	P. Unit.	P. Total	
1.0	Serviços Preliminares								
1.2	Limpeza do terreno	M2	1580	1,50	2.370,00	1580	0,71	1.121,80	1.248,20
2.0	Ramal/Rede Coletora Básica								

2.1	Locação e nivelamento	M	1580	4,10	6.478,00	1580	1,79	2.828,20	3.649,80
2.2	Escavação manual em material de 1ª categoria com h<1,5m, sem escoramento	M3	90	11,00	990,00	244,00	9,24	2.254,56	(1.264,56)
2.3	Escavação mecânica em material de 1ª categoria, com h,1,5m, sem escoramento	M3	154	12,40	1.909,60	0	-	-	1.909,60
2.4	Escavação mecânica em material de 1ª categoria, com 1,5<h<3m, sem escoramento	M3	10	14,40	144,00	10	11,03	110,30	33,70
2.5	Escoramento lateral de valas tipo descontinuo	M2	40	11,00	440,00	40	12,23	489,20	(49,20)
2.7	Fornecimento e assentamento de tubo de pvc (D=150mm)	M	1580	12,30	19.434,00	882	12,30	10.848,60	8.585,40
2.9	Colchão de areia	M3	55	28,00	1.540,00	55	28,19	1.550,45	(10,45)
2.10	Reaterro com material escavado	M3	97	8,60	834,20	97	11,28	1.094,16	(259,96)
2.11	Demolição e reposição de pavimento em paralelepípedo	M2	20	16,60	332,00	0	-	-	332,00
2.12	Demolição e remoção de passeio	M2	5	15,20	76,00	5	15,58	77,90	(1,90)
2.13	Demolição de alvenaria	M2	6	14,00	84,00	6	19,32	115,92	(31,92)
2.15	Caixa de passagem 0,40x0,40 (hmax=0,6m)	Ud	29	61,00	1.769,00	29	65,00	1.885,00	(116,00)
2.16	Poço de visita (D=1,2; hmax=1,5m)	Ud	5	630,00	3.150,00	0	-	-	3.150,00
2.17	Poço de visita (D=1,2m; h>1,5m)	Ud	1	920,00	920,00	0	-	-	920,00
2.18	Cadastro técnico	M	1580	0,90	1.422,00	0	-	-	1.422,00

2.19	Remoção de material excedente até 2Km	M3	65	9,30	604,50	65	10,37	674,05	(69,55)
3.0	ETE (Fos sa /Filtro)								
3.1	Locação e nivelamento	M2	82	7,00	574,00	82	1,05	86,10	487,90
3.2	Escavação mecânica em material de 1ª categoria, até 3,0m de profundidade, com escoramento	M3	184	16,50	3.036,00	184	23,24	4.276,16	(1.240,16)
3.3	Reaterro com materiais escavado	M3	31	9,00	279,00	31	11,28	349,68	(70,68)
3.4	Remoção de material excedente até 2Km	M3	120	8,00	960,00	120	10,37	1.244,40	(284,40)
3.5	Concreto armado (fck=15Mpa)	M3	70	145,00	10.150,00	0	-	-	10.150,00
3.6	Formas	M2	320	27,50	8.800,00	150	28,04	4.206	4.594,00
3.7	Britan ⁴	M3	31	25,80	799,80	10,8	35,58	384,26	415,54
3.8	Caixa de Inspeção (0,4x0,4x1,3m)	Ud	4	40,00	160,00	0	-	-	160,00
3.9	Tubo de PVC rígido (D=150mm)	M	5	4,80	24,00	0	-	-	24,00
3.10	Impermeabilização	M3	73,03	4,00	292,12	145,8	4,00	583,20	(291,08)
3.11	Concreto magro	M3	0	-	-	2,71	139,54	378,15	(378,15)
3.12	Concreto estrutural, fck 150Mpa	M3	0	-	-	20,94	161,08	3.373,02	(3.373,02)
3.13	Ferrocortado, dobrado e colocado	Kg	0	-	-	1.270	1,82	2.311,40	(2.311,40)
3.14	Laje pré-moldada	M2	0	-	-	20,40	30,80	628,32	(628,32)
3.15	Alvenaria de tijolos maciços de 1 vez	M2	0	-	-	101,45	44,91	4.556,12	(4.556,12)
3.16	Revestimento em massa única	M2	0	-	-	183,60	6,68	1.226,45	(1.226,45)

3.17	Tubos e conexões (projeto)	Vb	0	-	-	1	150,00	150,00	(150,00)
	TOTAL								20.768,82

10. Outro ponto destacado pela equipe do TCE/PE, foi a ausência de desenhos, plantas etc., que pudessem configurar perfeitamente o projeto básico da obra.

11. Quanto a esse ponto, observe-se que diligenciada a apresentar o projeto básico da obra, a Prefeitura Municipal de Taquaritinga do Norte/PE remeteu documento em que não constam os desenhos, croquis, etc. do empreendimento, o que nos leva a ratificar o opinamento dos técnicos do TCE/PE em considerá-lo incompleto para o projeto básico da obra.

12. A documentação apresentada referente ao procedimento licitatório realizado apresenta indícios de fraude, pelos fatos a seguir.

13. O processo foi autuado em data posterior à autorização para a realização do certame, após a data de apresentação das propostas (fl. 80, Vol. I) e na mesma data de julgamento e adjudicação da proposta vencedora (fl. 120, Vol. I).

14. Na mesma data de 8-8-1996, ocorreram fatos que, por sua natureza, não poderiam se dar em um único dia:

a) foi solicitada pelo Secretário de Obras ao Secretário de Administração do município a abertura do certame (fl. 81, Vol. I);

b) foi solicitada a informação se havia crédito orçamentário disponível ao Diretor de Contabilidade (fl. 81, Vol. I);

c) foi respondida pelo Diretor de Contabilidade a existência de crédito no valor de R\$471.878,00 (fl. 81, Vol. I);

d) o Prefeito autorizou a Comissão de Licitação a adotar as providências com vistas à preparação do certame licitatório (fl. 81, Vol. I);

e) foi emitida a Carta-Convite nº 16/96 por parte da Comissão Permanente de Licitação (fl. 82, Vol. I), sendo que, já no dia seguinte, foi o mesmo recebido pelo licitante vencedor do certame (fl. 82, Vol. I), e, na mesma data, pelas outras duas empresas convidadas (fls. 92 e 106, Vol. I).

15. Ata de julgamento das propostas (fl. 120, Vol. I) não apresenta a assinatura de qualquer licitante.

16. Sem consideração prazo para recursos, o procedimento foi adjudicado na mesma data da abertura das propostas (fl. 122, Vol. I).

17. Em 23-8-1996 o procedimento foi homologado e, em 26-8-1996, o contrato nº 170/96, assinado.

18. Consta da habilitação dos licitantes, certidões e documentos data dos posteriormente à realização do certame. Senão, vejamos:

a) a certidão de regularidade fiscal junto à Secretaria de Fazenda de Pernambuco é data da de 18-11-1996 para a licitante vencedora, Seteng – Serviços Técnicos Engenharia Ltda.; e de 13-11-1996 para o licitante TIMES Engenharia Ltda.;

b) o contrato social da empresa Times Engenharia Ltda. é datado de 26-8-1996 (fl. 102, Vol. I), com carbimbos de autenticação da data de 14-11-1996.

19. Quanto à execução do contrato nº 170/96, constata-se que as medições e nos fiscais apresentadas e pagas não contêm qual quer assinatura por parte de servidor ou agente da Prefeitura, sendo de preparação única e exclusiva pela empresa contratada. De se estranhar, também, os valores sempre exatos dos serviços medidos, perfazendo montante idêntico ao valor dos recursos federais recebidos pelo município. Tal fato representa o pagamento de despesas sem a sua corretidão, contrariando o art. 62 c/c o art. 63 da Lei nº 4.320/64.

20. Ficou constatada, por fim, a não aplicação da contrapartida prevista na cláusula Quarta do Convênio nº 7/96, firmado com a Fundação Nacional de Saúde (fl. 37, Vol. I).

21. Dessa forma, entende-mos que deva o responsável citado quanto ao débito apurado pelo TCE/PE, juntamente com a empresa contratada beneficiada, e também ouvido em audiência com relação às irregularidades apontadas nos itens 8 a 18, acima.

22. Considerando que se trata aqui de processo de Apresentação, propõe-se, para possibilitar a citação acima, a sua conversão em Tomada de Contas Especial. Quantificação do Débito:

- Valor original: R\$20.768,82 (vinte mil, setecentos e sessenta e oito reais e oitenta e dois centavos);
- Origem: Débito apurado pelo TCE/PE, ao constatar preços acima do mercado na planilha do Contrato nº 170/96, firmado com a empresa SETENG – Serviços Técnicos de Engenharia Ltda. e também a execução de itens não previstos em contrato.

23. O débito apurado pelo TCE/PE não permite configurar uma única data de ocorrência, já que tratam-se de itens executados ao longo de toda a consecução das obras. Diante disso, vamos aqui consistir a situação mais benéfica ao responsável, qual seja, consistir a data do débito, para efeitos de atualização monetária e em cargos moratórios, como sendo a do último cheque com pen saldo (nº 331.354 – fl. 57, Vol. I): 23-12-1996.

Qualificação dos Responsáveis Solidários:

Nome: Erivaldo Araújo de Farias

CPF: 371.217.154-49

RG: 2.761.392 – SSP/PE

Função: Ex-Prefeito de Taquaritinga do Norte/PE

Nome: SETENG – Serviços Técnicos de Engenharia Ltda.

CGC: 10.908.291/0001-74

Endereço: Rua Prudente de Moraes, 82, Campo Grande, CEP 52.040,
Recife/PE

CONCLUSÃO

24. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior para propor:

a) *conhecer da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade constantes do artigo 213 do Regimento Interno desta Corte, para, no mérito, considerá-la procedente;*

b) *converter os autos em Tomada de Contas Especial, em virtude de verificação de dano ao Erário;*

c) *promover a citação dos responsáveis solidários, Sr. Erivaldo Araújo de Farias, ex-Prefeito de Taquaritinga do Norte/PE, e a empresa SETENG – Serviços Técnicos de Engenharia Ltda., na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo regimental, apresentem a esta Corte alegações de defesa ou recolham ao cofres da Fundação Nacional de Saúde a quantia de R\$20.768,82 (vinete mil, setecentos e sessenta e oito reais e oitenta e dois centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, des de 23-12-1996 até a data de seu efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, em virtude de débito apurado por técnicos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, conforme planilha apresentada no item 7;*

d) *promover a audiência do Sr. Erivaldo Araújo de Farias, para que, no prazo previsto no Regimento Interno, se jame apresentada a este Tribunal razões de justificativa para as seguintes irregularidades, em especial, quanto ao procedimento licitatório Carta-Convite nº 16/96:*

i) *procedimento licitatório Carta-Convite nº 16/96 apresentando fortes indícios de fraude, ante: presença de documentação de habilitação de licitantes com data posterior à realização do certame; processo licitatório autuado após a finalização do procedimento; ausência de rubricados licitantes nas propostas apresentadas e na ata de abertura das propostas; não obediência aos prazos recursais previstos na Lei nº 8.666/93, sen do o procedimento julgado, adjudicado namesmadata; solicitação de abertura do certame e expedição e recebimento da Carta-Convite realizada emmesmadata;*

ii) *realização de despesas sem sua prévia liquidação, contrariando o art. 62 c/c o art. 63 da Lei nº 4.320/64, haja vista a constatação de medições pagas, sem qualquer atestação pela Administração dos serviços realizados;*

iii) *não aplicação da contrapartida municipal, no valor de R\$10.444,44 (dez mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), prevista na cláusula Quarta do Convênio nº 7/96, firmado entre a Prefeitura de Taquaritinga do Norte/PE e a Fundação Nacional de Saúde;*

e) *enviar cópia ao interessado, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, da Decisão que vier a ser proferida neste processo, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem.”*

É o Relatório.

VOTO

Manifes to-me de acor do com a SECEX-PE quan to ao es sen ci al. Di vir jo, ape nas, quan to à so lu ção a ser dada à au sên cia de con tra par ti da mu ni ci pal.

2. A con tra par ti da a ser ofe re ci da pelo Mu ni cí pio, ini ci al men te pac tu a da, equi va lia a 10% do va lor a ser apli ca do, como se de mons tra:

- va lor re pas sa do pela União	R\$94.000,00
- va lor a ser apli ca do como con tra par ti da	<u>R\$10.444,44</u>
- va lor to tal do con vên io	R\$104.444,44

3. O art. 38 da IN/STN nº1/99, al te ra da pela de nº1/2000, ex pres sa men te con sig nou, em seu in ci so II, al í nea e, que a au sên cia de con tra par ti da mu ni ci pal é fa tor de moti va ção para que seja ins ta tu ra da a to ma da de con tas es pe ci al, ou seja, de ter mi na que os va lo res de cor ren tes de con tra par ti da não apli ca da re tornem aos cofres fe de rais.

4. Assim, se a obra cus tou ape nas R\$94.000,00, ao in vés dos R\$104.444,44 ini cial men te pre vis tos, 10% des se va lor de ve ria ser cus te a do com re curs os mu ni cip a is. Com pe te, pois, ao Mu ni cí pio res sar cir à União o va lor de R\$9.400,00.

- II -

5. Nes se pon to, as si na lo que ha via sub me ti do os pre sen tes au tos ao Cole gi a do na Ses são de 14-11-2001, com pro pos ta, quan to à es pe cí fi ca au sên cia de con tra par ti da mu ni ci pal, de ci ta ção do Mu ni cí pio. Não obs tan te, na que la o por tu ni da de o Exmº Sr. Mi nis tro-Subs ti tu to Au gus to Sher man Ca val can ti aler tou-me para o fa to de que a Lei Com ple men tar nº101, de 4-5-2000 (Lei de Res pon sa bi li da de Fis cal), con tem pla va dis po si ti vo de na tu re za pe nal con tra os mu ni cí pios, cuja apli ca ção tor na ria dis pen sá vel a ci ta ção que en tão eu ha via pro pos to. An te tais pon de ra ções, re ti rei o pro ces so de pa u ta para no vo exa me, que ago ra apre sen to.

6. Reza o art. 25 da Lei de Res pon sa bi li da de Fis cal:

“Art. 25. Para efe i to des ta Lei Com ple men tar, en ten de-se por trans fe rên cia vo lun tá ria a en tre ga de re curs os cor ren tes ou de ca pi ta la o utro en te da Fe de ra ção, a tí tu lo de co o pe ra ção, au xí li o ou as sis tên cia fi nan ce i ra, que não de cor ra de de ter mi nar ção cons ti tu ci o nal, le gal ou os des ti na dos ao Sis te ma Ú ni co da Sa ú de.

§ 2º São exi gên cia para a re li za ção de trans fe rên cia vo lun tá ria, al ém das es ta be le ci das na lei de di re tri zes or çam en tá rias:

.....
IV – com pro va ção, por par te do be ne fi ci á rio, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, em prazos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos;

.....
d) previsão orçamentária de contrapartida.

7. A leitura do dispositivo de proibição de transferências voluntárias para beneficiários que não se encontram “em dia” quanto à prestação de contas. Cabe discutir, então, se a prestação de contas referida no artigo deve ser tida sob o aspecto formal ou material. Em outras palavras, é saber se a simples entrega da prestação de contas é suficiente para afastar a suspensão das transferências voluntárias ou se as transferências voluntárias somente podem ocorrer se não houverem sido detectadas irregularidades nas contas apresentadas. Nesse sentido, parece-me evidente que a segunda alternativa se coaduna com a melhor interpretação da norma, uma vez que a prestação de contas não é cobrada sem que exista um objetivo; não é cobrada pelo simples prazer de se cobrar prestações de contas. O objetivo da existência de uma prestação de contas é possibilitar a verificação do bom uso dos dinheiros públicos. E não há bom uso dos dinheiros públicos quando se detectam irregularidades nas prestações de contas.

8. No caso específico da alínea a do referido inciso IV, me parece razoável supor que a intenção do legislador não tenha sido outra que a de proibir a transferência de recursos voluntários àqueles que não tenham demonstrado o bom uso das verbas anteriormente recebidas.

9. Há que se fazer aqui um parêntesis para lembrar que as irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos de forma voluntária podem ser detectadas tanto por meio das prestações de contas apresentadas, como também por fiscalizações realizadas pelos órgãos encarregados do controle, no âmbito interno e externo. Assim, dentro de uma interpretação mais abrangente da norma, poder-se-ia equiparar a ausência de prestação de contas referida no art. 25, § 1º, a, da Lei Complementar nº 101/2000, a outras irregularidades detectadas na aplicação de outras transferências voluntárias. Estariam, assim, vedadas no caso transferências voluntárias àqueles entes que se apresentassem em situação de anormalidade, seja pela inexistência na apresentação de suas contas ou pela detecção, pelos órgãos repassadores dos recursos ou órgãos de controle, de irregularidades no manejo de detalhes verbas. Nesse sentido, lembro que as prestações de contas das transferências voluntárias são, no mais das vezes, aprovadas apenas a partir do exame documental. As irregularidades detectadas a partir de inspeções físicas – mesmo que posteriores à aprovação das contas, desde que em um lapso de tempo considerável para assegurar a segurança jurídica – não podem se situar, por certo, à margem das vedações criadas pelo legislador.

10. Nalinha desta interpretação que agora fizemos dos dispositivos constantes da Lei Complementar nº 101, de 4-5-2000, estaria, portanto, o Município de Taquaritinga do Norte impedido de receber no caso transferências voluntárias, em

virtude da irregularidade detectada na aplicação de recursos recebidos da Fundação Nacional de Saúde para execução de um sistema de esgotamento sanitário na quele município, de que tratamos autas.

- III -

11. Na Sessão ocorrida no dia 14-11-2001, o Exmº Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, acompanhado de outros Pares que igualmente participaram das discussões então ocorridas, alviu que esta Corte, com base no art. 25, § 1º, IV, *a*, da Lei Complementar nº 101/2000, já discutido neste Voto, deveria determinar ao Poder Executivo a suspensão de novas transferências voluntárias ao Município de Taquaritinga do Norte, em face das impropriedades detectadas nestes autos. Tal medida, em seu entender, representaria economia processual e racionalidade administrativa e traria o benefício desejado – qual seja, a recomposição dos valores devidos por aquele Município, uma vez a municipalidade, se vendo privada do recebimento de novos recursos, tenderia a adotar providências no sentido de devolver os recursos apontados por esta Corte sanar a irregularidade existente.

12. Embora tal medida me pareça possível em face da interpretação isolada do referido dispositivo legal constante desse Voto, não creio ser ela a melhor alternativa. De início, parece-me que qualquer determinação deste Tribunal dirigida ao Poder Executivo, que tivesse por finalidade bloquear novas transferências voluntárias para o Município, de veria, necessariamente, ser precedida da oitiva da parte interessada, ou seja, o Município (que, diga-se, não se defendeu no processo), único prejudicado com tal solução. Agir de forma contrária, em meu entender, é ignorar os princípios do contraditório e da ampla defesa assegurados no art. 5º da Carta Magna. O procedimento do Tribunal poderia, portanto, ser tido como inconstitucional, com a consequente nulidade da deliberação que viesse a ser proferida.

13. De outra sorte, ainda que assim não o fosse, tenho sinceramente dúvidas quanto à eficácia de tal providência, uma vez que a proibição de transferências voluntárias de recursos, prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, não é absoluta. Ao contrário, reza o § 3º do inciso IV da quele art. 25:

“Art. 25.....

IV.....

§ 3º *Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, exceção-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.*”

14. Vê-se, portanto, que mesmo que o Tribunal determinasse a suspensão de recursos voluntários ao Município, ainda assim ele continuaria podendo perceber aqueles destinados às ações de educação, saúde e assistência social. A respeito, assinalei a ram Edson Ronaldo do Nascimento e Ilvo Debus, em sua obra intitulada “Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal”:

“Cumpre ressaltar que aque las transfe rên ci as vol un tá ri as cons tan tes do § 3º, do in ci so IV do art. 25 (ex ce ções no caso de sus pen são – edu ca ção – sa ú de e as sis tên cia so cial) cor res pon de ma do is ter ços do to tal de transfe rên ci as vol un tá ri as re pas - sas an u al men te (cer ca de R\$2 bi lhões). Des ta for ma, em ter mos de va lo res, as pu ni ções fis ca is, se apli ca das, cor res pon de rão à cer ca de R\$1 bi lhão a cada ano.”

15. Teria, então, a sus pensão de re cursos de ter mi na da po re este Tri bu nal, re la ti - vi za da em face das dis po si ções cons tan tes do men ci o na do § 3º, for ça su fi ci en te para fa zer com que o Mu ni cí pio de Ta qua ri tin ga do Nor te re gu la ri zas se suas tu a ção? Cre - io que o grau de in cer te za da res pos ta a tal per gun ta mos tra-se in com pa tí vel com os re sul ta dos con cre tos que de vem ser al can çados em res pos ta às aç ões des te Tri bu nal de Con tas da Uni ão.

Ante o ex posto, ma ni festan do-me de a cor do com a Uni da de Téc ni ca quan to ao es sen cial, VOTO no sen ti do de que o Tri bu nal ad o te a de li be ra ção que ora sub me to ao Cole giado.

DECISÃO Nº 1.063/2001 – TCU – PLENÁRIO ¹

1. Pro ces so TC nº 5.918/2000-7 (com 1 vo lu me)
2. Clas se de Assun to: VII – Re pre sen ta ção
3. Inte res sa do: Tri bu nal de Con tas do Esta do de Per nam bu co
4. Enti da de: Mu ni cí pio de Ta qua ri tin ga do Nor te – PE
5. Re la tor: Mi nis tro Ubi ra tan A gu i ar
6. Re pre sen ta n te do Mi nis té rio Pú bli co: não atu o
7. Uni da de Téc ni ca: SECEX-PE
8. De ci são: O Tri bu nal Ple no, di an te das raz ões ex pos tas pelo Re la tor, de ci de:
 - 8.1. co nhe cer da pre sen te Re pre sen ta ção, por pre en cher os re qui si tos de ad - mis si bi li da de cons tan tes do art. 213 do Re gi men to Inter no des ta Corte, para, no mé ri to, con si de rá-la pro ce den te;
 - 8.2. nos ter mos do art. 47 da Lei nº 8.443/92, con ver ter os au tos em To ma da de Con tas Es pe ci al, em vir tu de de ve ri fi ca ção de da no ao Er á rio;
 - 8.3. pro mo ver a ci ta ção so lí dá ri a do Sr. Eri val do Ara ú jo de Fa ri as, ex-Pre fe i to de Ta qua ri tin ga do Nor te/PE, e da em pre sa SETENG – Ser vi ços Téc ni cos de En ge n ha ri a Ltda., para que no pra zo de 15 (quin ze) dias, a con tar da ci ên cia, apre sen tem a este Tri bu nal ale ga ções de de fe sa ou re co lham ao co fres da Fun da ção Na ci o nal de Sa ú de a quan tia de R\$20.768,82 (vin te mil, se te cen tos e ses sen ta e oi to re a is e oi ten ta e dois cen ta vos), atuali za da mo ne ta ri a men te e acres ci da de ju ros de mo ra, con ta dos a par tir de 23-12-1996 até a data de seu efe ti vo re co lhi men to, nos ter mos da le gi sla ção vi gen te, em vir tu de de su per fa tu ra men to de tec ta do na ges tão dos re cursos re ce bi dos da Fun da ção Na ci o nal de Sa ú de por me io do Con vên io nº 7/96, que ti nha por ob je to a

¹ Esta de ci são ain da ha via si do pu bli ca do no DOU na data do fe cha men to des ta edi ção da Re vis ta do TCU.

execução de um sistema de esgotamento sanitário na quele Município, remetendo-se aos aludidos responsáveis, a título de subsídio, cópia do Relatório e Voto que fundamentam esta Decisão;

8.4. promover a contratação do Município de Taquaritinga do Norte – PE, em face da não aplicação da contrapartida municipal prevista na Cláusula Quarta do Convênio nº 7/96, firmado entre aquele Município e a Fundação Nacional de Saúde, no valor de R\$9.400,00 (nove mil e quatrocentos reais);

8.5. nos termos do art. 43, II, da Lei nº 8.443/92, promover a audiência do Sr. Erivaldo Araújo de Farias, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contarda ciência, apresente a este Tribunal razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

8.5.1. indícios de fraude inerentes ao procedimento licitatório Carta-Convênio nº 16/96, ante os seguintes fatos: presença de documentação de habilitação de licitantes com data posterior à realização do certame; processo licitatório autuado após a finalização do procedimento; ausência de rubricados licitantes nas propostas apresentadas e na ata de abertura das propostas; não obediência aos prazos recursais previstos na Lei nº 8.666/93, sendo o procedimento julgado e adjudicado na mesma data; solicitação de abertura do certame, expediente e recebimento da Carta-Convênio em mesma data;

8.5.2. realização de despesas sem sua prévia liquidação, contrariando os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, caracterizada pela constatação de medições pagas, sem qualquer atestação pela Administração, de que os serviços tenham sido realizados;

8.6. comunicar a Secretaria Federal de Controle Interno a ocorrência de irregularidades no Convênio FNS 17/96 (SIAFI 311828), bem como a instauração da TCE correspondente no âmbito do TCU, com vistas à atuação do registro no SIAFI referente ao mencionado convênio.

8.7. em cópia desta Decisão, acompanhar a do Relatório e Voto que fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, o signatário da presente Representação.

9. Ata nº 55/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 11-12-2001 – 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 (Relator), Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

11.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

UBIRATAN AGUIAR

Ministro-Relator

COMDEPI – IRREGULARIDADES NA CONSTRUÇÃO DO AÇUDE
TINGÜIS, EM PIRACURUCA/PI
Levantamento de Auditoria

Ministro-Relator Augusto Serman

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-004.742/2001-5 (com 7 volumes)

Natureza: Levantamento de Auditoria

Entidade: Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI

Responsável: Antonio Avelino Rocha da Neiva (Diretor-Presidente) – CPF
032.946.923-15

Ementa: Fiscobras 2001. Construção do açude Tingüis, em Piracuruca/PI. Irregularidades. Determinação à entidade de providências para afastar risco de futuro prejuízo ao erário, entre outras. Determinação de acompanhamento das providências adotadas a SECEX/PI. Remessa de cópia da decisão ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, à Companhia de Desenvolvimento do Piauí e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

RELATÓRIO

Este processo tem por objeto o levantamento de auditoria relativa à construção do açude Tingüis (Programa de Trabalho nº 18.544.0515.1851.1338), no Município de Piracuruca/PI, sob a execução da Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI, realizado em cumprimento à Decisão Plenária nº 122/2001. O trabalho tem o objetivo de subsidiar o Congresso Nacional na elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2002, por meio do sistema Fiscobras.

Parecer da Unidade Técnica

2. Preliminarmente, a equipe de auditoria apresentou a seguinte proposta, endossada pelo titular da SECEX/PI (fls. 280/281):

a) audiênciados responsáveis em razão da execução, supervisão e acompanhamento do Contrato nº 17/98-DEO (açude Tingüis) em contrarrem-se concentrados sob a responsabilidade da mesma empresa;

b) diligência ao DNOCS para obter informações acerca da compatibilidade dos preços unitários do referido contrato com a tabela de preços da entidade;

c) no julgamento de mérito do processo, determinar à Comdepi que cumpra a Lei nº 8.666/93, de modo a evitar as seguintes ocorrências:

c.1) proibição de participação na licitação a empresas que possuam em sua diretoria ou quadro técnico/administrativo funcionário público vinculado ao Governo do Estado do Piauí, em conformidade com o art. 3º, § 1º, inciso I;

c.2) ausência/não apresentação de registros concernentes ao levantamento dos preços unitários da obra e/ou à composição de custos unitários dos serviços constantes no orçamento da obra, com infração do art. 7º, § 2º, inciso II;

c.3) ausência, quando da licitação da obra, de previsões de recursos no Orçamento Geral da União que assegurem o pagamento das obrigações de contratos de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro à época, de acordo com o respectivo cronograma, com transgressão do art. 7º, § 2º, inciso III; e

c.4) existência de comprovante de aquisição do edital de licitação e seus elementos constitutivos (suobitem 3.2.5.6 do edital) e valor de R\$500,00 (suobitem 20.5 do edital) cobrado pelo fornecimento do edital e seus constitutivos superiores ao valor do custo efetivo de produção gráfica, com violação do art. 32, § 5º.

3. Após a realização da audiência do Diretor-Previdente da COMDEPI e de diligência ao DNOCS, de terminadas pelo Ministro Marcos Vinícius Vilaça, o analista Jesualdo Cavalcanti Barros Filho elaborou a seguinte instrução, aprovada pelo Diretor e pelo Secretário (fls. 300/305):

“.....

3. Razões de Justificativa do responsável, Sr. Antônio Avelino Rocha da Neiva (fls. 289/290)

3.1 Irregularidade:

Serviços de execução, consultoria e supervisão encontram-se concentrados sob a responsabilidade da mesma empresa.

3.2 Justificativa

Em abono a sua conduta, manifestou-se o responsável admitindo a falha (fls. 289/290), dando conta de que já havia providenciado a modificação do contrato, para exclusão das atividades exorbitantes. Como prova de suas afirmações, fez acompanhar cópias relativas à Tomada de Preços nº 1/2001, edital às fls. 126/152 – vol. 2, já conduzida e encerrada, com o escopo de contratação de serviços de consultoria para acompanhamento, assessoria e fiscalização da Barragem Tingüis.

3.3 Análise

O responsável apresentou em anexo documentos relativos à licitação, que teve como vencedora a empresa ETAPA – Assessoria de Engenharia Ltda. (fls. 2/6 – v. 2), que apresentou o menor valor entre os competidores, da ordem de R\$1.480.740,00 (um milhão, quatrocentos e oitenta mil, setecentos e quarenta reais).

Entretanto, não apresentou ao responsável cópias do contrato original modificado, tampouco do contrato firmado com a empresa vencedora da nova licitação.

Desse modo, fica impossibilitada a análise comparativa entre os valores originais dos serviços constantes do primeiro contrato e os valores constantes do novo contrato com a firma ETAPA.

4. Resposta à diligência.

4.1 Manifestou-se o DNOCS apresentando a relação de seus preços e a razão entre os da empresa contratada (Getel Ltda.) e estes, os quais passamos a analisar (fls. 296/299):

4.2 De início, cabe ressaltar que trata-se de licitação na modalidade concorrência do tipo menor preço, como tal, tem como elemento definidor do julgamento o preço global final ofertado.

4.3 Ou seja, a análise da compatibilidade do preço da proposta vencedora deve ser efetuada considerando-se o valor total da proposta e não item por item. Deste modo, em princípio, o fato de alguns preços unitários apresentarem variação a maior em relação à tabela do DNOCS não implicaria em prejuízo à Administração, vez que o preço global final contratado foi, de todo modo, o menor.

4.4 Contudo, é fundamental que se atente nesse ponto para o fato do regime de execução da obra ser o de empreitada por preço unitário.

4.5 Nessa situação, cada serviço será pago de acordo como que for executado, o que possui bita a execução a maior dos serviços que apresentarem variação, o que gera um risco de dano à Administração. Em situação semelhante, já se manifestou o Exmo. Sr. Relator Ministro Ubiratã Aguiar, no TC-, que resultou na Decisão nº 343/2001 – Plenário:

‘(...)apesar de o preço global da licitação não ter destoado significativamente do preço de referência da licitação, a ausência de fixação de critério de aceitabilidade dos preços, determinado obrigatoriamente pela Lei nº 8.666/93, levou a uma situação temerária na execução contratual. Como se sabe o projeto básico não possui a mesma precisão que um projeto executivo na fixação dos quantitativos e volume de serviços requeridos. O licitante conhecendo as fragilidades do projeto básico pode perfeitamente apresentar preços superfaturados para itens de serviços que estão apresentando quantitativos subestimados no edital de licitação, lo grandando um lucro extraordinário na execução contratual.’

4.6 Nessa ordem de idéias, impende identificar se o descompasso entre os preços do licitante vencedor e os constantes da tabela do DNOCS situam-se dentro dos limites do razoável, bem como ainda se o montante dos serviços com sobrepreço tem impacto significativo no preço global, o que poderia gerar uma situação potencialmente danosa, em função de inevitáveis variações nos quantitativos quando da execução.

4.7 Comparando-se os respectivos preços globais, DNOCS (R\$28.820.120,58) e os da contratada (R\$30.804.474,00), verificamos uma diferença a maior para o segundo da ordem de 7% do valor do contrato.

4.8 Acerca do peso dos serviços com variação a maior no valor total, procederemos análise a seguir, considerando anormais variações da ordem de 10% a maior em relação aos constantes na tabela do DNOCS.

4.9 A tabela a seguir enumera os itens que se enquadram nessa categoria com seu respectivo índice de variação, e o impacto deste valor unitário em relação ao preço global base do DNOCS.

<i>Item</i>	<i>Serviço</i>	<i>Razão preço GETEL/preço DNOCS</i>	<i>Quantitativos a serem executados</i>	<i>Valor total do item/valor da obra (%)</i>
1.1	Mobilização de equipamentos (vb)	1,24	1	0,40
1.3	Desmobilização (vb)	1,24	1	0,40
2.4	Escavação, carga e transporte c/lâmina até 50,00 m na área de jazida (expurgo) (m³)	1,48	120.000	0,25
3.2.9	Injeção de calda de cimento (saco)	1,36	2.000	0,05
3.2.10	Injeção de argamassa de cimento e areia (m³)	1,35	2.000	0,06
3.3.2	Lançamento, espalhamento, umedec., expurgo e compactação de material de 1ª categoria (m³)	1,57	995.200	2,22
3.3.5	Escavação, carga e transporte e desc. de mat. de 3ª cat. até 300m (m³)	1,28	42.000	0,43
3.3.8	Compactação manual ou c/ sopo mecânico em mat. de 3ª categoria (m³)	1,16	4.900	0,014
3.3.10	Regularização de taludes (m²)	1,51	109.500	0,34
4.1.3	Escavação, carga e trans. e descarga de mat. de 3ª categoria até 300m (m³)	1,28	66.000	0,68
4.1.4	Execução de pré ou pós fissuramento (m³)	1,88	2.052	0,14
4.2.2	Concreto estrutural fck=150kg/cm² (m³)	1,35	14.417	1,90
5.1.3	Escavação, carga e transporte e desc. de mat. de 3ª cat. até 300m (m³)	1,28	3.230	0,03
5.1.4	Execução de pré ou pós fissuramento (m³)	1,88	916	0,06
7.1	Elaboração de EIA/RIMA (VB)	1,50	100.000	0,3
4.4.1	Tubo PVC rígido, corrugado, perfurado para drenagem (un)	1,39	522	0,07

4.10 Verifica-se inicialmente que o conjunto dos serviços que apresentavam variação maior em relação à tabela do DNOCS equivale a cerca de 25% do valor total da obra. O valor maior de corrente destes serviços é em parte amortizada pelos serviços com preço unitário a menor, resultando na variação maior total de 7%, o que nos parece dentro dos limites do razoável, quanto mais quando se considera que este foi o menor preço global ofertado no certame e a licitação aparentemente transcurre normalmente. A preocupação reside, portanto, no fato de que estas variações unitárias se concentrem em itens de grande variabilidade no que concerne aos quantitativos totais executados, o que pode acarretar ao final uma diferença de preço bem maior do que a esperada.

4.11 Analisando os itens 1.1 – Mobilização de equipamentos (sobre preço de 24%), 1.3 – Desmobilização (24%) e 7.1 – Elaboração de Estudos de EIA/RIMA (50%), verificamos que além de corresponder a serviços de pouca repercussão no preço total (0,40%, 0,40% e 0,30%), são serviços avaliados e pagos como um todo, vale dizer tem preço único e invariável, dado não se fração na rememoração de medida.

4.12 Os itens 3.2.9 – Injeção de calda de cimento (48%), 3.2.10 – Injeção de argamassa de cimento e areia (36%), 3.3.8 – Compactação manual/sapomecânico em mat. de Fc categoria (16%), 4.1.4 e 5.1.4 – Execução de pré ou pós-fissuramento (88%) e 4.4.1 – Tubo de PVC rígido, corruído, perfurado para drenagem (40%) ou apresentam um quantitativo reduzido, ou têm pouca expressão econômica (vide coluna 4), o que resulta no pouco impacto do preço unitário maior no preço global, o que faz presumir que variações em seus quantitativos variariam pouco o preço final.

4.13 Já os itens 3.3.2 – Lançamento, espalramento, umedecimento, expurgo e compactação de material de 1ª categoria (57%), 3.3.5 – Escavação, carga e transporte e descarga de 3ª categoria até 300m (28%), 4.2.2 – Concreto Estrutural fck=150 kg/cm² (35%) apresentam tanto inconveniente de representar um custo elevado em razão do total (2,22%, 0,43% e 1,90%, respectivamente), quanto o risco de apresentar grandes variações quando da execução, haja vista o que se percebe de obras semelhantes analisadas por esta Unidade Técnica.

4.14 Contudo, não se pode de plano caracterizá-los como superfaturados pelo só fato de apresentarem variações em relação à tabela do DNOCS. Nesse ponto, deve-se ressaltar ainda que parte desses serviços guardam graus de complexidade de variáveis em função das peculiaridades de cada obra.

4.15 Ora, por mais preciso e detalhado que seja o processo de composição de custos executado pelo DNOCS, há que se considerar que cada obra e cada mercadoria tem suas particularidades, que nenhuma tabela pode captar em sua totalidade. Nesse sentido, foi a manifestação do Ministério Público nos autos do TC –, posição que acabou sendo acautelada na Decisão nº 211/1998 – 2ª Câmara, ‘verbis’:

‘Encontram-se inseridos no item 2.2 da instrução as razões pelas quais a Unidade Técnica se colocou a respeito da razoabilidade dos preços ofertados na licitação, o que afasta, também em nosso entendimento, a ocorrência de superfaturamento:

a) a tabela de preços do DNOCS apresenta variações sazonais (há época em que os preços da tabela estão acima dos preços de mercado e há época em que estão abaixo) e variações em relação às regiões (condicionadas às distâncias e às condições de acesso);

b) a maior despesa com o frete da barra-gem, fase em que se pôde observar que as condições de transporte dos agregados, o canteiro de obras, a mão-de-obra, bem como a própria execução da obra podem ser considerados fatores que justificam o aumento dos custos;'

4.16 De todo modo, a omissão no sentido de se definir critérios de aceitabilidade dos preços unitários, contrariando o preceptivo do art. 40, X, da Lei nº 8.666/93, acabou por gerar uma situação de risco de dano à Administração. De notar que a necessidade de adotar tal providência no Edital não é facultativa, mas obrigatória, como já as sentou o Exmo. Sr. Relator Ministro Humberto Sou to no TC-, que re sul tou na Decisão nº 60/1999 – TCU – 1ª Câmara, 'in litteris':

'Conclui-se, por tanto, com base nos ensinamentos acima expostos, que a aparente faculdade contida na expressão 'permitida a fixação de preços máximos' (art. 40, X, da Lei nº 8.666/93) transforma-se em obrigação para o gestor que, dispondo de meios para conhecer os preços praticados no mercado, deve empenhar-se em cobrar práticas de preços superfaturados e atos antieconômicos.'

5. Conclusão

5.1 Dessa forma, considerando que:

a) o responsável providenciou a realização de nova licitação para contratação de empresa diversa da executora para a realização dos serviços de fiscalização e acompanhamento;

b) o preço global ajustado com a empresa contratada (Construtora Getel Ltda.) in se re-se nos limites do razoável;

c) alguns preços unitários apresentaram uma variação maior em relação à tabela do DNOCS, e que isto traz risco de elevação significativa do preço final, em caso de variações nos quantitativos executados;

d) não se verificou dano ao erário.

5.2 Propomos:

a) que se determine à COMDEPI que, doravante, observe a imposição do art. 40, X, c/c o art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93 no sentido de estabelecer em edital a fixação de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais.

b) que, da mesma forma, se determine a esta que observe a necessidade de que a execução de itens do objeto do contrato em quantidade superior à prevista no orçamento da licitação deve ser previamente autorizada por meio de Termo Aditivo Contratual, o qual deve ratificar aos requisitos a seguir:

b.1) perante o procedimento administrativo no qual fiquem adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a na-

tureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos desejados das alterações;

b.2) ter seu conteúdo resumido publicado, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93; e

b.3) manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 65, d, da Lei nº 8.666/93), haja vista que alguns preços unitários em contram-se acima do preço base constante do edital de licitação e tabela de preços do DNOCS;

c) que se envie cópia do Relatório, Voto e Decisão que vier a ser proferida ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, à Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI e ao Ministério da Integração Regional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.”

É o relatório.

VOTO

Registro, inicialmente, que atuo no presente processo em substituição ao Ministro Marcos Vinícios Viçosa, com fundamento no art. 63 da Lei nº 8.443/92 e nos termos da Portaria TCU nº 336, de 16-10-2001.

2. Quanto às questões verificadas na construção do açude Tingüis, que motivaram a realização da audiência do Diretor-Presidente da COMDEPI e de diligência ao DNOCS, a SECEX/PI constatou que:

“a) o responsável providenciou a realização de nova licitação para contratação de empresa diversada executora para a realização dos serviços de fiscalização e acompanhamento;

b) o preço global ajustado com a empresa contratada (Construtora Getel Ltda.) in se re-se nos limites do razoável;

c) alguns preços unitários apresentam uma variação a maior em relação à tabela do DNOCS, e que isto traz risco de elevação significativa do preço final, em caso de variações nos quantitativos executados;

d) não se verificou dano ao erário.”

3. Diante dessas informações, considero adequadas as medidas propostas pela unidade técnica para resguardar o interesse público e corrigir as falhas apontadas nestes autos, ressalvadas, quanto à forma, às tendentes a anular os riscos de uma eventual execução a maior dos itens cotados a preços acima do mercado e da tabela do DNOCS, que a meu ver requerem aperfeiçoamento.

4. A redação da proposta de encaminhamento constante do subitem “b.3” – “manter o equilíbrio econômico-financeiro (art. 65, d, da Lei nº 8.666/93), haja vista que alguns preços unitários em contram-se acima do preço-base constante do edital de licitação e tabela de preços do DNOCS” – não explicita, a meu ver, qual a providência a ser adotada. Determinação nestes termos poderá dar margem a uma interpretação – até mais provável – de que se pretende, com a determinação, resguardar o interesse prioritário e não o público, da Administração.

5. Embora haja situações em que o reequilíbrio econômico-financeiro possa dar-se em favor da Administração, a prática e a própria noção teórica correntes são de que o instituto labora em favor do particular, como de fesa contra eventos de corrente de caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, e como contra peso em face da superlucro da Administração nas relações inerentes ao contrato administrativo, que dispõe de prerrogativas ou “cláusulas exorbitantes”, a exemplo da alteração e rescisão unilaterais de contratos, por interesse público, entre outras.

6. A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é, portanto, um direito subjetivo do particular em face da Administração, em razão de seu poder unilateral de alterar as condições iniciais do contrato, que tem, como contrapartida, o dever de adotar providências de cunho financeiro com vistas a resguardar a manutenção da expectativa inicial de lucro do contratado.

7. No presente caso, o que se pretende é, ao contrário de fortalecer o resguardo do interesse do particular, evitar que este venha a ter ganhos exorbitantes, com prejuízo para a Administração, pelo futuro aditamento do contrato com aumento relativo da participação justamente dos itens cujos preços unitários são expressivamente superiores aos de mercado ou da tabela de referência do DNOCS.

8. A empresa Getel Ltda. sagrou-se vencedora da licitação porque apresentou menor preço global, ainda que 7% superior à estimativa feita pela COMDEPI, margem considerada aceitável. Portanto, aparentemente foi obtido o negócio mais vantajoso para a Administração. Todavia, a depender de como o contrato venha a ser aditado no futuro, essa situação supostamente vantajosa poderá se transformar em um contrato antieconômico.

9. Vale aqui transcrever trecho da instrução da Unidade Técnica:

“4.10 Verifica-se inicialmente que o conjunto dos serviços que apresentam variação a maior em relação à tabela do DNOCS equivale a cerca de 25% do valor total da obra. O valor a maior de corrente destes serviços é em parte amortizada pelos serviços com preço unitário a menor, resultando na variação a maior total de 7%, o que nos parece dentro dos limites do razoável, quanto mais quando se considera que este foi o menor preço global oferta do no certame e a licitação aparentemente transcorre normalmente. A preocupação reside, portanto, no fato de que estas variações unitárias se concentrem em itens de grande variabilidade no que concerne aos quantitativos totais executados, o que pode acarretar ao final uma diferença de preço bem maior do que a esperada.”

10. O receio de que essa hipótese se concretize não está fundamentado em suposições desarrazoadas. A fragilidade comum aos projetos básicos, que não permitem uma correta estimativa de itens, quantitativos e custos, faz com que, muitas vezes, os quantitativos executados sejam muito diferentes dos planejados, não raro, tornando a obra muito mais cara do que as estimativas iniciais.

11. A insuficiência de estudos preliminares, tais como levantamentos topográficos, sondagens e laudos prévios faz com que a Administração trabalhe na licitação com estimativas baseadas em situações hipotéticas bastante distintas das que se revelarão reais no decorrer da obra. Isso ocorre especialmente em relação a itens de

difícil estimativa e igualmente custosa mensuração e conferência posterior, tais como escavação, movimento de terra etc., o que se mostra um campo aberto para manipulações de toda ordem, de regra em prejuízo da Administração.

12. A experiência da fiscalização de obras públicas demonstra que são recorrentes situações como a descrita, que envolvem a conjugação dos seguintes fatores: má qualidade do projeto básico; falta de definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários; contratação de proposta de menor preço global, com patível com a estimativa da Administração, mas com grandes disparidades nos preços unitários, alguns abaixo dos preços de mercado – justamente os de maiores quantidades no projeto básico – e outros muito acima dos preços de mercado, de pouca importância no projeto básico; e, finalmente, o adiamento do contrato com o aumento das quantidades dos itens de preços unitários elevada e a diminuição dos quantidades dos itens de preços inferiores. Os aditivos, normalmente, respitam o limite legal de 25% para acréscimos contratuais.

13. O resultado dessa equação são obras interrompidas antes de seu término, na medida em que não mais podem ser aditadas, incapazes de proporcionar o esperado retorno à população, e executadas a preços superfaturados, tudo isso sob o manto de uma licitação aparentemente correta, em que supostamente houve competição, tendo sido adjudicada à licitante de melhor proposta, e executada com aparente respeito à legislação.

14. O nó de toda a questão reside, a meu ver, no descumprimento ou, com vêni-as pelo neologismo, no “mal-cumprimento” de comandos da Lei de Licitações por parte de órgãos licitantes em geral, e da COMDEPI no caso em apreço, mais especificamente dos dispositivos referentes às características e elementos constitutivos do projeto básico (art. 6º, inciso IX) e da definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários (art. 40, inciso X). Não é de mais frisar, como informado no Relatório, que a 1ª Câmara do TCU, ao apreciar o TC-926.037/1998-6, de relatoria do Ministro Humberto Souto (Decisão nº 60/1999), já se manifestou no sentido de que o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal da lei, é obrigação do gestor e não sua faculdade.

15. Em tese, o descumprimento desses dois dispositivos seria suficiente, a meu ver, para justificar a anulação do procedimento licitatório, bem assim do contrato dele decorrente. Todavia, no caso concreto, essa providência não se me parece a mais apropriada, haja vista encontrar-se o contrato em plena execução, cuja interrupção ensejaria maiores delongas, com prejuízo para a população-alvo do empreendimento. Ademais, isso poderia ensejar contestações judiciais, pedidos de indenização e outros inconvenientes que reforçam o sentimento de incompatibilidade da medida com o interesse público.

16. Tendo em vista que a situação é de risco de prejuízo para a Administração, que somente se concretizará se forem feitos aditamentos contratuais nas condições fundamentadamente temidas, é lícito e consentâneo com o interesse público que o Tribunal busque sanar a irregularidade do contrato. A solução mais adequada, a meu

ver, na linha da proposição da unidade técnica, é a adoção de medidas preventivas à concretização do prejuízo, ainda que não a determinação de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, como já explicado no início.

17. O saneamento do contrato por meio da anulação das distorções dos preços unitários decorrente da ausência de critério de aceitabilidade poderia ser feito mediante o estabelecimento de regra, como condição para a celebração de aditamentos contratuais com alteração de quantitativos, no sentido de que os preços dos itens aditivados sejam os constantes da tabela de referência do DNOCS. Assim, caso a contratada aceite a condição, mediante assinatura de termo aditivo, abriria mão dos preços contratuais, quando da aditivação de quantitativos, para adotar os constantes da tabela de referência da autarquia federal.

18. Com essa providência, pode-se evitar o potencial prejuízo à Administração que seria o superfaturamento do preço global efetivo do contrato. Por outro lado, os aditivos seriam executados com a substituição dos preços contratuais, alguns mais altos e outros mais baixos do que os da tabela do DNOCS, pelos preços de referência da própria autarquia, presumidamente compatíveis com os praticados no mercado, sem prejuízo para a viabilidade financeira do aditivo.

19. Sob o aspecto jurídico, esse critério também se me afigura apropriado na medida em que respeitará os preços definidos em licitação no tocante ao contrato principal e estabelecerá um parâmetro em defesa da Administração, mediante acordo com o particular, por meio de termo aditivo, na eventualidade de alterações de quantitativos.

20. Essa solução, todavia, requer atenção do Tribunal, por meio da SECEX/PI, à compatibilidade dos preços constantes da tabela do DNOCS com os praticados pelo mercado, especialmente em relação aos itens objeto de aditivação, de modo a se evitar que a decisão do Tribunal acabe por legitimar a prática de preços incompatíveis para maior, com prejuízo para a Administração, ou para menor, com risco para a viabilidade econômico-financeira da obra.

Com essas observações, acolho o parecer da SECEX/PI e voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto ao Plenário.

DECISÃO Nº 1.054/2001– TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo: TC-004.742/2001-5 (com 7 volumes)
2. Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria
3. Entidade: Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI
4. Responsável: Antonio Avelino Rocha da Neiva (Diretor-Presidente) – CPF 032.946.923-15
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

¹ Esta decisão ainda não havia sido publicada no *DOU* na data do fechamento desta edição da Revista do TCU.

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: SECEX/PI

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

8.1. de determinar à Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI que, em face da ausência de definição, em edital, de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais, irregularidade passível de anulação da licitação e do correspondente Contrato nº 17/98, celebrado com a Construtora Getel Ltda., com condição a continuidade da execução desse Contrato nº 17/98 à celebração de termo aditivo, no qual se preveja que as futuras alterações contratuais em que constem acréscimos de quantidades de itens de vanto mar como base os preços constantes da Tabela de Referência do Departamento Nacional de Obras Contratas Secas – DNOCS;

8.2. de determinar à Companhia de Desenvolvimento do Piauí – COMDEPI, com base no art. 43, in ciso I, da Lei nº 8.443/92, que, nas licitações com utilização de recursos federais:

8.2.1. observe o disposto no art. 40, in ciso X, c/c o art. 43, in ciso IV, da Lei nº 8.666/93, no sentido de fixar em edital critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais;

8.2.2. observe o princípio de que a execução de itens do objeto do contrato em quantidade superior à prevista no orçamento da licitação deve ser previamente autorizada por meio de termo aditivo contratual, o qual deve atender aos requisitos a seguir:

8.2.2.1. ser antecedente de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações;

8.2.2.2. ter seu conteúdo resumido publicado, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93;

8.2.3. evite a ocorrência das falhas abaixo especificadas, relativas aos dispositivos a seguir mencionados da Lei nº 8.666/93;

8.2.3.1. participação na licitação a empresas que possuam em sua diretoria ou quadro técnico/administrativo funcionário público vinculado ao Governo do Estado do Piauí, em desacordo com o art. 3º, § 1º, in ciso I;

8.2.3.2. ausência ou não-apresentação de registros concernentes ao levantamento dos preços unitários da obra e/ou à composição de custos unitários dos serviços constantes no orçamento da obra, com infração do art. 7º, § 2º, in ciso II;

8.2.3.3. ausência, quando da licitação da obra, de previsão de recursos no Orçamento Geral da União que assegurem o pagamento das obrigações de correntes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro à época, de acordo com o respectivo cronograma, com transgressão do art. 7º, § 2º, in ciso III; e

8.2.3.4. exigência de comprovante de aquisição do edital de licitação e seus elementos constitutivos e cobrança de valores superiores ao custo efetivo de reprodução gráfica pelo fornecimento do edital e seus constitutivos, com violação do art. 32, § 3º;

8.3. determinar à SECEX/PI que acompanhe a execução do Contrato nº 17/98, firmado entre a COMDEPI e a Construtora Getel Ltda., em especial a celebração de termos aditivos com alteração de quantidades, de venderem verificarem usados, para os itens majorados, os preços constantes da Tabela de Referência do DNOCS, bem como avaliar a compatibilidade de desses preços com os praticados no mercado local; e

8.4. remeter cópia desta decisão, bem como do relatório e voto que fundamentam, ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, à Companhia de Desenvolvimento do Piauí, ao Ministério da Integração Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

9. Ata nº 55/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 11-12-2001 – Extraordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiwa, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

11.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

GUILHERME FONTES FILME LTDA. – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE
RECURSOS CAPTADOS POR MEIO DA LEI “ROUANET” E DA LEI
DO AUDIOVISUAL
Tomada de Contas Especial

Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa
Ministro-Redator Iram Saraiva

Grupo I – Classe IV – Plenário

TC-009.231/2001-7 (c/ 15 volumes)

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Guilherme Fontes Filme Ltda.

Responsável: Guilherme Machado Cardoso Fontes

Ementa: Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência da não-aprovação da prestação de contas de recursos captados por meio da Lei “Rouanet” e da Lei do Audiovisual. Captação de parte dos recursos autorizados. Apresentação de prestação de contas parcial. Ausência de indícios de locupletamento ou de desvio de recursos federais. Não-caracterização de má-fé do responsável. Determinações diversas. Formação de apartado visando ao acompanhamento das determinações. Encaminhamento de cópia da deliberação, do Relatório e da Proposta de Decisão a diversos órgãos e entidades. Remessa de cópia dos autos à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, em atendimento à solicitação formulada neste sentido. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Cultura, tendo como responsável o Sr. Guilherme Machado Cardoso Fontes, sócio-gerente da empresa Guilherme Fontes Filme Ltda. – GFF, em decorrência da não-aprovação da prestação de contas dos recursos captados por meio das Leis nºs 8.313/91 (“Lei Rouanet”) e 8.685/93 (“Lei do Audiovisual”), para a execução do Projeto intitulado “Chatô – o Rei do Brasil”.

2. Transcrevo, a seguir, excertos da instrução elaborada pela Titular da 3ª Diretoria Técnica da Secex/RJ, que expõe os fatos, com propriedade (fls. 26/52):

“II – DOS FATOS

II.1 – Concessão de recursos com base na Lei Rouanet

O Ministro da Cultura aprovou **ad referendum** da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC, mediante a Portaria nº 164, de 8-12-95 (fls. 96/97 – Volume I), a captação de recursos no montante de 14.280.570 UFIR pelo proponente do

projeto 'Chatô – O Rei do Brasil', mediante doações ou patrocínios na forma prevista no artigo 19 da Lei nº 8.313/91, (...).

A Lei Rouanet não exige contrapartida do proponente, o qual pode rá captar integralmente o valor autorizado, o que poderia ter acontecido quando da primeira autorização havia sido dada mediante Portaria MinC nº 164, de 8-12-95.

Tanto a Lei nº 8.313/91 como as demais normas em vigor, por ocasião da autorização do MinC, não fixavam prazo limite para a captação de recursos. Somente com o advento da Portaria MinC nº 500/98, foi estabelecido o prazo para captação de três exercícios, artigo 13.

II.2 – Concessão de recursos com base na Lei do Audiovisual

O Secretário para o Desenvolvimento Audiovisual, mediante o Ofício/SDAv/MinC/361/96 (fl. 314 – volume III), de 25-6-1996, solicitou para que fosse possível a emissão do Comprovante de Aprovação de Projeto – CAP o em vios dos seguintes documentos:

(...)

c) comprovante da efetivação da contrapartida de recursos próprios ou de terceiros, equivalente a, no mínimo 40%, do orçamento global.

Em 27-6-1996, o proponente encaminhou os seguintes documentos:

(...)

c) declaração de que a contrapartida, 89,72% dos recursos restantes, se ri am de responsabilidade da Guilherme Fontes Filmes Ltda., atra vés de seu sócio-gerente.

Tal declaração, apesar de conflitar com a Lei do Audiovisual, foi aceita como comprovante da efetivação da contrapartida de recursos próprios ou de terceiros, conforme se verificou às folhas 334 – volume III.

Mediante o Comprovante de Aprovação de Projeto – CAP nº 223, de 1º-8-1996 (fls. 319 e 337 – Volume III), a empresa nacional Guilherme Fontes Filmes Ltda., foi credenciada a obter investimentos, conforme previsto na Lei nº 8.685/93, para o projeto 'Chatô – o Rei do Brasil', segundo as seguintes condições (...):

em UFIR – data base 15-7-1996

1. Valor do orçamento	13.613.334,06
2. Valor limite de captação cf. Lei nº 8.685/93	1.700.000,00
3. Valor da contrapartida comprovada	12.913.334,06

Foi previsto no orçamento aprovado pelo MinC uma taxa de administração de 368.028,84 UFIR, a título de custos indiretos (fl. 319 – Volume III).

(...)

Mediante o Comprovante de Aprovação de Projeto nº 223-A/96, de 22-10-1996, o CAP nº 223, de 1º-8-1996 sofreu alterações em face da Medida Provisória nº 1.515/96 [atual Lei nº 9.323/96], passando a apresentar as seguintes condições (...):

Quadro III

	VALOR (R\$)	PARTICIPAÇÃO (%)
Valor do orçamento	12.043.716,64(*)	100
Valor limite de captação cf. Lei nº 9.323/96	3.000.000,00	25
Valor da contrapartida comprovada	9.043.716,64	75

Fon te : fl. 358 (vo lu me III)

(*) *valor idêntico ao do orçamento encaminhado para obtenção de incentivos da Lei Rouanet*

(...)

A Comissão de Valores Mobiliários – CVM, mediante o OFÍCIO/CVM/SEP/GEI/CAV/068/96, de 5-12-96 (fl. 361 – vo lu me III), au to ri zou a emissão e a colo ca ção de certi fi ca dos de Inves ti men to re pre sen ta ti vos de di re i tos de co mer ci a li za ção da obra em exa me, sob as se guin tes con di ções:

Valor da emissão registrada/autorizada	R\$3.000.000,00
Valor unitário do título	R\$40.000,00
Quantidade de quotas emitidas	75 quotas
Prazo da distribuição prevista	360 dias – en cer ran do-se em 30-11-1997

Consoante aprovação do Secretário para o Desenvolvimento do Audiovisual, em 22-10-1997, o CAP nº 223-A foi prorrogado até 22-10-1998 (fl. 373 – vo lu me III), tendo o endosso da CVM, consoante OFÍCIO/CVM/SEP/GEI/CAV/1.235/97, de 15-12-97 (fl. 378).

O quadro demonstrativo, às folhas 384 (vo lu me III), de mon stra que fo ram emi tidas integralmente as 75 quotas, totalizando um montante de investimento de R\$3.000.000,00.

Quadro IV

DATA DA SUBSCRIÇÃO	SUBSCRITORES	QTD. DE QUOTAS	VALOR (R\$)	VALOR UFIR (*)
18-12-96	VOLKSWAGEM DO BRASIL Ltda.	17	680.000	
23-12-96	WHITE MARTINS NORDESTE, WHITE MARTINS NORTE, WHITE MARTINS FOMENTO, LIQUID CARBONIC NORDESTE E CIA NACIONAL DE CARBURETO	8	320.000	
30-12-96	IPIRANGA	10	400.000	

DATA DA SUBSCRIÇÃO	SUBSCRITORES	QTD. DE QUOTAS	VALOR (R\$)	VALOR UFIR (*)
20/03/97	WHITE MARTINS NORDESTE E WHITE MARTINS NORTE	7	280.000	
2-5-97	CREDICARD	12	480.000	
26-8-97	CITIBANK	11	440.000	
15-12-97	BNDESPAR	7	280.000	
29-12-97	TAM	1	40.000	
30-12-97	TAM	2	80.000	
TOTAL SUBSCRITO		75	3.000.000	3.339.154,7411

Fonte: volume III

(*) valor obtido com base no sistema débito, ver são 3.0, sem juros com UFIR de 1,0641

Por ocasião da aprovação do CAP nº223, em contrava-se em vigor a Portaria MinC nº 71, de 8-5-1996, a qual foi revogada pela Portaria MinC nº 63, de 11-4-1997.

III – Auditoria realizada pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM

Em 8-10-1999 (fl. 750 – Volume XIV), a CVM realizou inspeção na GFF cujo relatório apontou as seguintes ressalvas:

1. 'forma incorreta de contabilização dos eventos referentes aos projetos 'Chatô', '500 Anos' e 'Belini e a Esfinje';
2. erros no preenchimento das informações semestrais do audiovisual – ISA;
3. inexistência de livros contábeis referentes ao exercício social de 1999;
4. inexistência de controles extracontábeis que suportem as informações fornecidas ao MinC;
5. diversas irregularidades constatadas através da circularização realizada, tais como notas fiscais 'frias', desvio de recursos do projeto '500 Anos' para o projeto 'Chatô' etc. '.

Diante das impropriedades apontadas pela equipe de inspetores foi proposta a instauração de inquérito administrativo como objetivo de aprofundar os fatos apontados, que culminou com a instauração da presente tomada de contas especial.

IV – Auditoria realizada pela Cespe – Fundação Universidade de Brasília

Em 16-8-2000 (fls. 805/868 – Volume XIV), a equipe de auditores externos da UnB apresentou relatório contendo as seguintes observações:

- a) os documentos fiscais relacionados como inidôneos pela Secretaria da Fazenda do Município do Rio de Janeiro deveriam ser glosados (fl. 815 – Volume XIV);
- b) os desembolsos suportados por documentos emitidos por empresa na condição de 'não habilitado', com soante site Sinte gra/ICMS da Secretaria de Estado de

Fazenda do Rio de Janeiro, no total de R\$117.248,00 deveriam ser glosados (fl. 815 – Volume XIV);

c) o desembolso em favor da empresa no exterior, suportado apenas por **invoices**, deveria ser glosado (fl. 816 – Volume XIV);

d) os desembolsos realizados com advogados, com remuneração de sócios e pessoal não vinculado ao projeto deveriam ser glosados (fl. 816 – Volume XIV);

e) desembolsos de outros projetos adicionados aos desembolsos do projeto 'Cha tô' (fl. 816 – Volume XIV);

f) existência de um crédito a favor do proponente, a título de taxa de administração ainda não realizada, no valor de R\$611.036,74 (fl. 817 – Volume XIV);

g) realização de despesas (R\$11.412.121,64) em valor superior ao orçamento aprovado (R\$11.355.909,36, equivalente a 14.262.634,21 UFIR), qual seja R\$56.212,58 (fl. 817 – Volume XIV);

h) contrapartida apresentada pelo proponente ajustada para R\$2.718.342,46 (fl. 817 – Volume XIV);

i) foram testados 100% dos recursos captados e 5,6% das transações correlacionadas (fl. 819 – Volume XIV).

A Coordeenação de Prestação de Contas da Secretariado Audiovisual – SAV, em agosto/2000 (fls. 869/891), apresentou relatório final sobre a prestação de contas encaminhada pelo proponente em 2-7-2000, quanto aos recursos obtidos mediante a Lei nº 8.313/91 e Lei nº 8.685/93.

É oportuno esclarecer que o proponente foi ouvido, nesta oportunidade, quanto às ressalvas apontadas pela SAV e apresentou as justificativas julgadas necessárias (fls. 887/890 – Volume XIV), as quais foram examinadas pela Coordeenação de Prestação de Contas da Secretaria do Audiovisual – SAV.

(...)

O Secretário de Audiovisual, em 30-11-2000 (fl. 1.098 – Volume XIV), considerando que o proponente não atendeu às solicitações do Parecer nº 1/2000-CPV/Sav/MinC (fls. 936/987 – Volume XIV) como também não entregou o produto final, propõe ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Gestão do MinC a instauração de tomada de contas especial.

VII – Relatório de Tomada de Contas Especial nº 16/2000

A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do MinC, em 19-1-2001, após retificação do relatório inicial, inscreve a responsabilidade na conta 'diversos responsáveis' o Sr. Guilherme Machado Cardoso Fontes, pela não aprovação da prestação de contas, pelo valor atualizada, até 18-1-2001, de R\$374.172,86 (fl. 1.192 – Volume XIV). O valor originário corresponde a R\$216.780,81, representado pela seguinte composição:

Quadro IX

COMPOSIÇÃO DO DÉBITO EM VALORES CONSOLIDADOS	VALOR – R\$
Notas fiscais inidôneas	193.177,06
Despesas bancárias não previstas no projeto aprovado	4.978,75

Aquisição de material permanente	3.700,00
Despesas de outros projetos	14.925,00
TOTAL	216.780,81

Fon te: (fl. 1.192 – Vo lu me XIV)

VIII – Novos elementos em caminha dos pelo proponente à SF CI

Em 14-1-2001, o proponente em caminha à SF CI novos documentos e justificativas julga dos necessá rios para o aca ta men to das con tas (fls. 1.209/1.215 – Vo lu me XIV), bem como so li ci ta que se jam ana li sa das tam bém as ra zões apre sen ta das às fo lhas 1036/1094 – Vo lu me XIV.

Di ante des ses no vos ele men tos, em 16-1-2001, a Di re to ria de Audi to ria de Pro gra mas da Á re a de Ad mi nis tra ção re tor na os pre sen tes au tos para re e xa me pela Se cre ta ria de Audi o vi su al (fl. 1.217 – Vo lu me XIV).

IX – Re e xa me dos ele men tos trazidos pelo proponente

O Se cre tá rio de Audi o vi su al, em 18-4-2001 (fls. 1.245/1.249 – Vo lu me XIV), de posse do Pare cern nº 5/2001-MinC (fls. 1.225/1.230 – Vo lu me XIV), de 5-4-2001, e do Despacho nº 32/2001-CJ/MinC, de 10-4-2001 (fls. 1.231/1.232-Vo lu me XIV) te ce bre ve his tó ri co a res pe i to das di ver sas tra mi ta ções o cor ri das no pro ces so. Por fim, su ge re a do ção das se guin tes me di das:

a) o re en vio do pro ces so à SF CI, consi de ran do al guns as pec tos:

a.1) o proponente exe cutou todo o pro je to, res tan do ape nas a sua fi na li za ção em pel í cu la, con so an te exa me do con sul tor ad hoc do MinC (...);

a.2) a in sis tên cia dos pro cu ra do res do pro po nen te em consi de ra rem a apli ca ção da ju ris pru dên cia do TCU ao caso em tela;

a.3) o dis pos to no art. 11, § 3º, do De cre to nº 974/93, que re gu la men ta a Lei nº 8.685/93, e de ter mi na que no caso de cum pri men to de mais de 70% do va lor or ça do do pro je to, a de vol u ção se rá pro por ci o nal à parte não cum pri da, po den do os in ves ti do res es col her em ou tra em pre sa pro du to ra para con clu são do pro je to;

b) a so li ci ta ção à CVM, nos ter mos do § 3º do art. 11 do De cre to nº 974/93, de con vo ca ção dos in ves ti do res do pro je to para nome a ção de um pro du tor de le ga do para re a li zar a sua fi na li za ção.

Res sal ta o Sr. Se cre tá rio de Audi o vi su al ser im pres cind í vel o pronun ci a men to da SF CI, pois ha ven do a re gu la ri za ção das con tas do pro po nen te, se for o caso, a Se cre ta ria de Audi o vi su al po der á exa mi nar a pos si bi li da de de con ce der uma no va au to ri za ção para a fi na li za ção do pro je to, nome an do ou tra em pre sa para con clu ir o fi lme.

A Mi nis tra In te ri na do MinC, na mes ma data, au to ri za o en ca mi nha men to do pro ces so à SF CI, en dos san do as pro pos tas apre sen ta das pela Se cre ta ria de Audi o vi su al.

X – Re la tó rio de Audi to ria nº 073461/2001 da SF CI

O relatório do Controle Interno, às folhas 1.256/1.263 – Volume XIV, con clui que o responsável é devedor do Tesouro Nacional, estando, por isso, inscrito na conta ‘diversos responsáveis’, conforme nota de lançamento nº 2001NL00003.

O dirigente do órgão de Controle Interno e a Ministra de Estado da Cultura, diante da não-aprovação da prestação de contas pelo responsável, opinam pela irregularidade das suas contas (fls. 1.268/1.269 – Volume XIV).

XI – Análise do TCU

XI.1 – Documentos com evidência de irregularidade, no montante de R\$193.177,06 (...)

A Secretária Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro, de posse de cópias de notas fiscais, consoante Memorando F/CIS nº 89, de 21-6-2000 (fls. 537/543 – Volume XIV), apontou diversas ressalvas, no entanto a Secretária de Audiovisual glo sou apenas as seguintes: da Bes san Produções Artísticas Ltda.

Quadro X

Nº NF/DATA	VALOR – R\$
3201/2.9.96	5.000,00
3349/6.9.96	4.000,00
3375/9.9.96	823,85
3376/9.9.96	3.324,18
3384/9.9.96	1.349,50
3385/9.9.96	1.799,73
3440/11.9.96	6.605,20
4688/1.11.96	2.000,00
5072/25.11.96	500,00
5872/20.12.96	200,00
6737/3.2.97	600,00
6738/3.2.97	1.200,00
6739/3.2.97	1.200,00
6740/3.2.97	1.200,00
6741/3.2.97	2.000,00
6742/3.2.97	1.000,00
7285/27.2.97	4.000,00
7286/27.2.97	4.000,00
7287/27.2.97	2.400,00

7288/27.2.97	2.400,00
Nº NF/DATA	VALOR – R\$
7289/27.2.97	2.400,00
7290/27.2.97	1.200,00
7402/3.3.97	5.000,00
7990/25.3.97	4.000,00
7991/25.3.97	4.000,00
7992/25.3.97	2.400,00
7993/25.3.97	2.400,00
7994/25.3.97	2.400,00
8006/25.3.97	300,00
8197/3.4.97	300,00
8294/8.4.97	300,00
8630/22.4.97	14.040,00
8738/28.4.97	5.000,00
8766/29.4.97	4.000,00
8767/29.4.97	4.000,00
8768/29.4.97	2.400,00
8769/29.4.97	2.400,00
8770/29.4.97	2.400,00
8771/29.4.97	300,00
3202/02.9.96	2.830,00
Nº NF/DATA	VALOR – R\$
8772/29.4.97	300,00
8804/29.4.97	1.600,00
8909/5.5.97	2.838,00
9447/26.5.97	2.400,00
9460/26.5.97	5.000,00
9663/4.6.97	5.000,00
9895/12.6.97	2.000,00

10255/25.6.97	3.000,00
10287/26.6.97	2.400,00
10288/26.6.97	4.000,00
10289/26.6.97	6.000,00
11730/22.8.97	200,00
11870/1.9.97	5.000,00
12233/12.9.97	5.000,00
12504/24.9.97	2.000,00
12540/29.9.97	5.000,00
12925/15.10.97	5.000,00
13162/22.10.97	2.500,00
13560/6.11.97	3.390,00
TOTAL :	170.300,46

Fon te: fls. 872/873-Vo lu me XIV e qua dro V

Nota: as notas fiscais assinaladas não fazem parte da relação encaminhada no Memorando F/CIS nº 89, de 21-6-2000 (fls. 537/543 – Vo lu me XIV)

A Secretaria de Audiovisual, no relatório de folhas 872/873 e 892/894 – Volume XIV, discrimina, com base em informação da Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro, to das as notas fiscais inidôneas que deveriam ser glosadas. Ocorre que foram inseridos neste quadro demonstrativo, do cumen to fiscais da Bes san Produções Artísticas Ltda., não indicados pela Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro como inidôneos, a saber:

Quadro XI

N. NF/DATA	VALOR – R\$
3202/02.9.96	2.830,00
13162/22.10.97	2.500,00
8294/8.4.97	300,00
5872/20.12.96	200,00
SUBTOTAL (A)	5.830,00
TOTAL DE NF GLOSADAS (B)	170.300,46
TOTAL AJUSTADO (B)-(A)	164.470,46

Fon te : fo lhas 540 – Vo lu me XIV – item 8º e Qua dro X

Não foram em contradição os autos elementos que comprovam a inidoneidade destas notas fiscais sinaladas.

Quadro XII

DEMAIS DOCUMENTOS CONSIDERADOS INIDÔNEOS	Nº NF	DATA	VALOR – R\$
Imagem e Ação Produções Artísticas Ltda.	323	N/D	1.600,00
Luz Mágica do Leblon Produções Ltda.	33	12-9-95	3.000,00
Luz Mágica do Leblon Produções Ltda.	38	4-10-95	2.000,00
Luz Mágica do Leblon Produções Ltda.	39	6-11-95	2.000,00
Alô Vídeo Ltda.	13,14,16,19	N/D	10.441,10
Brian M. Se well Produções Cinematográficas Ltda.	218	5-12-95	3.688,50
Brian M. Se well Produções Cinematográficas Ltda.	220	8-12-95	147,50
TOTAL	-	-	22.876,60

Fonte: folhas 538/541 e 892/894 – Volume XIV e quadro V

Esses documentos fiscais enumerados não possuem autorização arquivada na Divisão de Fiscalização 3 da Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro, por essa razão foram considerados inidôneos. Registre-se que aquela Secretaria Municipal indicou outros documentos fiscais que também não possuem autorização arquivada na Divisão de Fiscalização 3, entretanto, a Secretaria de Auditoria visual, no relatório de folhas 892/894-Volume XIV, não glossou esses referidos documentos.

XI.2 – Despesas de outros projetos

Glosa da importância nominal de R\$7.725,00, conforme quadro abaixo.

Quadro XIII

PRESTADOR DE SERVIÇOS	N. NF	N. CHEQUE	VALOR – R\$	PROJETO
Accion Prod. Artísticas Ltda.	487	599	7.200,00	‘500 Anos’
Philippe Neiva Produções Ltda.	885	121	7.725,00	‘500 Anos’
TOTAL			14.925,00	

Fonte: Quadro VI

Afirma em 6-5-1998, encaminhou documento à Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro reafirmando da Nota Fiscal nº 487 aliterando a descrição do serviço para ‘serviços prestados para o filme ‘Chatô’ (fl. 1.068 – Volume XIV), razão pela qual pode-se aceitar a despesa como do projeto ‘Chatô’.

XI.3 – Aquisição de material permanente

Devolução aos cofres públicos o valor nominal de R\$1.890,00 corrigidos.

Quadro XIV

FORNECEDOR	RECEITA	N. NF	DATA DA EMISSÃO DO CHEQUE	VALOR R\$	FOLHAS VOLUME IX
Agostinho dos Santos Comércio de Antiquidades Ltda.	(*)	1	(*)	310,00	(*)
Dumaresq Antiquidades Ltda.	3	222	6-4-1998	1.500,00	fls.6
Microstation Informática Ltda.	1	2220	7-4-1998	1.890,00	fls.8
TOTAL				3.700,00	

Legenda:

Receita 1 – Recursos oriundo da Lei Rouanet

Receita 3 – Recursos de contrapartida

() do documento não em contrato no Volume IX (ano 1998), valor obtido por diferença*

Fonte: Quadro VII

O exame do demonstrativo permitiu concluir que a Nota Fiscal nº 222 foi honrada com recursos de contrapartida (receita 3). Tais recursos foram aportados em montantes superior ao devida pelo proponente. Desta forma não é lícito a glosa dessa despesa.

É oportuno registrar que foram em contratos outros documentos fiscais, no ano de 1998, utilizados como ano de exame, emitidos por aqueles fornecedores e outros, cuja razão social e valores podem sinalizar que a aquisição tenha sido de material permanente, tais como:

Quadro XV

FORNECEDOR	RECEITA	N. NF	DATA DA EMISSÃO DO CHEQUE	VALOR R\$	FOLHAS VOLUME IX
Microstation	1	2294	6-3-98	714,00	fl. 3
Informática Ltda.	1	2335	11-3-98	2.495,00	fl. 3
Monte chio Com. de Móveis Usados	1	128	12-6-98	750,00	fl. 38
Antique Center Antiquários	4	51	2-12-98	1081,50	fls.9

Legenda:

Receita 1 – recurso oriundo da Lei Rouanet

Receita 4 – recursos outros (aplicação financeira)

Os argumentos apresentados pelo proponente, às folhas 916 do Volume XIV, que esclarecem que os bens foram adquiridos para composição de cenário do filme, que se passa em épocas passadas, são suficientes para que as despesas sejam aceitas, salvo a relativa à aquisição de microcomputador. Aliado ao fato de outras despesas de mesma natureza terem sido consideradas válidas para efeito de prestação de contas pela Secretaria de Audiovisual.

XI.4 – Transferência irregular de recursos para outro programa

As saídas de recursos do projeto ‘Chatô’ e as respectivas emendas na conta-corrente 121.406-3 do projeto ‘500 Anos’ foram confirmadas pelo proponente. Assim cabe a devolução ao projeto ‘Chatô’ do montante de R\$926.100,00 transferido para o projeto ‘500 Anos’.

XI.5 – A Questão da Contrapartida

A Lei do Audiovisual exige uma contrapartida de recursos próprios ou de terceiros correspondente a 20% do orçamento global (art. 4º, § 2º, alínea a, da Lei nº 8.685/93, alterada pela Lei nº 9.323/96), estando limitada, por projeto, a concessão de recursos ao valor R\$3.000.000,00 (art. 4º, § 2º, alínea b, da Lei nº 8.685/93, alterada pela Lei nº 9.323/96).

A Lei Rouanet, apesar de também incentivar projetos audiovisuais, não exige contrapartida do proponente.

Assim, se questiona, à primeira vista, a validade da concessão ao mesmo projeto de benefícios fiscais distintos, disciplinados por regras conflitantes e que não permitem o compartilhamento por um só projeto beneficiário, bem como a lógica que fundamentou a decisão do proponente em optar por obter a autorização para captação de recursos se segundo a legislação correлата à Lei do Audiovisual, uma vez que há a exigência de contrapartida e a comprovação da fonte de recursos, sejam próprios ou de terceiros.

Quanto ao correto valor da contrapartida, questão já levantada ao longo do processo, vale tecer alguns comentários.

O artigo 4º, § 2º, alíneas a e b, da Lei nº 8.685/93, estabelece que:

‘2º – Os projetos a que se refere este artigo deverão atender cumulativamente os seguintes requisitos:

a) contrapartida de recursos próprios ou de terceiros correspondente a 40% do orçamento global;

b) limite do aporte de recursos objeto dos incentivos de 1.700.000 Ufir por projeto;’

Com o advento da Lei nº 9.323/96 (antiga Medida Provisória nº 1.515-3, de 1996), esse artigo foi alterado, passando a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 2º As alíneas a e b do § 2º do art. 4º da Lei nº 8.685, de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 4º

2º.....

a) contrapartida de recursos próprios ou de terceiros correspondente a vinte por cento do orçamento global;

b) limite do aporte de recursos objeto dos in centos de R\$3.000.000,00 (três milhões de reais) por projeto; (...).

(...)

Assim, o proponente teria o direito de adquirir de captar até 31-12-1999, consoante Portaria nº 164, de 8-12-95 (fls. 96/97 – Volume I) prorrogada sucessivamente até a expedição da Portaria nº 78, de 11-3-1998, o montante integral de 14.280.570 UFIR, equivalente a R\$12.043.717,00, para a execução do projeto 'Chatô – O Rei do Brasil', e não R\$6.634.973,60, conforme consta no expediente de folhas 934-A (...).

Valor do orçamento global do projeto – R\$12.043.716,64 (A)

Quadro XVI

LEI ROUANET		LEI DO AUDIOVISUAL		
DATA DA AUTORIZAÇÃO	CAPTAÇÃO AUTORIZADA	CONTRAPARTIDA DEVIDA – Seg. SAD 20% (A)	DATA DA AUTORIZAÇÃO	CAPTAÇÃO AUTORIZADA
8-12-95	14.280.570 UFIR	R\$2.408.743 R\$12.043.717,00	1º-8-1996	R\$3.000.000,00
TOTAL CAPTADO	R\$5.641.000 (A) 6.114.083,9331 UFIR	TOTAL CAPTADO		R\$3.000.000,00 (B) 3.339.154,7411 UFIR
SALDO A CAPTAR	8.166.486,0669 UFIR	SALDO A CAPTAR		-0-
Nota: Não exigida contrapartida do proponente		CONTRAPARTIDA REALIZADA S/ AJUSTES		R\$2.711.924,43
		Nota: A contrapartida do proponente corresponde a 20% do orçamento global do projeto		

Fonte: fls. 1.219 e 1.222-Volume XIV

A Secretaria de Audiovisual sustenta, com base no art. 10 da Portaria MinC nº 500, de 18-12-98, a seguinte com posição:

Quadro XVII (em R\$)

PROJETO CHATÔ	AUTORIZADO	REALIZADO (A)	DEVIDO (B)	SALDO (A)-(B)
LEI Nº 8.313/91	6.634.973,60	5.641.000,00	5.641.000,00	-0-
LEI Nº 8.685/93	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	-0-
SUBTOTAL	8.634.973,60	8.641.000,00	8.641.000,00	
CONTRAPARTIDA	2.408.743,40	(1) 2.711.924,78	(1) 2.160.250,00	551.674,78
TOTAL GERAL	12.043.717,00			-0-

Fonte: (1) Carta/Gabrº 131, de 16-2-2001 (fls. 1.222 – Volume XIV) e quadro XVI

A concessão para o mesmo projeto de recursos oriundos de incentivos da Lei Rouanet do Audiovisual, s.m.j., constituiu inobservância à Lei nº 8.313/91 e originou através de fiscalização da correta aplicação dos recursos, que a Secretaria de Audiovisual buscou corrigir por intermédio da parecer da Consultoria Jurídica, uma vez que não se poderia conceder um volume maior de recursos que o orçamento do projeto previa, ou seja, R\$17.043.717,00.

Entretanto, questiona-se o alcance da definição de contrapartida pretendida pelo legislador no art. 4º, § 2º, alínea a, da Lei nº 8.685/93, uma vez que a concessão está limitada a R\$3.000.000,00 (três milhões de reais) por projeto e o proponente, em caso de projetos de valor bem superior a esse limite, arcará com valor superior ao próprio recurso público captado. No caso em exame o proponente recebeu R\$3.000.000,00 e em contrapartida deverá assumir com recursos próprios R\$2.408.743,40.

As leis de diretrizes orçamentárias anuais vêm estabelecer limites percentuais máximos e mínimos de contrapartida, os quais são calculados a partir dos recursos repassados pela União/concedente. Estes percentuais variam entre 0% e 40%, dependendo do caso.

A IN/STN nº 1/97, também no art. 2º, § 2º, estabelece que:

‘A contrapartida dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades de direito privado, que pode ser atendida através de recursos financeiros, de bens ou de serviços, desde que economicamente mensuráveis, e estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada, tendo por limites os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.’

No caso em tela – projeto Chato, o valor da contrapartida do proponente corresponde a aproximadamente 80% (R\$2.408.000,00/3.000.000,00) do valor concedido. Essa disposição bem como a concessão, para o mesmo projeto, de recursos oriundos de benefícios fiscais com arcabouços legais distintos (Lei Rouanet do Audiovisual), considerando que existem diversos projetos em situação semelhante, necessitam da análise da Advocacia Geral da União – AGU, com fundamento no artigo 4º, incisos X e XI, da Lei Complementar nº 73/93, visando definir os limites da contrapartida pretendida pelo legislador no art. 4º, § 2º, alínea a, da Lei nº 8.685/93, uma vez que a concessão está limitada a R\$3.000.000,00 (três milhões de reais) por projeto e o proponente, em caso de projetos de valor bem superior a esse limite, poderá arcar com valor superior ao próprio recurso público captado, circunstância que contraria as leis de diretrizes orçamentárias anuais e o art. 2º, § 2º, da IN/STN nº 1/97, uma vez que os percentuais de contrapartida variam entre 0% a 40%, conforme o caso.

XI.6 – Conclusão do Projeto e o Pedido de Redimensionamento

No expediente SAV/MINC/N.0001/2001, de 18-4-2001 (fls. 1.245/1.249 – Volume XIV), o Secretário de Audiovisual de clara que, em 1º-2-2001, o proponente entregou fita beta cam digital, referente ao projeto, a qual foi examinada por consultor ad hoc do Ministério, Sr. Márcio Curi, para emissão de parecer técnico. O referido consultor concluiu que (fls. 1.248 – Volume XIV):

*‘Ofilme: o material apresentado na edição **off line** pode ser considerada uma versão completada longa metragem ‘Chatô–o Rei do Brasil’. Se finalizado em película, tem condições de ser exibido em salas e ser lançado comercialmente.’*

É oportuno ressaltar que o menção na do parecer não se encontra anexado ao expediente SAV/MINC/N. 0001/2001, de 18-4-2001 (fls. 1.245/1.249 – Volume XIV), consoante no tocado no item 6.1 (fl. 1.248 – Volume XIV).

Não consta dos autos avaliação da Secretaria de Audiovisual quanto ao percentual realizado do projeto, muito menos o montante necessário para o seu lançamento comercial. Informações imprescindíveis a qualquer processo de prestação de contas desta natureza.

Ocorre que, em 20-8-2001 (fls. 1/12 – volume principal), o proponente apresentou novos documentos que evidenciam que foram realizados 71,88% do orçamento aprovado atualizado pela UFIR, faltando executar 28,12% do projeto.

Na defesa apresentada, em 6-9-2000, pelo proponente, às folhas 923 – Volume XIV, há o pedido de redimensão para mais R\$2.300.000,00 que corresponde, segundo o proponente, a uma atualização muito inferior às variações da inflação dos últimos 5 (cinco) anos. Considerando que faltava a captação de R\$3.402.716,00, o novo valor seria de R\$5.700.000,00 (R\$2.300.000,00 + R\$3.402.716,00 é equivalente a R\$5.700.000,00).

*No Parecer nº 8/2000-CJ/MINC (fls. 1.010 – Volume XIV), consta esclarecimento de que os projetos ‘Eu, Tu e Eles’; ‘Casamento de Louise’; ‘Impérios’; ‘Lost Zweig’ e ‘Estorvo’ tiveram os seus prazos de captação prorrogados porque ‘atenderam às exigências pré-estabelecidas, ou seja, apresentaram viabilidade e regularidade junto ao Governo Federal. Segundo o referido parecer, ainda às folhas 1.001 – Volume XIV), **in verbis**:*

‘Tal princípio não foi aplicado em relação ao projeto Chatô – O Rei do Brasil, tendo em vista os indícios de irregularidade apontados no projeto, considerando-se que a produção Guilherme Fontes Filmes está sob sindicância pela CVM, desde 1999, a qual resultou em instrução de inquérito administrativo pela referida Comissão de Valores Mobiliários, 7 de abril de 2000, conforme relação no item 4.’

Deste modo e, sob o ponto de vista desta Secretaria, pautada na defesa dos interesses públicos e de resguardo dos recursos da União, entendemos que o projeto não apresentava as condições de regularidade que possibilita sem aplicar os princípios da isonomia em relação aos demais projetos cujas prorrogações e redimensionamentos foram autorizados’.

Tanto a Portaria MinC nº 63/97, art. 23, atualmente revogada, como a Portaria MinC nº 500/98, art. 40, estabelece que a existência de pendências ou irregularidades em projetos junto ao Ministério da Cultura suspende a análise e/ou concessão de novos incentivos, até a sua efetiva regularização.

Assim regularizada a pendência apresentada nesta tomada de contas especial, observar o disposto no art. 40 da Portaria MinC nº 500/98 de verá a Secretaria de Audiovisual reexaminar a concessão de novo prazo para captação e/ou concessão de

redimensionamento, desde que o proponente atenda às exigências pré-estabelecidas, ou seja, apresente viabilidade e regularidade junto ao Governo Federal.

XI.7 – Taxa de administração ou Taxa de Remuneração da Produção

O orçamento aprovado contempla uma taxa de administração, que representa a remuneração do proponente em outros, no valor de R\$613.284,19 (fl. 54 – Volume I), orçada como custo indireto na rubrica 155. A equipe de auditores da UnB, às folhas 811 – Volume XIV) informa que a taxa de administração é de 7%, e está relacionada com o custo direto de R\$8.738.415,22 (R\$613.284,19/R\$8.738.415,22 = 7,00%), tendo sido utilizados apenas R\$2.247,35 restando por conseguinte R\$611.036,84.

Segundo o item 4.2.1 do Manual de Instrução aos Países do MinC, de 1ª-7-98, de vigência interna, o custo de administração será ≤ a 15% para o montante previsto do custo do projeto cultural. A Ata CNIC da 49ª reunião ordinária havida em 21-5-1998 também estipula os percentuais aceitáveis para a taxa de administração.

Caso este percentual de 15% fosse aplicado, a taxa de administração praticada pelo proponente seria de R\$1.806.558,00, valor bem superior àquela indicada pelos auditores da UnB, que é no valor de R\$613.284,19.

Por fim, conclui-se que R\$611.036,84 são recursos que deixaram de ser retirados a título de remuneração do proponente, podendo ser utilizados, s.m.j. como contrapartida própria. Registre-se que foi requerido pelo representante legal do proponente em recurso à SFCI, em 14-2-2000 (fls. 1.209/1.215 – Volume XIV) a transformação da taxa de administração não utilizada em contrapartida.

XI.8 – Composição do Débito após a Análise

Quadro XVIII (em R\$)

DESCRIÇÃO	ORIGEM DO DÉBITO	NF	DATA	VALOR
Microstation Informática Ltda.	Aquisição de computador	2220	7-4-98	1.890,00
Imagem e Ação Produções Artísticas Ltda.	Nota fiscal inidônea	323	N/D	1.600,00
Luz Mági ca do Le blon Produções Ltda.	Nota fiscal inidônea	33	1ª-9-95	3.000,00
Luz Mági ca do Le blon Produções Ltda.	Nota fiscal inidônea	38	4-10-95	2.000,00
Luz Mági ca do Le blon Produções Ltda.	Nota fiscal inid	39	6-11-95	2.000,00
Alô Vídeo Ltda.	Notas fiscais inidôneas	13, 14, 16, 19		10.441,10
Brian M. Sewell Produções Cinematográficas Ltda.	Nota fiscal inidônea	218	5-12-95	3.688,50

Brian M. Sewell Produções Cinematográficas Ltda.	Notafiscal inidônea	220	8-12-95	147,50
Bessan Produções Artísticas Ltda.	Notas fiscais inidôneas	Diversas	(1)	164.470,46
Itaú – ag. 0532 – c/c 05398-0 Bco. Brasíl – ag. 0287-9 – c/c 121.406-3 Citibank – ag. 003-7 – c/c 370.228-9	Despesas bancárias não previstas no projeto aprovado	N/A	(2)	4.978,75
TOTAL				191.385,71

Legenda:

(1) com posição em contra-se no quadro XI

(2) com posição em contra-se no quadro VIII

Fonte: Quadros VIII, IX, XII e XIV

Quadro XIX

PROJETO CHATÔ	AUTORIZADO	REALIZADO (A)	DEVIDO ATÉ 31-12-99 PROPORCIONAL (B)	SALDO (A)-(B)
CONTRAPARTIDA	2.408.743,40	2.711.924,78	2.160.250,00	551.674,78
VALORES GLOSADOS		<191.385,71>		
TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NÃO UTILIZADA CUJA TRANSFORMAÇÃO EM CONTRAPARTIDA FOI REQUERIDA PELO PROPONENTE (*)		611.036,84		
NF Nº 885 DE PHILIPPE NEIVA PRODUÇÕES LTDA.		<7.725,00>		
TOTAL TRANSFERIDO PARA O PROJETO 'BRASIL 500 ANOS' DE RECURSOS DA CONTRAPARTIDA		<926.100,00>		
<i>total da contrapartida ajustada</i>		2.197.750,91	2.160.250,00	37.500,91

Fonte: Quadros XVII, XVIII, fl. 25 – Volume principal e item VI.4 desta instrução

(*) solicitação requerida pelo representante legal do proponente em recurso apresentado à SFCL, em 24-2-2001 (fls. 1.209/1.215 – Volume XIV)

Nota: Consoante demonstrativo, às folhas 25 – Volume principal, encaminhado pelo proponente a esta Secretaria em 24-9-2001, o valor total de contrapartida, R\$2.711.924,78, equiva a 3.039.455,385 Ufir.

R\$2.197.750,91/R\$2.711.924,78 = 0,81%, ou seja, 19% da contrapartida aplicada da no projeto foi glosada, a qual corresponde a 577.496,52 Ufir (3.039.455,385 – 577.496,52 = 2.461.958,862 Ufir, contrapartida válida)

Assim, considerando a transformação da taxa de admissibilidade, a que o proponente faz jus, em contrapartida e cumpridas as exigências legais, é possível concluir que a situação pode vir a ser regularizada, uma vez que, neste caso, o proponente terá aplicado até 31-12-1999 recursos de contrapartida num montante de R\$ 2.197.750,91, efetuada dos ajustes necessários, não restando por consequente qualquer débito a ser lhe imputado.

O quadro abaixo sintetiza a situação do projeto ‘Chatô’ após feitos os ajustes, restando ainda ser captados recursos pela Lei Rouanete, por consequente, em investimentos de contrapartida.

COMPOSIÇÃO	VALOR EM R\$	VALOR EM UFIR
CAPTAÇÃO AUTORIZADA (A)	R\$12.043.717,00	14.280.570,0000
TOTAL CAPTADO (B)	R\$8.641.000,00	9.453.238,6742
CONTRAPARTIDA REALIZADA C/ AJUSTES (C)	R\$2.197.750,91	2.461.958,862 (*)

() – dado obtido no quadro XIX*

Fonte: Quadros XVI e XIX”

3. Em decorrência da minuciosa análise realizada, a Secex/RJ – ante a relevância da produção cinematográfica nacional, a magnitude dos valores alocados de renúncia de receita pública federal – entende que a documentação que constitui a presente TCE possa ser considerada como prestação de contas parcial, uma vez que não houve a captação integral dos recursos autorizados, sugerindo, ao final, a adoção das seguintes providências (fls. 49/52):

3.1 – determinar ao Ministério da Cultura que:

3.1.1 – regulamentar, por meio de instrumento normativo adequado, a forma de apropriação pelo proponente da taxa de administração ou taxa de remuneração da produção seja como contrapartida ou remuneração do proponente, bem como os percentuais a serem base de cálculo;

3.1.2 – reveja o dispositivo estabelecido no art. 10 da Portaria MinC nº 500/98 que induz a conflitos entre os preceitos da Lei nº 8.313/91 e da 8.685/93, aliterada pela Lei nº 9.323/96, na parte que estipula o limite de benefícios fiscais a serem usufruídos pelos contribuintes que optam por investir na atividade audiovisual;

3.1.3 – não conceda para um mesmo projeto incentivos fiscais vinculados às Leis nºs 8.313/91 e 8.685/93, pois a Lei Rouanete não ampara o limite máximo de captação pelo proponente em 80%, conforme adotado atualmente pela Secretaria de Audiovisual/MinC com base no art. 10 da Portaria MinC nº 500/98;

3.1.4 – *exija das empresas beneficiárias de recursos vinculados às Leis nºs 8.313/91 e 8.685/93 para aplicação em projetos de audiovisual complementar e a abertura de contas bancárias distintas, de forma a favorecer o controle, a fiscalização e a transparência dos benefícios concedidos pelas referidas Leis, inclusive dos recursos de contrapartida;*

3.2 – *determinar à Secretaria de Audiovisual do Ministério da Cultura que:*

3.2.1 – *observe o estabelecido no art. 40 da Portaria MinC nº 500/98, que revogou a Portaria MinC nº 63/97, o qual determina que a existência de pendências ou irregularidades em projetos junto ao Ministério da Cultura suspende a análise e/ou concessão de novos incentivos, até a sua efetiva regularização, cabendo o reexame, para o projeto em tela, da concessão de novo prazo para captação e/ou concessão de redimensionamento, desde que o proponente atenda às exigências pré-estabelecidas, informando as providências adotadas a este Tribunal num prazo de 30 dias;*

3.2.2 – *não aceite simples declarações de promessa de aporte de recursos como contrapartida de recursos próprios ou terceiros;*

3.2.3 – *promova a baixa de responsabilidade do Sr. Guilherme Machado Cardoso Fontes, CPF: 896.247.047-87, na conta “diversos responsáveis” do SIAFI e no CADIN;*

3.3 – *encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida por este Tribunal à Advocacia-Geral da União – AGU, com fundamento no artigo 4º, incisos X e XI, da Lei Complementar nº 73/93, para que se manifeste sobre:*

3.3.1 – *a definição de contrapartida pretendida pelo legisla dor no art. 4º, § 2º, alínea a, da Lei nº 8.685/93, uma vez que na Lei do Audiovisual a concessão de incentivos está limitada a R\$3.000.000,00 (três milhões de reais) por projeto e o proponente, em caso de projetos de valor bem superior a esse limite, arcará com valor superior ao próprio recurso público captado, procedimento diverso ao adotado nas leis de diretrizes orçamentárias anuais e no art. 2º, § 2º, da IN STN nº 1/97;*

3.3.2 – *o conflito entre as Leis nºs 8.313/91 e 8.685/93, nos casos de compartilhamento, por um mesmo projeto, dos benefícios fiscais à atividade de audiovisual, pois a Lei Rouanet não ampara o limite máximo de captação pelo proponente em 80%, conforme adotado atualmente pela Secretaria de Audiovisual/MinC com base no art. 10 da Portaria MinC nº 500/98;*

3.4 – *arquivar a presente tomada de contas especial, com fundamento no art. 163 do Regimento Interno do TCU, em face de tratar-se de prestação de contas parcial, uma vez que não foi captado o total de recursos autorizados, e foram esclarecidas as pendências apontadas no projeto, devendo a Secretaria de Audiovisual do Ministério da Cultura observar o previsto no art. 40 da Portaria MinC nº 500/98, ou seja, avaliar a concessão de novo prazo para captação e/ou concessão de redimensionamento;*

3.5 – *determinar a realização de uma Auditoria Operacional, pela unidade técnica competente, na Secretaria de Audiovisual, com vistas a detectar a efetividade das determinações havidas na Decisão nº 266/97-P, bem como das propostas aqui apresentadas;*

3.6—de terminar à Secretaria Federal de Controle Interno que, por meio da sua unidade seccional junto ao MinC, verifique o cumprimento das determinações que vierem a ser proferidas, com vistas ao controle do sistema audiológico;

3.7—enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Comissão de Valores Mobiliários para conhecimento; e

3.8—restituir os presentes autos à Secretaria de Audiologia do Ministério da Cultura para que promova o acompanhamento das futuras prestações de contas parciais e novos ingressos de recursos de contrapartida do proponente, encaminhando o Volume principal por meio de cópia;

3.9—constituição de processo apartado em diante o desentranhamento das peças contidas no Volume principal de forma que esta Secretaria mantenha o monitoramento das determinações do presente processo.

4. O Ministério Público, emparecer do ilustre Procurador-Geral Dr. Lucas Rocha Furta do, assim se manifesta, no essencial (fls. 55/63):

“No que toca ao entendimento desta Procuradoria quanto à irregularidade apontada pelo Controle Interno, posicionamo-nos como segue.

Aqui se trata de material permanente, no valor de R\$3.700,00, e pagamento de taxas e de juros bancários sobre saldo devedor, no valor de R\$4.978,75.

Em relação a esse item, temos a consignar, inicialmente, a sua insignificância em face ao montante de recursos públicos alocados, superiores a R\$12.000.000,00. Ademais, a alocação da contrapartida em valor muito superior à despesa impugnada pelo Tomador de Contas constituiria razão suficiente para justificar tais tipos de gasto, visto que os excedentes aos valores autorizados estão sujeitos ao livre arbítrio do responsável, como no caso da compra de material permanente.

É razoável que o próprio responsável arque com despesas de sua iniciativaiva exclusiva, tal como fora o pagamento de taxas e de juros bancários. A compensação financeira é rafeitana forma observada, ou seja, mediante a apresentação de contrapartida muito superior à necessária, elide a imputação de responsabilidade da GFF, no que toca especificamente a estas duas ocorrências em que se teve devidamente comprovada a aplicação do recurso a finalidade verificada.

No tas fiscais em nome do Projeto ‘500 Anos’, no montante de R\$14.925,00.

Nosso entendimento quanto a essa impropriedade não poderia ser diferente do produzido pela Unidade Técnica deste Tribunal, no sentido de concordar com os argumentos do responsável quanto à possibilidade de ter havido equívoco no preenchimento das notas, porquanto reforça do pelo fato de que nas peças iniciais destas autos, mais especificamente em documento de autoria da própria GFF, à fl. 420, Vol. IV, o Sr. Guilherme Fontes já adianta na época (1988) informação no sentido de que algumas atividades comuns aos dois projetos em questão seriam de seu âmbito de forma simultânea. Ademais, a quem parece a correspondente à nota fiscal restante jamais teria o poder de transformar em irregular a presente tomada de contas. É de se esperar, todavia, que por ocasião da prestação de contas a se realizar após a conclusão do Projeto em exame, sejam apresentadas provas sobre a regular aplicação do

re curso no objeto ao qual se destinava, ou se imposível essa comprovação, que o juízo acerca da regularidade dos procedimentos adotados seja feito na que a ocasião.

Comproventes com indícios de inidoneidade, no valor total de R\$193.177,06.

Quanto a essa impugnação, os ajustes promovidos pela Unidade Técnica, que subtraem desse total as importâncias concernentes às notas fiscais que não apresentaram indícios de irregularidade, chegado a novo total, de R\$187.347,56, são pertinentes.

São também pertinentes os argumentos do responsável, confirmados nos autos, dando conta das diversas garantias de que se valeu para aceitar as notas fiscais, tais como exigidas em empresas a cópia dos respectivos contratos sociais e do número do CNPJ; e ter apresentada de núncia junto à Secretária Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro contra aquelas empresas responsáveis pela emissão das notas impugnadas.

Ademais, embora haja confirmação oficial de que os documentos fiscais em comento não possuem de fato autorização arquivada na que a Secretária Municipal, não existe nexológico entre a comprovação de despesas feitas propositadamente com notas 'frias' e a alocação de excêntes de contrapartida em valor superior ao montante das notas. É ilógico pensar que o beneficiário de ixas se der a lidar as despesas que busca ver aprovadas mediante documentos inidôneos e, paralelamente, aplicasse nesses máfina lida de re cursos próprios em valores muito superiores àqueles primeiros.

Por outro lado, se de fato os serviços e bens constantes das notas impugnadas foram devidamente prestados e fornecidos, como as severo responsável, faz-se mister que isso fique devidamente comprovado na prestação de contas final do Projeto.

Transfêrência de R\$926.100,00 do Projeto 'Chatô' para o Projeto '500 Anos'.

Nesse caso específico, con quanto possa ser acolhida a alegação do responsável de que os re cursos de sua contrapartida foram em valores suficientes a cobrir não somente este, mas também os demais dispêndios impugnados pelo Controle Interno, o excesso de contrapartida não basta para se ver aprovada a prestação de contas do projeto em questão. O excesso de contrapartida permite-nos considerar legítima, ou, quando muito, falhada de natureza formal, a transferência de re cursos de um projeto para outro. Sendo a prestação de contas relacionada a toda e qual quer mo vimentação financeira concernente ao projeto, em algum momento de verá, todavia, ser comprovada a utilização deste valor, visto que não se teve evidenciada a efetiva aplicação de tais re cursos.

Pensamos que a oportunidade para essa comprovação pode rá ocorrer na prestação de contas final do projeto, ocasião em que todas as despesas e receitas, indistintamente, deverão ser comprovadas em sua integridade. Naquela oportunidade, a importância em comento já deverá ter sido re tor na da ao Projeto 'Chatô' e neste aplicada de vidamente para que possa ser aprovada.

Outra alternativa a ser adotada a critério da GFF, pode ria ser a permanência de valor impugnado no projeto '500 Anos' se guiada de de ter mi nação à Assessoria Especial de Controle Interno/MinC para que fiscalize sua aplicação quando do exame da Prestação de Contas da que le Projeto.

Repisamos: o excesso de contrapartida legítima a transferenciados recursos de um projeto para outro. Não elide, porém, o dever de prestar contas em relação a esses mesmos recursos. Essa comprovação pode rá ocorrer por ocasião da prestação final de contas do projeto 'Chatô', caso o responsável de cada por re tornar a quantia ao projeto em exame, ou, se for conveniente para o responsável a manutenção do valor no projeto '500 anos de História do Brasil', que seja comprovada a sua regular aplicação por ocasião da prestação de contas relativa a esse último projeto, ainda que seja a título ou na composição da contrapartida deste último projeto.

V

Haja vista os argumentos tecidos pelo responsável fundarem-se, em grande parte, nos excedentes de sua contrapartida, achamos por bem proceder a uma comparação entre tais excedentes e as impor tânci as glo sa das, na forma adian te des cri ta, de modo a con firmar se o aporte de recursos próprios foi superior àque las impor tânci as, como de fende o beneficiário:

Elemento de Receita/Despesa	Valor (R\$)
Contrapartida efetivamente realizada	2.711.924,78
Taxa de Administração passível de conversão em contrapartida	611.036,84
Nota Fiscal identificada incorretamente como '500 Anos de História do Brasil'	(7.725,00)
Compra de material permanente	(3.700,00)
Pagamento de taxas e de juros bancários	(4.978,75)
Comprovantes com indícios de inidoneidade	(187.347,56)
Valor transferido do Projeto Chatô para o Projeto '500 Anos'	(926.100,00)
SUBTOTAL	2.193.111,31

De acordo com o quadro acima, existe de fato saldo favorável ao responsável, de R\$2.193.111,31 (dois milhões, cento e noventa e três mil, cento e onze reais e trinta e um centavos).

Fri se-se que o valor final aqui de mostrado difere do contido na Instrução, à fl. 48 (quadro XIX), de R\$2.197.750,91. Tal diferença deve-se ao fato de que este Ministério Público considera que os R\$3.700,00 gastos com material permanente devam entrar integralmente no computador e não apenas os R\$1.890,00 registrados na primeira linha do quadro de mostrativo da União de Técnica. Não é o fato de o excedente dos R\$3.700,00 ter sido pago com recursos da contrapartida, como se alega à fl. 42, que o exclui rá des de cálculo. Mu i to pelo contrário, a ex clusão do ex ce den te neste momento, deve ser acompanhada da subtração de valor equiva len te da con tra par ti da, para que possa ser considerada correta.

A segunda razão está no cálculo, em si, do 'Total' do 'Quadro XVIII' da Instrução que assinala, equivocadamente, o valor de R\$191.385,71 ao invés de R\$194.216,31.

Com base nestes dados, é possível afirmar que, muito embora o valor apurado de R\$2.193.111,31 fique aquém, em termos absolutos, da quele estipulado pelo MinC, de R\$2.408.743,40, em termos relativos, o mesmo encontra-se acima da quele valor de referência, se levarmos em conta que o Projeto não está ainda integralmente concluído.

Além disso, seria precipitado afirmar, desde logo, que a presente situação não virá a ser regulada até o final do Projeto, haja vista ainda restarem recursos a serem captados, bem como há a possibilidade de o responsável transferir de volta os R\$926.100,00 carreados do Projeto 'Chatô' para o Projeto '500 Anos', além de sanar outras falhas que lhe tenham sido imputadas já nesta fase. Em nosso entender, qualquer conclusão a esse respeito só pode ser tecida ao final do Projeto, mediante análise da correspondente prestação de contas integral.

VI

Mais recentemente foi encaminhada a esta Procuradoria, por intermédio da Secretaria de Audiovisual/MinC, cópia do Relatório de Inquérito Administrativo nº 12/00 da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, instaurada para 'apurar as possíveis irregularidades ocorridas no registro, emissão e distribuição de certificados de investimento em obras audiovisuais cinematoográficas pela Guilhaume Fontes Filmes Ltda.'.

Pelo que pude observar, o mencionado Relatório é relativo à fase intermediária de instrução do Inquérito, que ainda está a ser sentença e a análise do contrato e, por fim, a deliberação final do Colegiado da CVM.

Cópia da quele Relatório foi encaminhada em 31-10-2000 à Secretaria de Audiovisual/MinC, por determinação do Diretor-Relator do Inquérito. No entanto, o mesmo só foi enviado a este Tribunal em 22-10-2001 para anexação ao processo, o que significa dizer que não há nos autos consistências por parte dos órgãos de Controle Interno ou da UnB a respeito de seu conteúdo, havendo, apenas, breves referências sobre o assunto feitas pela Sr^a Diretora da Secex/RJ às fls. 33/34.

Compulsando os resultados ainda parciais da Comissão contidos no mencionado Relatório de Inquérito, é possível, desde logo, adiantar a V. Ex^a que, deixando de lado as falhas oriundas do exame de competência exclusiva da CVM, as demais ocorrências dizem respeito ainda a fidejussões de idoneidade de documentos fiscais utilizados nas transações comerciais e a efetivação pela GFF Ltda. A CVM identificou 8 (oito) tipos de defeitos na amostra de documentos analisada, desde emprasas que não reconhecem a emissão de nota até notas cujo endereço do emitente não corresponde à realidade ou cujo fornecedor não condiz com a identificação do emitente, entre outros.

Preliminarmente, sugerimos a V. Ex^a que seja providenciada a remessa de cópia dos elementos constantes no presente processo, relacionados à ilegitimidade de notas fiscais, às Secretarias de Fazenda do Estado e do Município do Rio de Janeiro, assim

como ao Ministério Público da quele Estado, de modo que sejam instaurados os processos cabíveis a fim de apurar a responsabilidade pelo possível cometimento de ilícito fiscal.

Preocupado, inicialmente, com as possíveis repercussões que o referido Inquérito poderia ter no exame desta TCE, este Ministério Público, por precaução, protocolou junto à CVM, em 24 de outubro p.p., expediente dirigido ao Presidente da entidade, com supedâneo no art. 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 75/93, por meio do qual requisitamos a remessa a esta Procuradoria, em até 10 dias úteis, de 'cópia das peças de instrução e análise geradas, até o momento, a partir da Apresentação do Relatório da Comissão de Inquérito CVM nº 12/00, de 17-10-2000'.

Em um primeiro momento, acresciouse este Ministério Público que, dada a semelhança de algumas das falhas apontadas nas conclusões parciais do Inquérito com certos aspectos da presente Tomada de Contas Especial, devesse aguardar pela deliberação final do Colegiado da quele Órgão sobre o assunto, ainda sem data definida para ocorrer. Considerando, contudo, que a competência e as atribuições próprias da CVM, de registro, emissão e distribuição de certificados de investimento em obras audiovisuais cinema e gráfico não podem influenciar o mérito deste processo, porquanto este trata exclusivamente do exame de conformidade e de legalidade dos comprovantes de despesa do Projeto 'Chatô', passando ao largo do exame dos respectivos certificados de investimento, de competência da Comissão de Valores Mobiliários, bem como pelo fato de o mencionado Inquérito referir-se conjuntamente aos três projetos citados, decidimos caminhar, desde logo, a V. Ex.^a o pronunciamento deste Ministério Público.

Todavia, se, por hipótese, os elementos requisitados que laudatária vier a oferecer fato novo a ensejar a revisão e a reformada de ciência a ser tomada por este Tribunal nos autos deste processo, é preciso almen que diz respeito aos incisos de existência de documentos inidôneos, firmamos desde logo nos saresponsabilidade de oferecer-lhe recurso, de modo a coadunar-se ao novo fato.

VII

Fazemos, em seguir, outras considerações que julgamos imprescindíveis à consolidação do posicionamento deste Ministério Público.

É fato que algumas ocorrências envolvendo o Projeto 'Chatô – O Rei do Brasil' tomaram vulto considerável nos últimos anos ante a série de denúncias veiculadas pela imprensa, todas envolvendo possíveis desvios de finalidade, locupletamento superfluo, entre outros aspectos, fazendo-nos crer na existência de prejuízos de milhões de reais aos cofres públicos e à sociedade em geral, considerando a natureza dos recursos publicados.

Ao final das fiscalizações, revelou-se que tais ocorrências referem-se a menos de 2% do orçamento global do Projeto, mesmo após as inúmeras ações de fiscalização levadas a efeito pelos diversos órgãos e unidades de Controle que atuaram no processo.

Muitas das irregularidades resultaram das características por provas encontráreis e não trazem comprovação dos supostos locupletamento e superfluo.

propalados pela imprensa. Diríamos até que, ante o rormente ao conhecimento dos fatos constantes dos autos, estávamos praticamente convencidos da existência de tais irregularidades no desenvolvimento do Projeto 'Chatô', a ponto de ficarmos surpresos, em um primeiro instante, com as conclusões favoráveis à empresa Guilhaume Fontes Filmes Ltda. oriundas da Secretaria des do Tribunal no Rio de Janeiro.

Diferentemente disso, essas nossas noções preliminares sobre o caso foram radicalmente transformadas a partir do estudo que procedemos nos presentes autos, com base nas principais peças e documentos que o compõem. Assim, a preocupação maior deste Ministério Público, relacionada à possibilidade de eventuais prejuízos ao Erário, esvaiu-se.

O aspecto que poderia representar a maior e mais grave irregularidade de todas aquelas apontadas pela Secretaria de Auditoria, qual seja a apresentação de documentos inidôneos a título de comprovantes de despesa, perde consistência quando comparado seu valor total ao montante de recursos próprios do responsável aplicados no Projeto, em valor bem superior àquele primeiro, e, por outro lado, ganharam força os argumentos do responsável quando se tem em se o guardo nos autos que as poucas empresas emissoras das notas estão comprovadamente registradas junto à Secretaria Municipal de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, com o anteconhecimento em relatório da que o órgão municipal (fls. 540/541, itens 8º e 10º).

Outrossim, cumpre assinalar em favor do responsável que a apresentação de documento inidôneo não é, por si só, determinante para a conclusão pela responsabilidade absoluta do contratante, uma vez que não pode ser-lhe atribuído exclusivamente o cometimento da fraude, por não ser ele o emissor do documento. O grau de comprometimento do contratante na comprovação de despesas mediante notas inidôneas pode ser maior ou menor conforme a natureza e o número de garantias que tenha cobrado, a priori, do prestador de serviço ou do fornecedor de bem. Nesse sentido, somente se vale a crer que os elementos de que se valeu a empresa GFF Ltda. para assegurar a idoneidade de seus fornecedores e de seus correspondentes dos documentos fiscais podem ser considerados válidos para fins de justiça.

Anos o ver, as falhas relacionadas aos documentos inidôneos, tanto observados pela CVM quanto pelo Controle Interno, são de difícil comprovação, haja vista que a experiência tem-nos mostrado que, numa relação comercial envolvida de documentos fiscais, a parte que costuma imediatamente recorrer para as fraudes é justamente o emitente do documento. Daí, inclusive, as inúmeras decisões judiciais hoje existentes, aliás suscitadas nos autos em grande número pelo representante legal do responsável, isentando, em regra, o comprador e atribuindo ao vendedor as sanções cabíveis, excetuando-se apenas aqueles casos em que fique comprovada a prática de conluio entre as partes, o que, resalte-se como ponto fundamental deste processo, não se confirmou no presente caso, no que toca à firma Guilhaume Fontes Filmes Ltda.

Em outras palavras, as irregularidades apontadas nas principais peças constantes dos autos, bem como no Relatório da Comissão de Inquérito nº 12/00 da CVM, com relação à apresentação de documentos inidôneos a título de prestação de contas, não podem ser consideradas mais do que simples indícios, uma vez que não ficou

comprova da até este momento que a Guilherme Fontes Filmes Ltda. tenha concorrido para a emissão fraudulenta da queles documentos.

O outro elemento que serve à nos sa con vic ção é o fato de o res pon sá vel ha ver in ter posto de nún cia con tra as emi ten tes das no tas in di ca das pelo Con tro le In ter no, jun to à Se cre ta ria Mu ni ci pal de Fa zen da do Ri o de Ja ne i ro.

Di rí a mos, as sim, que, li mi ta dos às pe ças con ti das nos au tos, é pos sí vel as se ve rar que os in dí ci os apon tam a boa-fé do res pon sá vel, bem como no sen ti do da au sên cia de pre ju í zo aos co fres pú bli cos, ante o ace itá vel grau de se gu ran ças re ser va do pela GFF Ltda. aos con tra tos por ela fir ma dos com as em pre sas emi ten tes das no tas impug nadas.

Ou tro dado que vem a cor ro bo rar o en ten di men to por nós es po sa do até aqui e que se con tra põe front al men te às su po si ções de en ri que ci men to ilí ci to do res pon sá vel ou de des vio de re cur sos do pro je to é o fato de que o Sr. Gu i lher me Fon tes de i xou de sa car R\$611.036,84 a que ti nha di re i to por con ta da taxa de ad mi nis tra ção, ten do in clu si ve so li ci ta do ao Mi nis té rio da Cul tu ra que pas se a con si de rar a que le va lor como ad i ci o nal à con tra parti da já re ali za da até o mo men to.

Se ria mais uma vez, por tan to, iló gi co e in sen sa to pen sar que o be ne fi ci á rio pu des se lo cu ple tar-se de pou co mais de du zen tos mil re a is e por ou tro lado abrir mão de mais de se is cen tos mil re a is.

A S^ª Dire to ra da Se cex/RJ prop õe o ar qui va men to do pro ces so sob a ale ga ção de que tra ta-se de pres ta ção de con tas par ci al e de que as pen dên ci as apon ta das no Pro je to foram es cla re ci das. Quan to a isso, cum pre ob ser var que as fal has ora ve ri fi ca das não cons ti tu em, de fa to, ra zão bas tan te para im pin gir a es tas con tas car á ter de irre gu la ri da de. Jus ti fi ca mos tal com pre en são com base em que es tas não abran gem a in te gra li da de dos re cur sos, ou seja, são par ci a is, o que fa ria com que uma even tu al de ci são que ad vi es se des te pro ces so pu des se ser con si de ra da jul ga men to pre ci pi ta dos atos pra ti ca dos pelo res pon sá vel.

Des se mo do, cre mos que even tu al jul ga men to em seu des fa vor, que vi es se a ser, des de lo go, le va do a efe i to por este Tri bu nal, po de ria es tar a an te ci par ju í zo de va lora ser mo di fi ca do ou des ca rac te ri za do quan do do exa me da pres ta ção de con tas fi nal do Pro je to, com pre ju í zos ób vi os ao res pon sá vel já nes ta fase.

Sen do as sim e anu in do à pro po si ção da Uni da de Téc ni ca, te mos que, até mes mo por ra ci o na li da de ad mi nis tra ti va e eco no mia pro ces su al, pos sa-se aco lher a tese do uso da con tra parti da para des ca rac te ri zar o dé bi to e trans ferir a ne ces si da de de com pro va ção das des pe sas glo sa das para a pres ta ção de con tas fi nal do Pro je to.

Em ver da de, con si de ran do o avan çado grau de de sen vol vi men to do Pro je to 'Cha tô' e as con clu sões a que ora se che ga, es ta mos con ven ci dos da ne ces si da de da im e di a ta con ti nu i da de da obra, sob pena de da nos irre pa rá ve is à parte do pro je to já de sen vol vi da até o mo men to e de pre ju í zos ób vi os ao Er á rio, aos con tri bu in tes e do a d o res e à so ci e da de em ge ral.

VIII

Enfim, os atos praticados pela firma Guilhaerme Fontes Filmes Ltda., no desenvolvimento do Projeto 'Chatô', não confirmaram, até o presente momento, prejuízo aos cofres públicos, o que elimina a hipótese de imputação de débito a responsável.

Por outro lado, em tendo em vista a existência de débito não o eximida obrigação legal de demonstrar, por ocasião da prestação de contas final do projeto, o nexo existente entre os recursos obtidos e de contrapartida e as despesas relacionadas aos valores glosados pelo órgão de Controle Interno. As exceções a esta regra são as despesas efetuadas com material permanente e aquelas referentes ao pagamento de taxas e juros bancários, por quanto não estão associadas a índices de inidoneidade de comprovantes fiscais já se encontram devida mente com provadas detrações au tos.

A necessidade de comprovação de todos os gastos realizados no projeto, independentemente de os recursos serem públicos ou provenientes de contrapartida, decorre do fato de que os meios de entrada e de saída de valores na contas pecífi ca do projeto são comuns a ambos. Significa dizer que, somente com a plena ciência da real destinação do total de despesas, é possível assegurar a consistência das fontes de recursos alocados sob a forma de contrapartida.

Ante o que expõe, este Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifestou-se de acordo com a proposta da Secex/RJ, no sentido do doarquivamento deste processo, bem como em relação às determinações e de mais providências sugeridas às fls. 49/52 dos autos, com os acréscimos que consistiram nos necessários, na forma adiante proposta:

1) que seja determinada ao órgão de Controle Interno com o pretenente que verifique, na futura Prestação de Contas final do Projeto 'Chatô', se os serviços e bens associados aos valores adiante discriminados foram de fato prestados e fornecidos em favor do projeto em questão, o que poderia ser feito, por amostragem, mediante o confronto entre os documentos em comento e a correspondente movimentação bancária, ou se não sob outra forma que se mostre igualmente eficaz ao atingimento do objetivo do que ora se propõe:

1.1) R\$187.347,56 (documentos com índices de inidoneidade), já executados aqueles caracterizados pela Unidade Técnica, às fls. 40/41 do volume principal dos autos; e

1.2) R\$7.725,00 (nota emitida pela empresa Philippe Nei va Produções Ltda. e identificada incorretamente como pertencente ao Projeto '500 Anos').

2) com relação, especificamente, aos R\$926.100,00 (importância transferida do Projeto 'Chatô' para o Projeto '500 Anos'), a comprovação da execução das despesas realizadas com esses recursos pode ser examinada na composição da contrapartida por ocasião da Prestação de Contas final do Projeto '500 Anos', caso V. Ex² concordem com o considero excedente da contrapartida como elemento de compensação financeiro no processo em exame. Caso contrário, que seja determinada ao responsável o retorno de tal importância à conta específica do Projeto 'Chatô' com fins de que integre sua respectiva Prestação de Contas final".

5. Em 23-11-2001, deu entrada nes te Gabinete so li ci ta ção for mu la da pela Pro cur ad o ri a da Re pú b li ca no Es ta do do Rio de Ja ne i ro, no sen ti do de ser for ne ci da có pi a do pro ces so em ex a me, a fim de ins tu ir In qué ri to Po li ci al ins ta u ra do para apu rar pos sí vel des vio de re cur sos cap ta dos (fls. 89/90).

6. *É o relatório.*

PROPOSTA DE DECISÃO

Este Tri bu nal tem manifestado preocupação crescente com a sistemática de concessão de incentivos fiscais à atividade do áudio visual, tendo buscado conhecer os critérios adotados para a previsão, concessão, controle e fiscalização desses benefícios que envolvem renúncia de receita pública federal. Em consequência, foram realizadas, mais recentemente, duas grandes audiências na Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual do Ministério da Cultura, sobre as quais presto as informações que se seguem.

2. O Levantamento de Auditoria, objeto do TC-012.844/1996-9, foi apreciado na sessão de 14-5-1997, na qual este Plenário – ao acolher as razões expostas pelo Relator, em nome do Ministro José Antonio Barreto de Macedo – decidiu, entre outras medidas, determinar à aludida Secretaria a adoção de diversas providências, visando a correção de falhas verificadas na operacionalização do sistema (Decisão nº 266/97 – TCU – Plenário, in Ata nº 17/97).

3. Já o Relatório da Auditoria realizada pela 6ª Secretaria de Controle Externo mencionada Secretaria do Audiovisual (TC-014.502/2000-4) – que se estendeu à mais Secretarias do Ministério da Cultura, no período de 9 a 23-10-2000, em cumprimento ao Plano de Auditoria aprovado por este Plenário para o 2º semestre da quele exercício, cujo objetivo era analisar a condução dos processos de concessão de benefícios fiscais na área cultural, bem como verificar o cumprimento de determinações exaradas por este Tribunal, dentre elas, aquelas referentes à deliberação acima referida – encontra-se no Gabinete do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, após exame das razões de justificativa oferecidas pelos responsáveis ouvidos em audiência acerca de diferentes ocorrências verificadas.

4. Verificou-se, em decorrência dos trabalhos realizados por este Tribunal, a diversidade da legislação afeta à atividade – fim da Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual, bem assim a tipicidade dos processos relativos à concessão/fiscalização dos benefícios fiscais na área cultural.

5. No presente caso, conforme detalhadamente exposto no Relatório precedente, a empresa Guilherme Fontes Filmes Ltda. foi autorizada a captar recursos, com fundamento nas Leis nºs 8.313/91, (Lei “Roua net”), no valor de R\$12.043.717,00, e 8.685/93 (Lei do Audiovisual), no valor de R\$3.000.000,00 – com prazos finais de captação de rendimentos, após sucessivas prorrogações: até 22-10-98 (por esta última Lei mencionada) e até 31-12-99 (pela Lei nº 8.313/91) – para o custeio do projeto pertencente à produção de um longa metragem sobre a vida de Assis Chateaubriand, baseado no livro homônimo de Fernando Morais, intitulado “Chato – o Rei do Brasil”.

6. Em janeiro de 2000, ante as notícias de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos em causa, a Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual – tendo em vista as disposições das Portarias/MinC nºs 46, de 13-3-98 e 500, de 18-12-98, mesmores quando um saldo a captar, com base na Lei “Rou a net”, no montante aproximado de R\$6.400.000,00 – solicitou do responsável a prestação de contas parcial, bem assim o material até então produzido, que foi submetido à avaliação do consultor do Ministério da Cultura (fls. 504/505 do vol. 14).

7. Consoante as sinalado, com propriedade, pelo douto Ministério Público, endossando posicionamento adotado pela Secex/RJ, as ocorrências objeto do presente processo não constituem razão bastante para, desde logo, se cumprimos o rito previsto no art. 12 da Lei nº8.443/92, com vistas à devolução, porquanto, entre outras razões, estas contas não abrangem a totalidade dos recursos autorizados, bem assim que há consistentes indícios de boa-fé do responsável, tendo em vista diversos elementos presentes nos autos, sobre os quais passo a discorrer.

8. Com relação à principal ocorrência impugnada pelo Controle Interno, relativamente aos indícios de inidoneidade de notas fiscais, várias foram as providências adotadas pelo responsável, preliminarmente, dando conta das garantias de que se valeu para aceitar tais documentos (existência de cópia dos respectivos contratos sociais e do número do CNPJ), e, posteriormente, apresentando de número junto à Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro contra aquelas empresas responsáveis pela emissão das notas impugnadas.

9. Outrossim, com acordo com a doutra Procuradoria, quando as sinala que a apresentação de documentos inidôneos não é, por si só, de terminante para a conclusão pela responsabilidade absoluta do contratante, havendo que se apreciar os elementos de natureza subjetiva para a formação de um juízo de valor seguro. A propósito, válida a observação do Ministério Público, no sentido de que, numa relação comercial envolvendo documentos fiscais, a parte que costumeiramente concorre para os ilícitos é justamente o emitente do documento, conforme inúmeras decisões judiciais hoje existentes, “isenando, em regra, o comprador e atribuindo ao vendedor as sanções cabíveis, excetuando-se apenas aquelas casos em que fi que comprova da prática de corluio entre as partes, o que, ressaltado-se como ponto fundamental deste processo, não se confirmou no presente caso, no que toca à firma Guilherme Fontes Filmes Ltda.”.

10. Outro elemento que corrobora o entendimento manifestado pela Procuradoria, no que se refere à ausência de má-fé do responsável, se prende ao fato de que o Sr. Guilherme Fontes deixou de sacar R\$611.036,84 a que teria direito por conta da taxa de administração prevista no orçamento aprovado pelo Ministério da Cultura, não sendo razoável presumir que deixaria de utilizar aqueles recursos a que teria direito para desviar, via notas fiscais ilegítimas, uma quantia que não chega a atingir 1/3 daquele montante.

11. Sem embargo das considerações, faz-se mister que, quando da análise da prestação de contas final do Projeto, fi que devidamente demonstrado que os serviços e/ou bens pertinentes às notas tidas como inidôneas foram efetivamente prestados e/ou fornecidos no objeto previamente ajustado. Por outro lado, ante a natureza da

ocorrência apontada, com si de ro de todo prudente a proposta formulada pelo ilustre Procurador-Geral para que seja providenciada a remessa de cópia dos elementos relacionados à ilegitimidade dos documentos fiscais em questão às Secretarias de Fazenda do Estado e do Município do Rio de Janeiro, e ao Ministério Público da quele Estado, visando a que sejam instaurados os processos cabíveis a fim de apurar a responsabilidade pelo possível cometimento de ilícito fiscal.

12. Acerca da menção na não-utilização dos valores concernentes à taxa de administração, em que pese tal fato de mostrar indício de boa-fé do responsável, tendo para mim que não há, no momento, como constatar tais valores como contrapartida da empresa Guilherme Fontes Filmes Ltda., com fundamento dos pareceres, ante a ausência de norma regulamentadora específica, motivo pelo qual também acolho a sugestão da Secex/RJ, consignada no item 3.1.1 do Relatório precedente, no sentido de se determinar ao Ministério da Cultura providências a esse respeito.

13. No tocante à contrapartida, consoante as sinalamos pareceres, o valor aprovado pelo MinC foi de R\$2.408.743,40 e o efetivamente aplicada pelo responsável foi de R\$2.711.924,78, cabendo desconstatar, para efeito de acréscimo de sua contrapartida, o valor da taxa de administração, pelos motivos expostos no item supra. Quanto tal fato – excesso de contrapartida – por si só, não tenho, a meu ver, o condão de elucidar as ocorrências ora questionadas, de mostrar o in ter res da empresa Guilherme Fontes Filmes Ltda. no Projeto “Chato – o Rei do Brasil”, com tração do-se, por outro lado, às suposições de enriquecimento ilícito ou de desvio de recursos públicos.

14. Ante as peculiaridades do presente processo, mormente constatar dos fortes indícios no sentido de que se pode demonstrar, ao final, que os valores questionados nestas prestações de contas parciais foram efetivamente aplicados no Projeto em exame, creio que se possa adotar, no essencial, o encamiñamento proposto nos pareceres, tendo em vista – vale frisar – o que consta dos autos, até o momento.

15. Ademais, há que se constatar o valor cultural da obra em questão, bem assim o volume de recursos federais direcionados para o Projeto ora em exame, qual seja, um montante aproximado de R\$9.600.000,00, e ainda o percentual de execução do orçamento aprovado (cerca de 72%), o que justifica, no meu entender, a proposta (v. item 3.2.1 do Relatório supra) de se determinar à Secretária para o Desenvolvimento do Audiovisual que avalie a possibilidade de conceder novo prazo de captação para os recursos autorizados, neste caso, cabendo lembrar que o art. 11, § 3º, do Decreto nº974/93, que regulamenta a Lei nº8.685/93, prevê a facultade de desinvestimentos se colherem outra empresa produtora para concluir o Projeto.

16. Com relação ao valor transferido para o Projeto “500 Anos” (R\$926.100,00), com si de ro con ven ien te que se determine o retorno de tais recursos à conta-corrente do Projeto “Chato”, a fim de que, quando do exame da prestação de contas final, se verifique a correta aplicação dos valores destinados a essa finalidade específica.

17. No tocante às notas fiscais emitidas em nome do referido Projeto “500 Anos” – nada obstante a informação presente à fl. 1.068 do vol. 14, no sentido de que foi retificada uma das notas fiscais questionadas – considerando que, com fundamento

mentao responsável, algumas atividades comuns aos dois projetos seriam desenvolvidos de forma simultânea, em tendo que se deva avaliar a correta aplicação de tais valores, na oportunidade das prestações de contas financeiros dos Projetos em causa.

18. Sobre a aquisição de material permanente (R\$3.700,00) e ao pagamento de taxas e juros bancários sobre o saldo devedor (R\$4.978,75), acolho o entendimento da Procuradoria, tendo em vista que, por seus valores, isoladamente, tais despesas devidas não se revestem de materialidade suficiente para dar seguimento ao presente processo, valendo no tar, por oportuno, que na sessão deste Plenário de 4-12-2001 foi aprovada a Decisão Normativa nº 43/2001, que fixou o valor de R\$15.000,00 para os casos da espécie.

19. Com respeito às demais determinações propostas pela união de técnica, considero-as de todo pertinentes, exceto no que concerne às seguintes:

19.1 – Tendo em vista o disposto nas Leis nºs 9.995/2000 (art. 35) e 10.266/2001 (art. 34) – as quais dispõem sobre as diretrizes para a elaboração das Leis Orçamentárias de 2001 e 2002, respectivamente – tenho por inaceitável a sugestão de solicitar manifestação da Advocacia-Geral da União – AGU acerca da definição de contrapartida pretendida pelo legislador no art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.685/93, uma vez que tais disposições são aplicáveis aos casos de transferências voluntárias da União, com signadas na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, não sendo, portanto, pertinentes aos benefícios que em volvem renúncia de receita pública federal, como ora se trata.

19.2 – No que se refere à proposta contida no item 3.5 do Relatório supra, no sentido de se realisar Auditoria Operacional na Secretaria do Audiovisual, considero-a dispensável, no momento, tendo em vista que, conforme consignado no item 3 desta Proposta de Decisão, a 6ª Seccex realizou, recentemente, Auditoria na Secretaria do Audiovisual, que se estendeu às demais Secretarias do Ministério da Cultura, que visa a analisar a condução dos processos de concessão de benefícios fiscais na área cultural, bem assim verificar o cumprimento de determinações exaradas por este Tribunal, dentre elas, aquelas referentes à Decisão nº 266/97 – TCU – Plenário.

20. Consta, às fls. 68/88, cópia do Relatório da Comissão encarregada da instrução do Inquérito Administrativo CVM nº 12/00 – instaurado para apurar as possíveis irregularidades ocorridas no registro, emissão e distribuição de certificados de investimento em obras audiovisuais cine mato gráficas pela empresa Guilherme Fontes Filmes Ltda. – o qual foi apresentado à deliberação da Comissão de Valores Mobiliários, em 17-10-2000. Desse modo, e considerando que até o momento não se fizeram presentes nestes Tribunal os resultados advindos do aludido Relatório, não obstante a requisição formulada pela Procuradoria junto a este Tribunal neste sentido, entendo cabível que se reiterem as solicitações à entidade.

21. Por derradeiro, ante a solicitação formulada pela Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro (fls. 89/90), em tendo pertinentes atender tal pleito, remetendo à autoridade solicitante, também, cópia da deliberação ser adota da, bem assim do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentam.

Ante todo o exposto, acolho, no essencial, os pareceres e manifestações por que seja adotada a decisão que ora submeto a este Plenário.

DECISÃO Nº 1.086/2001 – TCU – PLENÁRIO ¹

1. Processo nº TC-009.231/2001-7 (c/ 15 volumes).
2. Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial inscrita no rol de competência da não-aprovação da prestação de contas de recursos captados por meio da Lei “Roanet” e da Lei do Audiovisual.
3. Entidade: Guilherme Fontes Filme Ltda.
4. Responsável: Guilherme Machado Cardoso Fontes.
5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secex/RJ.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – determinar ao Ministério da Cultura que:

8.1.1 – regulamente, por meio de instrumento normativo adequado, a forma de apropriação pelo proponente da taxa de administração ou taxa de remuneração da produção, seja como contrapartida, seja como remuneração do proponente, bem como os percentuais aceitáveis e base de cálculo;

8.1.2 – adotar providências no sentido de rever o dispositivo estabelecido no art. 10 da Portaria MinC nº 500/98 que induz a conflitos entre os preceitos da Lei nº 8.313/91 e da nº 8.685/93, aliterada pela Lei nº 9.323/96, na parte que estipula o limite de benefícios fiscais a serem usufruídos pelos contribuintes que optaram por investir na atividade audiovisual;

8.1.3 – evite conceder para um mesmo projeto incentivos fiscais vinculados às Leis nºs 8.313/91 e 8.685/93, pois a Lei Rouanet não ampara o limite máximo de captação pelo proponente em 80%, conforme o art. 10 da Portaria MinC nº 500/98;

8.1.4 – exigir das empresas beneficiárias de recursos vinculados às Leis nºs 8.313/91 e 8.685/93 a abertura de contas bancárias distintas para aplicação em projetos de audiovisual complementares, de forma a favorecer o controle, a fiscalização e a transparência dos benefícios concedidos pelas referidas leis, inclusive dos recursos de contrapartida;

8.2 – determinar à Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual do Ministério da Cultura que:

8.2.1 – efetuar o rigorosa análise da documentação que irá integrar a prestação de contas final do Projeto, visando a que se firme juízo sobre a efetiva e correta aplicação dos recursos federais investidos, verificando, em especial, se os serviços e/ou bens associados aos valores adiantados foram de fato prestados e/ou fornecidos em favor do Projeto em questão, observando as disposições do art. 8º da Lei nº 8.443/92, quando comprovada a ocorrência de efetivo dano ao Erário:

¹ Esta decisão ainda não havia sido publicada no *DOU* na data do fechamento desta edição da *Revista TCU*.

- a) R\$187.347,56 (documentos com indícios de inidoneidade);
- b) R\$7.725,00 (nota emitida pela empresa Philippe Neiva Produções Ltda. e identificada incorretamente como pertencente ao Projeto ‘500 Anos’);
- c) R\$926.100,00 (valor transferido para a conta-corrente do Projeto “500 Anos”).

8.2.2 – exigir documentos que comprovem a aplicação da contrapartida de recursos próprios ou de terceiros;

8.2.3 – promover a baixa de responsabilidade do Sr. Guilherme Machado Cardoso Fontes, CPF nº 896.247.047-87, na conta “diversos responsáveis” do Sifa e no Cadin;

8.3 – comunicar à Secretária para o Desenvolvimento do Audiovisual do Ministério da Cultura que:

8.3.1 – em face da documentação existente nos autos, o Tribunal de Contas da União nada tem a opor quanto à continuidade do Projeto “Chatô – o Rei do Brasil”, devendo aquela Secretária informar a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, sobre as providências adotadas;

8.3.2. – com relação, especificamente, aos R\$926.100,00 (importância transferida do Projeto ‘Chatô’ para o Projeto ‘500 Anos’), a comprovação da execução das despesas realizadas com esses recursos pode ser examinada na composição da contrapartida por ocasião da Prestação de Contas final do Projeto ‘500 Anos’, a critério da empresa Guilherme Fontes Filme Ltda., ou pode ser determinado ao responsável o retorno de tal importância à conta específica do Projeto ‘Chatô’ com fins de que integre sua respectiva Prestação de Contas final”;

8.4 – solicitar, com fundamento no artigo 4º, in cisos X e XI, da Lei Complementar nº 73/93, à Advocacia-Geral da União – AGU que se manifeste sobre o conflito entre as Leis nºs 8.313/91 e 8.685/93, nos casos de comparitilhaamento, por um mesmo projeto, dos benefícios fiscais à atividade de audiovisual, pois a Lei Rouanet não ampara o limite máximo de captação pelo proponente em 80%, conforme previsto no art. 10 da Portaria MinC nº 500/98;

8.5 – requisitar à Comissão de Valores Mobiliários – CVM que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze dias), a contabilidade, os resultados advindos do Relatório do Inquérito Administrativo CVM nº 12/00, cuja instrução foi apresentada para deliberação do Colegiado, em 17-10-2000;

8.6 – determinar à Secex/RJ que:

8.6.1 – constitua processo apartado, com vistas ao acompanhamento das providências objeto da presente deliberação;

8.6.2 – remeta cópia dos elementos relativos aos ilegitimidades dos documentos fiscais em questão às Secretarias de Fazenda do Estado e do Município do Rio de Janeiro, e ao Ministério Público daquele Estado, visando a que sejam instaurados os processos cabíveis a fim de apurar a responsabilidade pelo possível cometimento de ilícito fiscal;

8.6.3 – encaminhar cópia dos autos à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em atendimento ao Ofício PR/RJ/GAA/nº 550/01, de 24-10-2001;

8.7 – determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que acompanhe o cumprimento das determinações objeto da presente deliberação;

8.8 – encaminhar cópia da presente deliberação, bem assim do Relatório e da Proposta de Descrição que a fundamente, à Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual, à Secretaria Federal de Controle Interno, à CVM, às Secretarias de Fazenda do Estado e do Município do Rio de Janeiro, ao Ministério Público do Estado, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e à Advocacia-Geral da União – AGU;

8.9 – determinar o arquivamento do presente processo.

9. Ata nº 56/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 12-12-2001 – Extraordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva (Redator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

11.2. Auditores presentes: Lincoln Magalhães da Rocha e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

11.3. Ministro que alegou suspeição: Adylson Motta.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

IRAM SARAIVA
Ministro-Redator

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO DO SENADO FEDERAL -
INTERPRETAÇÃO DO ART. 72 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
Consulta

Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues

Grupo I – Classe III – Plenário

TC-014.185/2001-3

Natureza: Consulta

Órgão: Senado Federal

Interessada: Secretaria de Controle Interno do Senado Federal

Ementa: Consulta. Interpretação do art. 72 da Lei de Responsabilidade da Fiscal. Conhecimento. Atendimento. Aliminação imposta pelo art. 72 abrangendo a totalidade das despesas com serviços de terceiros, de duzidos apenas os gastos pessoais, caracterizados como de substituição de servidores e empregados públicos, referentes ao art. 18, § 1º, da LRF. As novas contas criadas pela Secretaria do Tesouro Nacional em 2001, no Plano de Contas da Administração Pública Federal (33390.04.12, 33390.35.04, 33390.36.29, 33390.37.07, 33390.39.13), têm como única finalidade de discriminar as despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, para permitir incluí-las no tal gasto pessoal. Comunicação à autoridade consulente. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Sr^a Diretora da Secretaria de Controle Interno do Senado Federal, indagando da correta interpretação do art. 72 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal que trata da limitação de despesas com serviços de terceiros (fls. 1/2).

Acompanha o expediente o Ofício nº 191/01-PG, contendo parecer exarado pelo eminente Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, conclusivo no sentido de que “os limites do art. 72, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se referem genericamente a serviços de terceiros, mas apenas aqueles que visem substituir mão-de-obra”. (fls. 3/13).

Embasa da nesse parecer, pretende a consulente que “o limite de ‘serviços de terceiros’ que não deve sofrer aumento em relação ao exercício de 1999 deve abranger tão-somente os valores referentes às contas 33390.04.12, 33390.35.04, 33390.3.29,

33390.37.07 e 33390.39.13, ou seja, aquelas criadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e que se referem exclusivamente à substituição de mão-de-obra”.

A questão foi examinada com adequada percuência pela união da técnica, conforme bem-la vira da instrução fls. 14/21, *in verbis* :

“II – ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE

O art. 216 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União estabelece que o Plenário decidirá sobre consultas, quanto à dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas autoridades listadas em seus incisos e § 1º. O art. 217 do Regimento, por sua vez, estipula que: ‘o Relator ou o Tribunal não conhece rá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que ver se sobre caso concreto, ...’.

Verifica-se, então, que a consulta formulada pela Ilma. Diretora não deveria ser conhecida porque a existência de legitimidade para sua formulação não é atendida, embora todos os demais requisitos previstos nos artigos referidos estejam presentes.

Contudo, o assunto limitação de serviços de terceiros e sua conexão com as despesas despesal, via contratos de terceirização para substituição de servidores e empregados públicos, apresentam-se relevantes para o cálculo e controle das despesas com pessoal e com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos da Administração Pública, estando a merecer, assim, orientação.

*Nesse sentido, considera-se oportuna a manifestação do Tribunal, acolhendo e decidindo sobre a consulta formulada pela Ilma. Diretora, com o intuito de conferir caráter normativo ao entendimento que esta SEMAG ora submete a apreciação do Exmo. Ministro **Walton Alencar Rodrigues** em vista do disposto na Resolução nº 142/2001, art. 5º, III.*

III – HISTÓRICO

Anteriormente, com o objetivo de atender ao Aviso nº 9/2000-GM/AM, de 11-12-2000, em que o Ministro-Relator das Contas do Governo da União, referente ao exercício de 2000, informou ao Senado Federal os elementos que deveriam constar das contas do Exmo. Presidente da Casa, a Ilma. Diretora encaminhou consulta a esta SEMAG – OFÍCIO nº 2/01-SAC/SCINT/SF, de 11 de janeiro de 2001 (cópia anexa) – sobre dúvida surgida quanto à aplicação do art. 72 da LRF, no tocante às despesas que deveriam ser computadas como serviços de terceiros com vistas à comparação com a limitação prevista no citado artigo.

O Aviso retromencionado, do Exmo. Ministro-Relator solicitou, na ocasião, ao Senado Federal, entre outras, as seguintes informações:

‘demonstrativo relatório sintético da quantidade de despesal, sua distribuição e recursos financeiros despendidos (Despesa com pessoal, distinguindo a com inativos e pensões), bem como do cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/200) para despesas de pessoal, inclusive as despesas com serviços de terceiros, se for o caso’ (grifamos).

Observa-se que a limitação quanto a serviços de terceiros consta da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 72, nos seguintes termos:

‘Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não pode rá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta lei complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.’

A dúvida suscitada, então, pela Diretora, no Ofício de 11 de janeiro de 2001, traduzia-se em questionamento específico sobre a inclusão dos gastos indicados abaixo entre as despesas com serviços de terceiros:

- a) 3339033.00 – Passagens e Despesas com Locomoção;*
- b) 3339035.00 – Serviços de Consultoria;*
- c) 3339036.00 – Outros de Serviços de Terceiros – Pessoa Física;*
- d) 3339037.00 – Locação de Mão-de-obra;*
- e) 3339039.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.*

Por meio do Ofício nº 3/2001 – GS, de 19 de janeiro de 2001 (cópia anexa), e após consultarealizada junto à Coordenação de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, a SEMAG informou à Diretora o entendimento vigente à época, que era:

– os gastos efetuados nos elementos de despesa 33 – Passagens e Despesas com Locomoção – e 35 – Serviços de Consultoria – não podem ser incluídos como despesas com serviços de terceiros;

– os demais gastos, efetuados nos elementos de despesas 36 – Outros serviços de Terceiros – Pessoa Física –, 37 – Locação de Mão-de-Obra – e 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, podem ser computados como despesas com serviços de terceiros, ressalvando-se, nos casos dos elementos 36 e 39, que os gastos efetuados nessas rubricas vinculados a prestadores de serviços (terceirização de mão-de-obra; limpeza, vigilância etc.) não podem ser computados, ou seja, somente os gastos realizados com substituição de mão-de-obra dos servidores/funcionários dos órgãos/entidades que podem ser considerados registrados como tais despesas.

Cabe esclarecer que esta SEMAG consultou a Coordenação de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional em razão do § 2º do art. 50 da LRF que assim dispõe: ‘A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, em quanto não implançada o conselheiro de que trata o art. 67’.

Em uma segunda oportunidade, a Diretora da Secretaria de Controle Interno do Senado Federal encaminhou o Ofício nº 27/01 – SAC/SCINT/SF, de 23-2-2001 (cópia anexa), a esta SEMAG, em razão de persistir dúvida sobre ‘quais itens de vem, efetivamente, ser considerados como ‘serviços de terceiros’, nos termos do artigo 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal’.

*A dúvida permaneceia pois, conforme informou Ilma. Diretora, o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, publicado no Diário Oficial da União de 31-1-2001, trouxe em nota de rodapé do **Demonstrativo das Despesas com Serviços de Terceiros** a seguinte observação: ‘na composição dos serviços de terceiros foram considerados os elementos de despesa: Serviços de Consultoria; Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física; Locação de Mão-de-Obra; Arrendamento Mercantil e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.’*

Após nova consulta à Coordenação de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, esta Secretaria de Macroavaliação Governamental informou a Diretora, por meio do Ofício nº 27/2001 – SEMAG, de 9-3-2001 (cópia anexa), que ficou confirmada do que os itens de despesas listados na nota de rodapé do **De demonstrativo das Despesas com Serviços de Terceiros** são os que efetivamente devem ser considerados para efeito do art. 72 da LC nº 101/2000 (LRF).

O questionamento ora apresentado a esta SEMAG (Ofício nº 103/01 – SAC/SCINT/SF, retro citado), sobre o mesmo assunto, tem motivação em consultas que a Ilma. Diretora fez de maneira à Secretaria do Tesouro Nacional e ao eminente Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.

Da consulta formulada à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, foi obtida a informação que aquela STN considerou como gasto de serviços de terceiros os elementos ‘Serviços de Consultoria’, ‘Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física’, ‘Locação de Mão-de-Obra’, ‘Arrendamento Mercantil’ e ‘Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica’, no grupo ‘Outras Despesas Correntes’.

Segundo a Diretora, a STN informou também ‘que tem havido muitas discussões com o propósito de unificar o entendimento da Lei, e um dos aspectos especialmente abordado refere-se à terceirização de mão-de-obra (parágrafo 1º do artigo 18) e aos serviços de terceiros (art. 72)’ e que ‘desse forma, para classificação apropriada das despesas com terceirização de mão-de-obra, foram criadas as seguintes contas:

- 33390.04.12 – Substituição de mão-de-obra;
- 33390.35.04 – Substituição de mão-de-obra;
- 33390.36.29 – Substituição de mão-de-obra;
- 33390.37.07 – Substituição de mão-de-obra;
- 33390.39.13 – Substituição de mão-de-obra.’

Por sua vez, em resposta à consulta que lhe foi formulada, o eminente Procurador-Geral, após realizar análise dos aspectos jurídicos que envolvem a aplicação do art. 72 da LRF, manifestou o entendimento de que ‘os limites do art. 72, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se referem genericamente a serviços de terceiros, mas apenas aqueles que visam substituir mão-de-obra’ e ‘que entender de modo diverso significaria restringir, nos três pontos de todas as esferas de governo, os limites de serviços de terceiros quando se sabe que a Lei Complementar reguladora do artigo 169 da Constituição Federal, só pode tratar de despesas pessoais’.

Com base no entendimento do Procurador-Geral, a Diretora concluiu, então, ‘que o limite de ‘serviços de terceiros’ que não deve sofrer aumento em relação ao exercício de 1999 deve abranger tão-somente os valores referentes às contas 33390.04.12, 33390.35.04, 33390.36.29, 33390.37.07 e 33390.39.13, ou seja, aquelas criadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e que se referem à substituição de mão-de-obra.

IV – ANÁLISE

A interpretação sistemática do § 1º do art. 18 com a totalidade do mesmo artigo permite de duzir que as despesas com os contratos de terceirização de mão-de-obra

que se refere à substituição de mão-de-obra de vem ser so ma das aos de mais gas tos res sal ta dos no ca put do ar ti go de ma ne i ra a com por a des pe sa to tal com pes so al. Isso, por que o ca put do ar ti go pro cu ra iden ti fi car os ti pos de gas tos re la ci o na dos a des pe sas com pes so al e o § 1º de ter mi na que as ter ce i ri za ções que se refe rem a subs ti tu i ção de mão-de-obra se jam con ta bi li za das como ‘Outras Des pe sas de Pes so al’.

Cabe ob ser var tam bém o es ta be le ci do no art. 64 da Lei nº 9.995/2000 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2001):

‘Art. 64. O dis pos to no § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000, apli ca-se ex clu si va men te para fins de cál cu lo do li mi te da des pe sa com pes so al, in de pen den te men te da le gal i da de ou va li da de dos con tra tos.’ (grifo nos so).

Assim, a LDO ori en ta do ra da lei or ç a men tá ri a de 2001 con fir mou o en ten di men to de que os va lo res dos con tra tos de ter ce i ri za ção de mão-de-obra re la ti vos à subs ti tu i ção de ser vi do res e em pre ga dos pú bli cos in te gram as des pe sas com pes so al para fins de cál cu lo do li mi te des sa des pe sa.

O art. 61 da Lei nº 10.266/2001 (Lei de Di re tri zes Or ç a men tá ri as – LDO para 2002) re pe tiu o con te ú do do art. 64 da LDO do ano an te ri or, o que de mons tra que o en ten di men to já se torna firme.

Cabe ob ser var, to da via, que o Pa rá gra fo ú ni co do art. 64 da LDO não con si de rou como sen do de subs ti tu i ção de mão-de-obra os con tra tos de ter ce i ri za ção re la ti vos a ex e cu ção in di re ta de ati vi da des que, si mul ta ne a men te:

‘I – sejam ac cessó ri as, in stru men ta is ou com ple men ta res aos as sun tos que con sti tu em á re a de com pe tên cia le gal do ó rg ão ou en ti da de;

II – não se jam in re ntes a cate go ri as fun ci o na is ab ran gi das por pla no de car gos do qua dro de pes so al do ó rg ão ou en ti da de, sal vo ex pres sa dis po si ção le gal em con trá ri o, ou quan do se tra tar de car go ou cate go ri a ex tin to, to tal ou par ci al men te.’

Portan to, o art. 64 con ce i tu ou e dis tin gui u os con tra tos de ter ce i ri za ção para subs ti tu i ção de mão-de-obra dos de mais con tra tos de ter ce i ri za ção.

Para que a con ta bi li za ção a de qua da das des pe sas re la ti vas a am bos os ti pos de con tra tos pu des se ser fe i ta, a STN cri ou, em 2001, no Pla no de Con tas da Ad mi ni stra ção Pú bli ca Fe de ral, as con tas:

– 3.3.3.9.0.04.12 – Con tra ta ção por Tem po De ter mi na do – Pes. Ci vil – Subs tit. de Mão-de-Obra (Art. 18 Par. 1 LC 101);

– 3.3.3.9.0.35.04 – Ser vi ços de Con sul to ri a – Subs tit. de Mão-de-Obra (Art. 18 Par. 1 LC 101);

– 3.3.3.9.0.36.29 – Out ros Ser vi ços de Ter ce i ros – Pes so a Fí si ca – Subs tit. de Mão-de-Obra (Art. 18 Par. 1 LC 101);

– 3.3.3.9.0.37.07 – Lo ca ção de Mão-de-Obra – Subs tit. de Mão-de-Obra (Art. 18 Par. 1 LC 101);

– 3.3.3.9.0.39.13 – Out ros Ser vi ços de Ter ce i ros – Pes so a Ju rí di ca – Pes. Ci vil – Subs tit. de Mão-de-Obra (Art. 18 Par. 1 LC 101).

Assim, os sal dos des sas con tas de subs ti tu i ção de mão-de-obra pu de ram, a par tir de en tão, ser so ma dos aos das de mais con tas re gi s tra do ras das des pe sas com

pesoal, para cálculo do total das despesas e confrontação com os limites previstos no art. 19 da LRF.

Poder-se-ia argumentar que essas contas (com códigos 3.3.3.x.x.xx.xx) foram criadas em correspondência com o Grupo de Despesa 3 – Outras Despesas Correntes ao invés do Grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais, onde estariam corretamente enquadradas. Entretanto, houve motivo para a criação das contas no Grupo 3. As instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2001 (Manual Técnico de Orçamento – MTO-2001) não haviam incorporado ainda as modificações necessárias ao atendimento do art. 18 da LRF. Daí, os recursos necessários às despesas de substituição de mão-de-obra foram dispostos, no Orçamento da União de 2001, no Grupo 3 – Outras Despesas Correntes.

A promulgação da LRF ocorreu em maio de 2000 e as instruções do MTO-2001, com a discriminação dos itens que deveriam compor cada Grupo de Despesa também foram aprovadas em maio desse ano. Com premente-se, portanto, que não houve tempo hábil para modificar as dotações dos órgãos que compunham a proposta orçamentária.

Espera-se, agora, para a execução do Orçamento da União de 2002, que as contas de substituição de mão-de-obra, criadas para atender o art. 18, § 1º, sejam dispostas no Plano de Contas da União junto com as demais contas relativas a despesas de pessoal e encargos sociais, que têm correspondência com o Grupo de Natureza de Despesa 1. O Manual Técnico de Orçamento (MTO-2002) com as instruções para elaboração da proposta orçamentária de 2002 contém indicação de que isso deve ocorrer. O Manual traz a Portaria Interministerial nº 163/2001 (STN/MF e SOF/MP) que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O Anexo II da Portaria, ao tratar da Natureza da Despesa, especifica que o Grupo de Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais compreende:

‘Despesas de natureza salarial de correntes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, bem como soldo, gratificações e adicionais, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse se público, quando se referir à substituição de serviços, e despesas com a substituição de mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização quando se tratar de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, exceto nos casos de cargo ou categoria em extinção, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.’ (grifo nosso)

O cita do Anexo II apresenta, também, um novo Elemento de Despesa:

‘34 – Outras Despesas de Pessoal de correntes de Contratos de Terceirização Despesas relativas à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, que sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de car-

gos do pessoal, classificáveis no grupo de despesa '1 – Pessoal e Encargos Sociais', em obediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000. Quando a mão-de-obra envolver categorias funcionais em extinção a despesa será classificada nos mesmos elementos das demais despesas do contrato e no grupo de despesa '3 – Outras despesas correntes'.

Conseqüentemente, espera-se, também, que as contas de substituição de mão-de-obra recebam o código '34' referente ao novo elemento de despesa criado, juntamente com códigos de subelemento identificados do tipo de contrato de terceirização a que se referem.

Verifica-se, dessas providências, que permanece o propósito de destinar os gastos efetivos com pessoal, que se caracterizam como de substituição de mão-de-obra, das demais despesas constantes dos contratos de terceirização, para que possam ser incluídos no cálculo da despesa total de pessoal para fins de confrontação com os limites do art. 19 da LRF.

A criação das contas de substituição e do novo elemento de despesa têm, também, por objetivo evitar que sejam acarada a despesa de pessoal. A demissão de servidores públicos do quadro e contratação de empresas para alugar pessoas para executar os mesmos serviços é o procedimento a ser evitado com o lançamento do gasto de pessoal nas contas correspondentes ao elemento de despesa 34.

O art. 72 da LRF, da mesma forma, permite evitar que se macera a despesa com pessoal. A limitação para o crescimento da despesa com serviços de terceiros é obstáculo à demissão de servidores por meio da extinção de cargos e contratação de terceiros para substituí-los.

O art. 72, em tanto, vai além de evitar que se disfarce a despesa com pessoal. Entende-se que tem como primeiro objetivo limitar, de maneira geral, o aumento das despesas com terceiros, por meio da restrição ao seu crescimento em relação à receita corrente líquida.

Portanto, a limitação da despesa com serviços de terceiros, descontados os gastos com substituição de mão-de-obra, com o sistema do art. 72 da LRF. Esse entendimento consta da doutrina¹:

'Quanto à despesa com serviços de terceiros (própria mente dita, isto é, independente da despesa al, e sempre medida em percentual da receita corrente líquida, art. 2º, IV) configurada no momento da entrada em vigência da Lei de Responsabilidade de Fiscal – não pode ráter acréscimo durante os três exercícios subsequentes.'

Ade mais, não pa rece haver dúvida sobre a abrangência das despesas com serviços de terceiros. Assim, no Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Ordem de Serviço nº 14, de 22-5-2000 – 'Reflexos da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de

¹ MOTTA, Carlos P. C. A Questão de Pessoal na Lei de Responsabilidade de Fiscal: Aspectos da Seguridade Social in Lei de Responsabilidade de Fiscal. Abordagens Pontuais Doutrina e Legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 128.

Responsabilidade Fiscal na Ação Fiscalizadora do Tribunal de Contas da União. Brasília. Dez. 2000. – está escrito:

‘Assim, de acordo com o texto legal, as despesas com serviços de terceiros ficam limitadas a um percentual da receita corrente líquida. Assim, compreende-se que a regra posta no transcrita art. 72 estabelece um limitador de comprometimento da receita corrente líquida com serviços de terceiros, de forma similar ao que se estabelece para as despesas com pessoal no art. 71. Todavia, neste caso, não foi permitido o aumento adicional de 10%. Diante disso, entende-se que a intenção deste dispositivo foi a de restringir as ‘terceirizações’, vedando o adicional de 10%.

Tal limite deve ser calculado tomando-se por base o total das contratações de prestação de serviços com terceiros celebrados no exercício de 1999, e verificando qual a sua participação percentual em relação ao montante da receita corrente líquida arrecadada no mesmo exercício.’

Em outro trabalho, sem vinculação institucional, seus autores² do mesmo modo se manifestam:

‘Com inspiração análoga à que la dos arts. 70 e 71, o art. 72 cuida de limitar as despesas com serviços de terceiros. Essas despesas, como percentual da receita corrente líquida, devem limitar-se, até o término do exercício seguinte ao da publicação da LRF, ao nível observado no exercício de 1999.’

De fato, o art. 72 da LRF tem por objetivo limitar o crescimento das despesas com serviços de terceiros. Embora pareça bastante restritivo, o comando do art. 72 refere-se a percentual da receita corrente líquida. Ou seja, não está vedado o aumento da despesa com serviços de terceiros, está vedado, sim, o aumento desse tipo de despesa em proporção superior à variação da receita corrente líquida. Assim sendo, o art. 72 está coerente com a LRF, pois visa à responsabilidade da gestão fiscal que ‘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...’³ Além disso, cabe lembrar que a limitação prevista no artigo é transitória, até 2002.

Outrossim, não se percebe impedimento para a limitação inscrito no art. 72, porque a Lei Complementar nº 101/2000 ‘estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição’ (art. 1º da LRF). Por tanto, além do art. 169 da Carta Magna, a LRF complementa, principalmente, o art. 163. Este artigo estabelece, por sua vez, que lei complementar disporá, entre outras questões, sobre finanças públicas.

V – CONCLUSÃO

O entendimento desta SEMAG pode ser resumido assim:

² NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Comentários e esclarecimentos sobre a Lei Complementar nº 101, de 4-5-2001, Brasília, Dez. 2001.

³ Art. 1º, § 1º, da LRF.

– para cumprimento do § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, houve necessidade de criação de contas específicas para registrar os valores dos contratos de terceirização que se referem à substituição de serviços e empregados públicos. Os saldos dessas contas podem, a partir de então, ser somados aos demais saldos das contas registradas das despesas com pessoal, para cálculo do total das despesas e comparação com os limites do art. 19 da lei;

– o art. 72 da LRF objetiva limitar as despesas com serviços de terceiros, tendo como parâmetro aquelas realizadas, em 1999, como tais, estendendo-se essa limitação até 2002;

– para verificar o atendimento à limitação prevista no art. 72 da LRF, deve-se computar o total das contratações de prestação de serviços de terceiros, deduzidos os gastos com pessoal caracterizados como de substituição de serviços e empregados públicos, referentes ao art. 18, § 1º, e confrontá-lo com a receita corrente líquida.

VI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Propõe-se o encaminhamento dos autos, em vista do disposto na Resolução nº 142/2001, art. 5º, III, ao Exmo. Min. **Walton Alencar Rodrigues**, Relator das Cortes do Governo da República de 2001, sugerindo que a consulta seja conhecida em razão da argumentação apresentada no item II – ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE, para, no mérito, o Tribunal decidir segundo o entendimento oferecido no item V – CONCLUSÃO.

Ademais, se aceita a proposta de encaminhamento, que seja dado conhecimento à Ilma. Diretora do Controle Interno do Senado Federal do inteiro teor da presente instrução, em complemento à Decisão do Tribunal, com o intuito de elucidar o tema.”

Em razão da importância do tema, de ampla repercussão em toda a Administração Pública, solicitei oitiva do Ministério Público (fl. 29), tendo o d. Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas se manifestado de acordo com a proposta da Semag (fls. 30/1), sublinhando que “a despeito de ter existido algum entendimento dúbio, a solução encontrada é pacífica, qual seja, aquela confirmada pela Coordenação de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, de que apenas procurou-se ‘descontar os gastos efetivos com pessoal, que se caracterizam como de substituição de mão-de-obra, das demais despesas constantes dos contratos de terceirização, para que possam ser incluídos no cálculo da despesa total de pessoal para fins de confrontação com os limites do art. 19 da LRF’.”

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, em face da relevância da matéria, conheço da consulta.

A questão trazida ao deslinde desta Corte diz com a correta interpretação do art. 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Eis os termos do dispositivo:

“Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, do exercício

anterior à entrada em vigor desta lei complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.”

Conforme desta cou a uni da de técnica, logo em seguida à entrada em vigor da lei, surgiram dúvidas sobre quais elementos de despesas de veriam ser considerados como abrangidos pela limitação imposta pelo referido artigo, tendo sido definido, pela Coordenação de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, que deveriam ser contempladas as seguintes despesas: Serviços de Consultoria; Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física; Locação de Mão-de-obra; Arrendamento Mercantil e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física.

Cabe observar que, em quanto não implantado o consórcio de gestão fiscal previsto no art. 67 da LRF, a Coordenação de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional possui competência legal para editar normas gerais para consolidação das contas públicas, conforme dispõe o § 2º do art. 50 da LRF.

Assim, até o presente momento, a orientação expedida pela Coordenação de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional é de observância obrigatória por todos os órgãos públicos.

Isso não oblitera, por certo, a atuação normativa do Tribunal de Contas da União, que ocorrerá de forma corrente, haja vista que esta Corte possui competência legal para “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência”, na forma do art. 1º, in ci so XVII, da Lei 8.443/92.

Ade mais, não resta dúvida de que a fiscalização da execução do orçamento público e o cumprimento da LRF está compreendida entre as competências constitucionais do TCU. Aliás, em seu art. 59, a LRF expressamente refere a competência do Tribunal para fiscalizar o cumprimento de suas normas.

Sem embargo, lamenta divergir da tese defendida pelo douto Procurador-Geral do TCU, Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no parecer carreado aos autos pela consultente, às fls. 3/13, por quanto não vislumbramos sinais de alteração do entendimento firmado pela Coordenação de Contabilidade da STN.

A tese adotada por S. Ex^a parte de premissa que, data vênua, parece-me equivocada. Sustenta que a LRF foi editada com o propósito de regulamentar o art. 169 da Constituição Federal e, por isso, “só pode tratar de despesas de pessoal” (vide fl. 13, item b, *in fine*). Assim, a partir dessa premissa, construiu arca buço lógico conducente à conclusão de que a única interpretação possível para o art. 72 seria a de que o limite de despesa com serviços de terceiros refere-se à despesa que o art. 18, § 1º, da própria lei, classificou como outras despesas de pessoal.

No entanto, a Lei Complementar 101/2000 não se limita a regulamentar despesas de pessoal, conforme se verifica da redação do seu art. 1º, *in verbis*:

“Art. 1º Esta lei complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.”

O esco po da lei é, por tanto, mu i to mais am plo do que con si de rou o sr. Pro cu ra dor-Geral do TCDF, al can çan do a re gu la men ta ção de to das as ma té ri as de Fi nan ças Pú bli cas, na for ma pre vis ta nos arts. 163, 165, § 9, e 169 da Cons ti tu i ção Fe de ral.

Se a lei pode dis por sobre to dos os as sun tos de fi nan ças pú bli cas, não vis lum bro abso lute men te nen hum ain cons ti tu cional i da de em fi xar li mi te para o to tal des pen di do com ser vi ços de ter ce i ros, na for ma do art. 72 da LRF.

A ú ni ca des pe sa com ser vi ços de ter ce i ros ex cluí da des se mon tan te se ria a vin cu la da à subs ti tu i ção de mão-de-obra, pois os gas tos des sa na tu re za são mo ti vo de es pec í fi ca li mi ta ção, a teor do art. 18, § 1º, da LRF.

De acordo com esse dis po si ti vo, a des pe sa com con tra tos de ter ce i ri za ção de mão-de-obra que se re fe rem à subs ti tu i ção de ser vi do res e em pre ga dos pú bli cos se rá clas si fi ca da como “Outras Des pe sas de Pes so al” e so ma da à des pe sa com pes so al pro pri a men te di ta, in di ca da no ca pu to do art. 18, para fins de sub mis são aos li mi tes in di ca dos nos arts. 19, 20 e 71 da LRF.

Com essa ú ni ca fi na li da de é que a STN cri ou em 2001, no Pla no de Con tas da Ad mi nis tra ção Pú bli ca Fe de ral as no vas con tas 33390.04.12, 33390.35.04, 33390.36.29, 33390.37.07, 33390.39.13, re fe ri das pela con su len te em seu ex pe di en te.

A prop ó si to, con fir man do esse en ten di men to, ver fi ca-se que as Leis nºs 9.995/2000 e 10.266/2001, que tra tam das di re tri zes or çam en tá ri as para os ex er cí ci os de 2001 e 2002, res pec ti va men te, es ta be le ce ram com idên ti co tex to, em seus arts. 64 e 61, res pec ti va men te, que “o dis pos to no § 1º do art. 18 da Lei Com ple men tar nº 101, de 2000, apli ca-se ex clu si va men te para fins de cál cu lo do li mi te de des pe sa com pes so al, in de pen den te men te da le gi ti mi da de ou va li da de dos con tra tos”.

Essa in ter pre ta ção em na da pre ju di ca o re gu lar fun ção na men to da ati vi da de ad mi nis tra ti va, pois o li mi te im po si to pela nor ma re fe re-se a per cen tu al da re ce i ta cor ren te lí qui da. Assi m, não está ve da do o au men to da des pe sa com ser vi ços de ter ce i ros, mas, ape nas, o au men to em pro por ção su pe ri or à va ri a ção da re ce i ta cor ren te lí qui da. Além dis so, essa li mi ta ção vi go ra rá so men te até o ex er cí cio de 2002.

Des sa for ma, aço lho os pa re ces e VOTO por que o Tri bu nal de Con tas da União ado te a DECISÃO que ora sub me to à apre ci a ção des te Ple ná ri o.

DECISÃO Nº 1.084/2001 – TCU – PLENÁRIO⁴

1. Pro ces so TC-014.185/2001-3
2. Clas se de Assun to: III – Con sul ta.
3. In te res sa da: Se cre ta ri a de Con trole In te rno do Se na do Fe de ral.
4. Órgão: Se na do Fe de ral.
5. Re la tor: Mi nis tro Wal ton Alen car Ro dri gues.

⁴ Esta de ci são ain da não ha via si do pu bli ca do no DOU na data do fe cha men to des ta edi ção da Re vis ta do TCU.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG.

8. Decisão: os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92, de ciência conhecida da consultoria para responder-las nos seguintes termos:

8.1. a limitação imposta pelo art. 72 abrangendo a totalidade das despesas com serviços de terceiros, deduzidos apenas os gastos com pessoal caracterizados como de substituição de servidores e empregados públicos, referidos no art. 18, § 1º, da LRF;

8.2. as novas contas criadas pela Secretaria do Tesouro Nacional em 2001, no Plano de Contas da Administração Pública Federal (33390.04.12, 33390.35.04, 33390.36.29, 33390.37.07, 33390.39.13), têm como única finalidade discriminar as despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos para permitir incluí-las no total gasto com pessoal;

8.3. encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, à autoridade consultante; e

8.4. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 56/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 12-12-2001 – Extraordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Valmir Campelo, Aylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zylber e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

11.2. Auditores presentes: Lincoln Magalhães da Rocha e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro-Relator

ATOS NORMATIVOS

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 39, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2001¹

Dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro – COB e ao Comitê Paralímpico Brasileiro, por força da Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando que as sistes ao Tribunal, no âmbito de sua competência e jurisdição, o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, nos termos do previsto no art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

Considerando que compete ao Tribunal de Contas da União a fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro – COB e ao Comitê Paralímpico Brasileiro, oriundos de concursos de prognósticos e loterias federais e similares, nos termos do § 3º do art. 56 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, al do pelo art. 2º da Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001;

Considerando a peculiaridade do sistema de transferência de recursos estabelecida pela Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001; e

Considerando as características próprias do Comitê Olímpico Brasileiro e do Comitê Paralímpico Brasileiro, que não possuem vínculo hierárquico com a Administração Pública, resolve:

Art. 1º A fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paralímpico Brasileiro em decorrência da Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001, será realizada mediante acompanhamento, inspeções e auditorias.

§ 1º O acompanhamento a que se refere *ocaput* será realizado mediante análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes, encaminhados na forma estabelecida nos arts. 3º e 4º desta Instrução ou solicitados a qualquer tempo pelo Tribunal.

§ 2º As inspeções e auditorias mencionadas no *caput* dar-se-ão em conformidade com o programa previsto nos Planos de Auditoria do Tribunal ou por determinação dos Colegiados ou Relatores.

§ 3º A execução dos trabalhos de fiscalização referidos no parágrafo anterior ficará a cargo da União de Técnicas responsável pela análise dos processos dos órgãos e entidades relacionadas com a função de governo Desporto e Lazer.

¹ Esta decisão ainda não havia sido publicada no DOU na data do fechamento desta edição da Revista do TCU.

§ 4º Na execução dos trabalhos de fiscalização a que se refere o parágrafo 2º, por de rão, a critério da SEGECEX, ser re ali za das ações con jun tas com as Se cre ta ria de Con tro le Ex ter no nos Esta dos, co or de na das pela Uni da de Téc ni ca a que se re fe re o pa rá gra fo an te rior.

Art. 2º A execução das despesas re ali za da pelo Co mi t ê Ol ím pi co Bra si le i ro e o Co mi t ê Pa ra ol ím pi co Bra si le i ro, com os re cur sos de que tra ta a Lei nº 10.264/2001, deve ob ser var os prin cí pi os ge ra is da ad mi nis tra ção p úb li ca, em es pe cial os in ser i dos no art. 37 da Cons ti tu i ção Fe de ral.

Art. 3º Para efe i to do acom pa nha men to de que tra ta o art. 1º des ta In stru ção, o Co mi t ê Ol ím pi co Bra si le i ro e o Co mi t ê Pa ra ol ím pi co Bra si le i ro en ca mi narão ao Tri bu nal de Con tas da Uni ão, tri mes tral men te, re la tó rio de apli ca ção dos re cur sos pro ve ni en tes de con cur sos de prog nós ti cos e lo te ri as fe de ra is e si mi la res, re çõ i dos em decorrênciada Lei nº 10.264/2001.

§ 1º O re la tó rio a que se re fe re o ca put deste arti go de ve rá ser en ca mi nha do ao Tri bu nal de Con tas da Uni ão até o úl ti mo dia do mês sub se quên te ao tér mi no de cada tri mes tre do an o ci vil, con ten do os se guin tes ele men tos, re fe ren tes ao úl ti mo tri mes tre en ce rra do:

I – vo lu me de re cur sos re pas sa dos pela Cai xa Econ ô mi ca Fe de ral, dis cri mi nan do os mon tan tes des ti na dos ao des por to es co la re uni ver si tá rio (§ 2º do art. 56 da Lei nº 9.615/98, acres ci do pela Lei nº 10.264/2001);

II – ex tra tos das con tas ban cá ri as es pe cí fi cas, cri a das pa ra re ce ber e mo vi men tar ex clu si va men te os re cur sos ori un dos da Lei nº 10.264/2001;

III – re la ção de pro gra mas e pro je tos nos qua is os re cur sos fo ram apli ca dos, in for man do sua vin cu la ção com o fo men to, o de sen vol vi men to ou a ma nu ten ção do des por to, a for ma ção de re cur sos hu ma nos, a pre pa ra ção téc ni ca, a ma nu ten ção, a lo co mo ção e a par ti ci pa ção de at le tas em even tos des por ti vos, nos ter mos do in ci so II do § 3º do art. 56 da Lei nº 9.615/98, acres ci do pelo art. 2º da Lei nº 10.264/2001;

IV – de mon strati vos in tén ti cos dos pa ga men tos efe tu a dos, or ga ni za do por gru pos de des pe sas, no qual es te ja iden ti fi ca do o va lor de cada gru po e sua dis tri bu i ção per cen tu al nos pro gra mas e pro je tos de que tra ta o in ci so III;

V – mon tan te apli ca do por pro gra ma e por pro je to; e

VI – me di das ado ta das com vis tas ao sa ne a men to de even tu a is ir re gu la ri da des oc or ri das na apli ca ção dos re cur sos de que tra ta a Lei nº 10.264/2001, in clu si ve na exe cu ção de cen tra li za da de pro gra mas e pro je tos, in for man do a fase em que se en con tram as ações im ple men ta das e os re sul ta dos até en tão al can ça dos.

§ 2º Com pe t e à Se cre ta ria de Con tro le Ex ter no res pon sá vel pela fis ca li za ção e acom pa nha men to da apli ca ção dos re cur sos de que tra ta a Lei nº 10.264/2001, re ce ber e ana li sar os ele men tos re la ci o na dos no § 1º des te arti go, re pre sen tan do ao Mi nis tro - Re la tor sem pre que da aná li se re sul tar a iden ti fi ca ção de oc or rên cia con trá ria aos prin cí pi os que re gem a Ad mi nis tra ção P úb li ca.

§ 3º Os re la tó ri os de que tra ta o ca put deste arti go, con ten do os ele men tos re la ci o na dos no § 1º, se rão man ti dos na uni da de téc ni ca res pon sá vel por sua aná li se pelo pra zo

de cinco anos, com todo do seu recebimento, podendo, por motivo de funcionalidade, ser armazenados em banco de dados informatizado, criado para essa finalidade.

Art. 4º Para subsidiar os trabalhos de fiscalização de que trata o art. 1º, a Caixa Econômica Federal informará ao Tribunal de Contas da União, trimestralmente, os valores repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro.

Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto neste artigo, a Caixa Econômica Federal remeterá, até o último dia do mês subsequente ao término de cada trimestre do ano civil, os dados relativos ao mês anterior, de forma discriminada, mediante listagens ou meios magnéticos, ou permitirá o acesso do Tribunal a sistemas informatizados que contenham as informações relativas às transferências de que trata o inciso I do § 3º do art. 56 da Lei nº 9.615/98, acrescido pelo art. 2º da Lei nº 10.264/2001.

Art. 5º Os relatórios e as informações de que tratam os arts. 3º e 4, respectivamente, relativos aos trimestres anteriores à entrada em vigor desta Instrução, serão encaminhados ao Tribunal de Contas da União no prazo de até 60 dias, contados da data de publicação desta Instrução Normativa no *Diário Oficial da União*.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões Ministro Luciana no Brandedo Alves de Souza, em 11 de dezembro de 2001.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

RESOLUÇÃO Nº 145, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2001¹

Dá nova redação ao art. 77 do Regulamento Interno.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, resolve:

Art. 1º O art. 77 do Regulamento Interno passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 77. As pautas das Sessões Ordinárias e das Extraordinárias serão organizadas pelo Secretário do Plenário e pelos Subsecretários da Primeira e da Segunda Câmaras, sob a supervisão do Presidente do respectivo Colegiado, observada a ordem de Anterioridade dos Relatores. (NR)

§ 1º As listas destinadas à constituição de pauta serão elaboradas sob a responsabilidade dos Relatores, observadas as classificações dos grupos e classes previstos no § 5º deste artigo e nos arts. 42 e 74, conforme o caso, e entre guel às Secretaria-Geral das Sessões com antecedência mínima de sete dias úteis da Sessão. (NR)

§ 2º As pautas das Sessões serão disponibilizadas pela Secretaria-Geral das Sessões, em meio eletrônico, aos Gabinetes dos Ministros, dos Auditores e do Representante do Ministério Público junto ao Tribunal até o quinto dia útil antecedente às Sessões. (NR)

§ 3º As pautas das Sessões serão divulgadas mediante afixação em local próprio e acessível do edifício-sede do Tribunal, bem como em caminha para publicação nos órgãos oficiais do Boletim do Tribunal de Contas da União ou Diário Oficial da União, com antecedência de até dois dias úteis da Sessão e disponibilizadas no site (www.tcu.gov.br), com essa mesma antecedência, em exerto do referido Boletim. (NR)

§ 4º A divulgação da pauta ou de seu adiamento, em exerto no órgão oficial do Boletim do Tribunal de Contas da União, no site (www.tcu.gov.br), com antecedência de até dois dias úteis da Sessão, suprirá a publicação no Diário Oficial da União. (AC)

§ 5º Para efeito da organização de pauta, os processos serão divididos em dois grupos, assim constituídos (NR):

I – Grupo I: processos em que o Relator acolhe em seu Voto as conclusões dos pareceres coincidentes do titular da Unidade Técnica e do Representante do Ministério Público, ou do único parecer emitido por um dos referidos órgãos;

II – Grupo II: processos em que o Relator discorda das conclusões de pelo menos um dos pareceres ou do único parecer emitido, bem como aqueles que não contém parecer. (NR)

§ 6º Acritério do Relator, podem ser classificados entre os do Grupo II, pela relevância da matéria, os processos enquadráveis no Grupo I. (NR)

¹ Publicada no DOU de 10-12-2001.

§ 7º A inclusão em pauta de processo do Grupo I somente será feita se, ajuízo do Relator, não puder ser adotada, por decisão preliminar ou despacho singular, as medidas saneadoras previstas no art. 140, ou puder constar de Relação para votação na forma do art. 79 deste Regulamento. (NR)

§ 8º Se não disponíveis em meio eletrônico pelo Gabinete do Relator, com antecedência mínima de três dias úteis da Sessão de julgamento e apreciação dos processos, ao Presidente, aos Ministros, aos Auditores, ao representante do Ministério Público e à Secretaria-Geral das Sessões, os arquivos das Relações de processos, bem como dos Relatórios submetidos ao respectivo Colegiado. (NR)

§ 9º Os processos cujos Relatórios não forem enviados eletronicamente à Secretaria-Geral das Sessões no prazo previsto no § 8º deste artigo serão automaticamente excluídos da pauta e incluídos na pauta da Sessão seguinte. (NR)

§ 10. O Relator que pretenda incluir processos em pauta fora do prazo previsto no § 1º, encaminhará justificativa à Presidência do respectivo Colegiado, para deliberação. (NR)

§ 11. A inclusão em pauta fora do prazo previsto no § 1º somente será deferida se for possível a sua publicação nos órgãos oficiais com antecedência de até dois dias úteis da Sessão e disponibilização no site (www.tcu.gov.br), com essa mesma antecedência, em excerpto do Boletim do Tribunal de Contas da União. (NR)

§ 12. As eventuais substituições no conteúdo dos Relatórios procedidas pelo Relator, após o vencimento do prazo previsto no § 8º deste artigo, deverão ser distribuídas eletronicamente aos destinatários mencionados no § 8º, com a indicação da alteração, e encaminhadas, mediante cópia impressa da página alterada à Secretaria-Geral das Sessões. (NR)

§ 13. Será disponibilizado em meio eletrônico antecipadamente ao Presidente, aos Ministros, aos Auditores, ao Representante do Ministério Público, e à Secretaria-Geral das Sessões, o arquivo de projeto ou proposta, com a respectiva justificação, quando se tratar de Enunciado de Súmula, Instrução Normativa, Resolução ou Decisão Normativa. (NR)

§ 14. Prescinde de publicação no órgão oficial a inclusão em pauta de processos (AC):

- I – em que se estejaproposto mediadacautelarouaudiênciado responsável;
- II – que tratem da aprovação de atos normativos;
- III – administrativos, apedido do interessado.

§ 15. Na hipótese do § 4º, havendo solicitação de sustentação oral, o Gabinete do Relator deverá comunicar ao requerente a inclusão do processo em pauta. (AC)”

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões Ministro Luísa no Branção Alves de Souza, em 27 de novembro de 2001.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

RESOLUÇÃO Nº 146, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2001¹

Dispõe sobre a implementação da Gratificação de Desempenho dos integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso da atribuição prevista no art. 95 do Regimento Interno, aprova do pela Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993, tendo em vista as disposições constantes do Plano de Carreiras dos servidores da Secretaria do Tribunal de Contas da União, e

considerando a necessidade de assegurar, desde o início da vigência do referido Plano, a observância dos limites orçamentários de despesa com pessoal aos quais se refere o *caput* do art. 169 da Constituição Federal, bem como os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

considerando que a Gratificação de Desempenho é instituída no Plano de Carreira como parcela variável, limitada ao percentual de cinqüenta por cento, incidente sobre o vencimento básico do servidor, a ser atribuída com base no implento de metas de produção e qualidade;

consideando que a referida Gratificação tem a finalidade de de incentivar o desempenho dos servidores, devendo-se guardar fielmente esse propósito na sua implementação, resolve:

Art. 1º A atribuição da Gratificação de Desempenho aos servidores ativos integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União observará as diretrizes estabelecidas nesta Resolução.

Art. 2º Na fixação dos valores a serem pagos a título de Gratificação de Desempenho serão rigorosamente respeitados os limites de despesa com pessoal determinados na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial nos arts. 17, 19, 20 e 71, bem como as dotações orçamentárias específicas.

Parágrafo único. Sempre que o somatório das Gratificações de Desempenho auferidas mensalmente pelos servidores ultrapassar o montante orçamentário destinado ao seu pagamento, lhes será aplicado o fator de ajuste proporcional, a fim de garantir a observância dos limites de que trata o *caput*.

Art. 3º Para efeito de aferição de desempenho, os servidores serão submetidos a avaliação individual, efetuada de acordo com os seguintes itens:

I – Resultado Institucional, que corresponde a 50% do conceito final da avaliação, calculado com base no implento de metas estabelecidas pela Presidência no Plano Anual de Diretrizes do TCU;

II – Desempenho Profissional, que corresponde a 50% do conceito final da avaliação, compreendendo, paritariamente, os seguintes fatores avaliativos:

¹ Publicada no BTCU nº 82/2001, de 28-12-2001.

- a) Qualidade – exatidão dos trabalhos a cargo do avaliado;
- b) Produção – contribuição individual do avaliado para o alcance do resultado da unidade;
- c) Prazo – rapidez no cumprimento das tarefas atribuídas ao avaliado.

Parágrafo único. O percentual de Gratificação de Desempenho do servidor será determinado proporcionalmente à pontuação obtida na avaliação individual, observado o disposto no parágrafo único do art. 2º desta Resolução.

Art. 4º As avaliações individuais serão realizadas pelos titulares das unidades básicas, técnicas, técnico-executivas, de apoio estratégico, de assessoramento especializado e de apoio e assessoramento técnico a autoridades do Tribunal na qual o avaliado tenha lotação.

§ 1º Os ocupantes de funções comissionadas diretamente vinculadas a autoridades do Tribunal serão por elas avaliados.

§ 2º A competência de que trata este artigo poderá ser delegada, observada a vinculação hierárquica, vedada a subdelegação.

§ 3º O disposto no parágrafo anterior não se aplica no caso das unidades técnico-executivas.

Art. 5º Até que seja processada a avaliação de que trata o art. 4º, a parcela individual da Gratificação de Desempenho será paga, a título de adiantamento, no valor equivalente a dez por cento do vencimento básico do servidor, sendo feitas, excepcionalmente, no mês de abril de 2002, eventuais compensações referentes a valores pagos a maior ou a menor nos meses de janeiro a março de 2002.

Parágrafo único. As avaliações subsequentes à que se encerrou em abril de 2002 serão trimestrais, podendo esse prazo ser alterado pela Presidência, de acordo com o interesse do serviço.

Art. 6º O disposto nesta Resolução não prejudica a avaliação específica para fins de estágio probatório.

Art. 7º Fica assegurada a compensação de eventuais diferenças de vencimentos advindas da implantação do Plano de Carreiras dos servidores da Secretaria do Tribunal de Contas da União, conforme disposto no inciso XV do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 8º A Comissão de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento da Avaliação de Desempenho dos Servidores do TCU – CADAD, com vistas a aprimorar o sistema de avaliação individual de desempenho, fica incumbida de adotar providências para o aperfeiçoamento da Gestão Integrada de Desempenho – GID, já implantada no Tribunal, em caráter experimental.

Art. 9º Esta Resolução será regulamentada em ato da Presidência, que disporá, em especial, sobre:

I – forma e prazos das avaliações individuais;

I – ponderação dos itens e fatores avaliativos, bem como das metas consideradas no cálculo do item Resultado Institucional;

III – demais procedimentos necessários ao cumprimento do disposto nesta Resolução.

Art. 10. Antes da realização da segunda avaliação de desempenho, serão analisados os resultados atingidos com a sistemática ora aprovada, que poderá ser revista, se necessário.

Art. 11. Os casos omissos serão dirimidos pela Presidência do Tribunal.

Art. 12. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

RESOLUÇÃO Nº 147, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2001¹

Dispõe sobre a aplicação da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001 ao Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União e regulamenta o Plano de Carreira de seus servidores.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso da atribuição prevista no art. 95 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.356, de 2001, resolve:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre os cargos efetivos, os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança que integram o Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União, e regulamenta a Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União, na forma da Lei nº 10.356, de 2001.

Art. 2º A Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União é integrada pelos cargos efetivos de Analista de Controle Externo, Técnico de Controle Externo e Auxiliar de Controle Externo, de nível superior, médio e básico, respectivamente, que são distribuídos em áreas e especialidades, conforme disposto no Anexo I desta Resolução, e estruturados em Classes e Padrões na forma do Anexo II.

§ 1º A transposição dos ocupantes de cargos efetivos do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União transformados nos termos dos arts. 19 a 23 da Lei nº 10.356, de 2001, é feita na forma do Anexo III desta Resolução.

§ 2º A transformação dos cargos vagos determinada no art. 24 da Lei nº 10.356, de 2001, é feita na forma do Anexo IV desta Resolução.

§ 3º A transformação autorizada no art. 25 da Lei nº 10.356, de 2001, dos cargos de Técnico de Controle Externo e Auxiliar de Controle Externo, que vi e rem a vagar, em cargos de Analista de Controle Externo – Área de Controle Externo, sem aumento de despesa, pode ser efetivada mediante ato da Presidência do Tribunal.

Art. 3º Em observância ao disposto no art. 9º da Lei nº 10.356, de 2001, as atribuições dos cargos de que trata o artigo anterior serão especificadas em ato da Presidência do Tribunal.

Art. 4º A remuneração dos servidores integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União é composta pelo Vencimento Básico e pela Gratificação de Desempenho, incidente sobre o respectivo vencimento básico, que será fixada de acordo com o implemento de metas de produção e qualidade, na forma estabelecida em ato específico do Tribunal.

§ 1º São ainda devida aos servidores integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União as vantagens pessoais incorporadas nos termos da legis-

¹ Publicada no BTCU nº 2/2002, de 17-1-2002.

lação apli cá vel e as van ta gens de fe ri das, de for ma co le ti va, aos ser vi do res ci vis da União, nos termos da lei.

§ 2º Ata be la de ven ci men to bá si co dos ser vi do res da Se cre ta ria do Tri bu nal de Con tas da União é a cons tan te do Ane xo V des ta Re so lu ção.

§ 3º Com pe te à Pre si dên cia do Tri bu nal man ter atu ali za dos os va lo res da ta be la de ven ci men to bá si co, de a cor do com as al te ra ções que so bre ela ve nham a in ci dir.

Art. 5º O en qua dra men to dos atu a is ser vi do res da Se cre ta ria do Tri bu nal de Con tas da União, efe tu a do de a cor do com o dis pos to no art. 29 e §§ da Lei n.º 10.356, de 2001, é o que cons ta do Ane xo VI des ta Re so lu ção.

§ 1º Nos ca sos em que o en qua dra men to re sul tar de cré ci mo de ven ci men tos, ve da do no in ci so XV do art. 37 da Cons ti tu i ção Fe de ral, será paga ao ser vi dor Par ce la Com pen sa tória, no va lor do de ces so ve ri fi ca do.

§ 2º O de cré ci mo de ven ci men tos o cor re quan do o so má tó rio das par ce las de ca rá ter per ma nente a que o ser vi dor fa zia jus na si tu a ção an te ri or for su pe ri or ao va lor do pa drão em que o cor rer se u en qua dra men to na ta be la de Ven ci men to Bá si co (Ane xo V).

§ 3º A im por tân cia paga em ra zão da com ple men ta ção a que se re fe re este ar ti go pas sa a cons ti tu ir, a par tir de 1.º de ja ne i ro de 2002, par ce la in di vi du al, a ser ab sor vi da pe las re vi sões de ca rá ter ge ral in ci den tes sobre a re mu ne ra ção de to dos os ser vi do res pú bli cos fe de rais ou, es pe ci fi ca men te, so bre a re mu ne ra ção dos ser vi do res do Tri bu nal.

Art. 6º Os ser vi do res ab ran gi dos por esta Re so lu ção que op ta rem por per ma necer na si tu a ção re mu ne ra tória an te ri or de ve rão fazê-lo, jun to à Se cre ta ria-Ge ral de Ad mi nis tra ção, de for ma ir re tra tá vel, no pra zo de ses sen ta dias con ta dos da pu bli ca ção da Lei n.º 10.356, de 2001, con for me es ta be le ci do em seu art. 31.

§ 1º Os car gos dos ser vi do res op tan tes, ao va ga rem, se rão trans for ma dos em car gos de Ana lis ta de Con tro le Ex ter no – Á re a de Con tro le Ex ter no, sem au men to de des pes a, ob ser va da a com pe tência es ta be le ci da no § 3º do art. 2º des ta Re so lu ção.

§ 2º À re mu ne ra ção dos ser vi do res op tan tes apli cam-se ape nas os re a jus tes ge rais de vi dos aos ser vi do res pú bli cos fe de rais.

Art. 7º Com pe te à Pre si dên cia do Tri bu nal dis por sobre as for mas e cri té ri os de pro gressão fun cion al e pro mo ção pre vis tos no art. 14 da Lei n.º 10.356, de 2001.

Art. 8º In te gram, ain da, o Qu a dro de Pes so al da Se cre ta ria do Tri bu nal:

I – as fun ções de con fi an ça (FC) es ca la na das nos có di gos de FC-1 a FC-6, com os quan ti ta ti vos e va lo res de fi ni dos no Ane xo VII;

II – os car gos em com is são, nos quan ti ta ti vos e va lo res de fi ni dos no Ane xo VIII.

§ 1º As fun ções de que tra ta o in ci so I des te ar ti go são de exer cício ex clu si vo de ser vi do res ocu pan tes de car go de pro vi men to efe ti vo da Se cre ta ria do Tri bu nal de Con tas da União.

§ 2º O pre en chi men to dos car gos de que tra ta o in ci so II des te ar ti go, cu jos ocu pan tes se rão exer cício ex clu si vo nos Gabe nes de Mi nis tro, de Mi nis tro-Subs tit u to e do Pro cu ra dor-Ge ral, é de li vre es col ha da res pec ti va au to ri da de.

Art. 9º As funções de confiança de códigos FC-1 a FC-6, cuja denominação e distribuição constam dos Anexos IX e X, serão providas mediante assinatura:

I – do Presidente, para as funções de códigos FC-4 a FC-6;

II – do Secretário-Geral de Administração:

a) para as funções de códigos FC-1 a FC-3;

b) para todas as funções, nos casos de substituição e interinidade.

§ 1º Os efeitos financeiros de correntes de assinatura para exercício de função de confiança contar-se-ão a partir da data de publicação do ato no Diário Oficial da União, e os da dispensa, salvo expressa disposição em contrário, da data de assinatura a do respectivo ato.

§ 2º Quando o servidor de assinatura estiver licenciado ou afastado legalmente, o início do exercício na função de confiança recairá no primeiro dia útil após o término do impedimento.

§ 3º Compete à Presidência do Tribunal alterar a denominação e a distribuição das funções de confiança, de acordo com a necessidade do serviço.

Art. 10. Os cargos em comissão constantes do Anexo VIII serão providos mediante nomeação, por meio de ato da Presidência do Tribunal.

§ 1º A posse dar-se-á no prazo de até trinta dias contados da publicação do ato de nomeação.

§ 2º Soamente será empossado aquele julgado apto física e mentalmente para o exercício do cargo, em inspeção médica realizada pela unidade própria da Secretaria do Tribunal.

§ 3º Os efeitos financeiros de correntes de nomeação para cargo em comissão serão contados a partir da data de início do exercício, e os da exoneração, salvo expressa disposição em contrário, da data de assinatura do respectivo ato.

§ 4º Quando o agente nomeado estiver licenciado ou afastado legalmente, o início do exercício do cargo em comissão recairá no primeiro dia útil após o término do impedimento.

§ 5º Na exoneração, o acerto de contas alusivo a eventuais resíduos de natureza remuneratória será concluído em até quinze dias contados da publicação do ato, sem prejuízo das demais responsabilidades de ordem patrimonial.

§ 6º Os débitos eventualmente apurados de verão ser quitados no prazo de sessenta dias contados da publicação do ato de exoneração, implicando, em caso contrário, o encamiñamento para inscrição na dívida ativa da União, sem embargo da inclusão do responsável no Cadastro Informativo dos Créditos não quitados de Órgãos e Entidades Federais – CADIN, nos termos da legislação em vigor.

Art. 11. O servidor ocupante de cargo efetivo da Secretaria do Tribunal, quando investido em função de confiança, perceberá a remuneração do cargo efetivo acrescida do valor da função para a qual tiver sido designado.

Art. 12. O servidor ocupante de cargo de provimento efetivo na administração pública federal, quando nomeado para o exercício dos cargos em comissão descritos no Anexo VIII, poderá optar, junto à Secretaria-Geral de Administração, pela remuneração

ne ração de seu cargo efetivo acrescida do valor correspondente à FC-3, no caso de Oficiante de Gabinete, ou à FC-1, no de Assistentente.

Art. 13. A alteração da denominação dos cargos efetivos nos atos de nomeação dos servidores da Secretaria do Tribunal será efetuada pela Secretaria-Geral de Administração, mediante apostilamento, no prazo de trinta dias contado da publicação desta Resolução.

Art. 14. As exonerações de correntes da extinção das funções comissionadas existentes na data de publicação da Lei nº 10.356, de 2001, serão objeto de ato específico, publicado no prazo de trinta dias contado da publicação da referida Lei, e não implicarão interrupção da investidura do ocupante, nos casos em que este seja designado, no mesmo ato, para função de confiança ou cargo em comissão previstos no art. 8º desta Resolução.

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16. Ficam revogadas as Resoluções Administrativas de números 20/1978, 24/1979, 41/1981, 63/1984, 91/1988, 98/1989, 100/1989, 101/1989, 102/1990, 109/1991, 115/1991, 118/1991, 121/1991, 122/1991, 4/1992, 5/1992, 6/1992, 7/1992, 9/1992, 12/1993 e 14/1993, bem como as Resoluções de números 103/1971, 110/1971, 130/1973, 131/1973, 132/1973, 150/1974, 167/1975, 169/1975, 174/1976, 180/1976, 3/1993, 9/1994, 21/1994, 26/1995, 31/1995, 45/1996, 62/1996, 84/1997, 96/1997 e 109/1998.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

RESOLUÇÃO Nº 148, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2001¹

Altera a Resolução nº 88, de 14 de maio de 1997, que dispõe sobre a concessão de estágio a estudantes no âmbito do Tribunal de Contas da União.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 95 do Regimento Interno, resolve *ad referendum* do Tribunal Pleno:

Art. 1º O artigo 13 da Resolução nº 88, de 14 de maio de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13. O estudante receberá, a título de bolsa de estágio, importância mensal de fôni da pelo Presidente de acordo com o nível do estágio. (NR)”.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

T.C.U., Sala das Sessões Mistas do Luciano Brandão Alves de Souza, 28 de dezembro de 2001.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

¹ Publicada no DOU de 8-1-2002.

DESTAQUE

PRINCÍPIOS GERAIS DA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS¹

Ministro Guilherme Palmeira

A realização deste Seminário sobre Gestão de Recursos Públicos Federais é um evento de grande importância para o Tribunal de Contas da União.

Ele representa, em primeiro lugar, a oportunidade de o TCU estreitar laços com as entidades do Estado de Goiás que recebem recursos da União.

Essa relação na medida é extremamente proveitosa para todos. Para o Tribunal, que está empenhado em contribuir na melhoria de desempenho da Administração Pública como um todo, é uma forma de auxiliar no aperfeiçoamento da gestão municipal, além de representar, de certa forma, uma prestação de contas de sua atuação à sociedade.

Indiretamente, o TCU também se beneficiará com este seminário, pois as correções de procedimentos de gestão que certamente decorrerão dos conhecimentos adquiridos neste encontro reduzirão o número de falhas hoje existentes e permitirão que o Tribunal possa alocar seus recursos em outras atividades, o que tornará mais eficiente sua utilização.

Mas haverá benefícios também para os participantes do seminário. Os Prefeitos Municipais, os dirigentes de entidades e os gerentes de órgãos públicos aqui presentes conhecerão o melhor Tribunal, seu modo de funcionamento, seu papel na fiscalização dos recursos repassados pela União, alguns de seus procedimentos de controle e a forma de atendê-los. Assim, poderão melhorar a maneira como empregam os recursos que recebem do Governo Federal, aprimorar seus processos de trabalho e, conseqüentemente, melhorar sua gestão como um todo, o que terá reflexos sobre sua imagem e ampliará os resultados obtidos em favor da população.

Apesar da importância que o TCU atribui a este encontro, nosso Presidente, Ministro Humberto Souto, não poderá comparecer, em razão dos compromissos que sua difícil tarefa de representar o Tribunal perante o Congresso Nacional e a Presidência da República lhe impõe.

Embora a ausência de nosso Presidente possa ser muito sentida, por sua figura carismática e por seu genuíno interesse em aproximar o TCU da comunidade, o fato é que este evento possui brilho próprio, graças à participação de tantas autoridades edrificantes municipais.

Além disso, dois motivos fazem com que eu compareça a este seminário com grande satisfação.

¹ Palestra proferida no Seminário “GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS”, realizada em Goiânia – GO, em 18-10-2001, para Prefeitos Municipais do Estado de Goiás.

O primeiro deles é a própria natureza da dática deste encontro. Sempre acreditei que não basta ao controle da Administração Pública uma atuação meramente presisiva. Controlar é uma das funções da Ciência da Administração, assim como planejar, organizar e dirigir. Por esse motivo, qualquer controle deve ter, também, caráter preventivo e pedagógico, de modo a inibir a ocorrência de irregularidades e colaborar com o aperfeiçoamento da gestão.

Assim, fico satisfeito quando compareço a um seminário como este, cujo objetivo é orientar dirigentes municipais sobre o manejo de recursos federais. Acho que eventos como este devem ocorrer com frequência, e cumpro o presente Humberto Souza por sua iniciativa de incluir nas diretrizes do Tribunal a realização de encontros semelhantes em todos os estados da Federação.

A segunda razão de minha alegria é o comparecimento, que mencionei há pouco, de número tão expressivo de autoridades municipais, o que demonstra preocupação em aperfeiçoar a gestão dos municípios e, em particular, a gestão dos recursos recebidos da União. Isso confirma minha convicção de que a qualidade dos administradores públicos está comprometida com a obtenção de um bom desempenho que seus erros, na maioria das vezes, decorrem da insuficiência de recursos e da falta de orientação adequada.

Vejo, com tudo, que é hora de começarmos a discutir os relevantes temas que nos reuniram nesta oportunidade.

Neste primeiro momento, coube-me abordar a questão dos princípios gerais da gestão de recursos públicos.

Parainiciarmos o exame do assunto, entretanto, é necessário que definamos antes o que são princípios.

Em qualquer ciência, princípios são proposições básicas, mandamentos fundamentais, que, ainda que não escritos, condicionam e orientam todas as estruturas lógicas subsequentes.

Tal como qualquer outra atividade humana, a Administração Pública também possui seus princípios, que devem norteá-la e guiá-la e a ela referem-se os atos praticados por seus agentes. Esses princípios podem ser gerais, quando orientam todo e qualquer ato administrativo, ou setoriais, quando balizam certas categorias de atividades da Administração.

Embora os estudos do Direito de virjam na identificação dos princípios gerais, podemos dizer, sem correr grandes riscos, que os mais importantes princípios gerais da Administração Pública são os enunçados no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência. Eles, por sua vez, decorrem de outros princípios ainda mais gerais, que orientam toda a estruturação política e jurídica do País, como, por exemplo, o da isonomia e o republicano.

O princípio da legalidade administrativa é consequência do princípio da legalidade ampla, que assegura que ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer algo, salvo em virtude de lei. Esse é um princípio fundamental, que nasce com o Estado de Direito e que garante respeito aos direitos individuais e sociais.

Assim, o princípio da legalidade administrativa significa que o gestor público, em todas as suas atividades, está sujeito aos comandos da lei. Assim, ele só pode fazer o que a lei permite. Diferentemente do particular, que pode fazer tudo que a lei não proíbe, a Administração somente pode realizar aquilo que este já previu e expressamente autorizou na lei.

Não basta, contudo, cumprir a letra fria da lei. É preciso observar, na prática do ato, o interesse social a ser atendido, ou seja, sua finalidade, que é comumente indiscutível da legalidade. O ato realizado para atender um interesse que não o interesse público é um ato ilegal, e sujeita seu agente a sanções administrativas e judiciais.

Por sua vez, o princípio da impessoalidade deve ser interpretado de duas formas, uma relativa aos administrados e outra referente à Administração. No primeiro sentido, ele está relacionado à finalidade de pública que deve possuir qualquer atividade administrativa, e significa que o Poder Público não pode atuar para beneficiar ou prejudicar grupos ou pessoas.

No tocante ao comportamento da Administração, o princípio da impessoalidade discipula a figura do servidor público que pratica o ato da figura do órgão ou entidade que ele representa. Desse forma, o ato deve ser imputado não ao servidor, que apenas manifestava vontade desta tal, mas sim ao ente público em cujo nome ele foi produzido.

O princípio da impessoalidade, que nada mais é do que de corênciã, no âmbito da Administração, do princípio da isonomia, tem várias consequências práticas. Por força dele, por exemplo, é vedada a promoção pessoal de autoridades e servidores na publicidade de obras, campanhas ou programas. Por causa dele, é exigido concurso público na seleção de servidores, ou, ainda, exigida licitação na aquisição de bens e serviços. É ele que acarreta a responsabilidade da Administração por prejuízos causados por seus agentes ao particular.

A moralidade é outro pressuposto de validade de todo ato administrativo do Poder Público. Não se trata, contudo, da moral comum, que regula o relacionamento cotidiano do homem do povo com seus semelhantes, mas da moral administrativa, que é o conjunto de regras físicas e disciplinares de boa administração, que orientam a aplicação do poder discricionário pelo agente público.

É importante lembrar que a moralidade deve ser observada não somente pelo gestor público, mas igualmente pelo particular que se relaciona com a Administração, que está obrigado a comportar-se com lealdade e boa-fé em todas as oportunidades.

A violação da moralidade caracteriza a improbidade administrativa, o que tem consequências graves. A própria Constituição Federal já prescreve que os atos de improbidade dos servidores públicos podem acarretar a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e a obrigação de ressarcimento ao Erário, nos termos estabelecidos pela lei, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

A publicidade sempre foi considerada um princípio da Administração. Não poderia ser diferente, pois o Poder Público, exatamente em razão de sua natureza, deve agir com maior transparência possível. Isso é indispensável para que os particulares possam, a qualquer instante, ter conhecimento do que os gestores públicos estão fazendo.

A publicidade é, assim, uma decorrência direta do princípio republicano. *Ares* é pública, e como os agentes públicos nada mais são do que meros administradores dos bens da comunidade a eles confiados, o particular, a fim de poder controlá-los, tem direito de conhecer os atos que administradores praticam, em especial quando tais atos têm reflexo direto sobre ele. É a razão, por exemplo, da divulgação que deve ser conferida aos procedimentos licitatórios, bem como da obrigação de prestar contas.

O princípio da eficiência é o mais recente princípio geral da Administração Pública. Ele foi introduzido na Constituição Federal apenas em 1998, pela Emenda nº 19, e refletiu a tendência, de tecível em todo o mundo, de preocupação não apenas com a legalidade, mas também com o bom desempenho dos órgãos e entidades públicas e com a efetiva satisfação dos interesses da comunidade e de seus membros.

Na realidade, entretanto, o princípio da eficiência, tal como o da impessoalidade, tem dois aspectos a serem considerados. O primeiro, que já mencionei, diz respeito ao modo de organizar, de estruturar e disciplinar os órgãos e entidades da Administração Pública, de maneira a atingir os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

O segundo aspecto é concernente ao modo de atuação de cada agente público isolado. Pelo princípio da eficiência, é lícito esperar de cada servidor o melhor desempenho ao seu alcance de suas atribuições, de forma a obter os melhores resultados individuais possíveis.

Muitos têm tentado conferir à eficiência posição hierárquica superior à dos demais princípios, alegando que o que realmente importa para o cidadão é que os serviços públicos sejam prestados da melhor forma possível.

Considere equivooca essa posição. Além da Constituição não lhe atribui essa preeminência, a eficiência não é um valor absoluto, como é no caso das organizações privadas, mas sim relativa, e deve ser tomada em conjunto com os demais princípios gerais da Administração. Pretender que a eficiência venha a se sobrepor a qualquer um dos demais, em especial à legalidade, seria colocar em risco a segurança jurídica e o próprio Estado de Direito.

Além disso, entendo que o legislador constituinte não teria sido mais feliz se, ao invés de consagrar a eficiência como princípio geral, tivesse ele dado a efetividade. A eficiência diz respeito apenas ao funcionamento interno da Administração, à maneira como funcionam seus processos de trabalho e como atuam seus agentes.

Essa, entretanto, não é nem a maior preocupação do cidadão, nem a principal finalidade do Poder Público, que deve ter como interesse maior a completa satisfação das necessidades da comunidade e de seus membros. E o que caracteriza essa completa satisfação não é nem a eficiência, nem a eficácia – que apenas indica o alcance das metas de finanças para a ação estatal, nem a economia – que representa somente a redução de custos, mas a efetividade, ou seja, a maior satisfação possível das demandas sociais, a uma aceitável relação custo/benefício.

São esses, em síntese, os princípios gerais da Administração Pública, que são, como conseqüência lógica, os princípios gerais da gestão de recursos públicos, tema que me incumbia apresentar. Gos taria, todavia, de estender um pouco o escopo desta

paleta, para mencionar dois princípios setoriais que considero extremamente relevantes para os gestores de bens e valores públicos: o princípio da licitação e o princípio da prestação de contas.

O princípio da licitação significa que, exceto nos casos expressamente previstos em lei, toda e qual quer aquisição de bens e serviços a ser paga com recursos públicos, sejam esses recursos federais, estaduais ou municipais, deve ser precedida do procedimento seletivo de finalidade e legislação, cujos objetivos são conferir a todo particular interessado a oportunidade de contratar com a Administração e selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público.

Assim, a licitação é um princípio instrumental, que visa garantir a concretização, no campo administrativo, de vários princípios gerais, como o da isonomia que, como vimos, orienta todo o ordenamento jurídico e político do País, o da legalidade, o da moralidade, o da impessoalidade e, embora alguns insistentemente o contrário, também o da eficiência, na medida em que permite identificar a alternativa que melhor atende ao interesse público.

O segundo princípio setorial que gostaria de abordar é o da prestação de contas, que estabelece que todo gestor de recursos públicos está obrigado a prestar contas de sua utilização à coletividade. Ele decorre de dois princípios gerais, o republicano, que preconiza que os bens do Estado pertencem à coletividade e são apenas administrados pelos gestores públicos, e da publicidade, que cria para a Administração a obrigação de divulgar seus atos, de modo a proporcionar seu controle pelos particulares.

Desse forma, qual quer que seja a origem dos recursos, aqueles que os recebem estão obrigados a comprovar, periodicamente, sua aplicação dentro da lei, da boa técnica e das finalidades a que se destinavam.

O descumprimento de tal princípio tem consequências graves. De modo geral, pode caracterizar improbidade administrativa, que acarreta as sanções que vimos quando examinamos o princípio da moralidade: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e obrigação de ressarcimento ao Erário, nos termos estabelecidos pela lei, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

De modo específico, a falta de prestação de contas traz como decorrência a instauração, no caso de se tratar de recursos federais, de um procedimento denominado toma de contas especial, destinado a permitir ao Tribunal de Contas da União apurar a responsabilidade pela omissão das contas ou pela malversação dos recursos e a aplicar aos respectivos gestores as sanções previstas na lei, que vão desde a aplicação de multas de cerca de R\$20.000,00 até a condenação ao recolhimento dos valores repassados pela União, que pode ainda ser conjugada com uma multa corresponsante a até 100% do valor do débito. E a condenação pelo TCU, por força da lei eleitoral, ainda acarreta a inelegibilidade dos gestores por cinco anos.

Como se vê, a gestão de recursos públicos, embora presente para o indivíduo a oportunidade de servir à comunidade a que pertence, é uma atribuição de extrema responsabilidade, que deve ser desempenhada com grande zelo e com atenta observância da legislação pertinente.

Volto, pois, ao início desta apresentação, quando mencionei minha alegria em participar deste evento, em razão da oportunidade de que ele representa para o Tribunal de Contas da União de auxiliar os gestores de recursos públicos a desincumbirem-se da árdua tarefa que lhes é atribuída.

Espero que esse objetivo seja alcançado neste encontro, e congratulo-me, mais uma vez, com o Presidente do TCU, Ministro Humberto Souto, pela iniciativa de apoiar sua realização. Cumprimento, principalmente, a Dra. Rosângela Paniago Curado Fleury que, anteriormente, na Segecex, exerceu um eloگیável trabalho, agora à frente da Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado de Goiás, organizada de forma brilhante este Seminário, aplaudido unanimemente.

Por fim, manifestei meu apreço pelo comparecimento de tantas autoridades municipais, que demonstram, com sua presença, seu compromisso com as comunidades a que servem. Espero que as palestras a serem proferidas ao longo deste dia possam elucidar suas dúvidas e ajudar a solucionar suas dificuldades.

Agradeço a atenção de todos e lhes desejo sucesso em suas administrações.
Muito obrigado.

Ministro Ubiratan Aguiar

Foi com imensa satisfação que recebi o honroso convite que me foi formulado pelo Instituto Delmiro Gouveia, para participar deste primeiro Congresso Brasileiro de Advogados Municipalistas, do Seminário Nacional de Direito Administrativo Municipal e da Conferência Nacional de Procuradores e Assesores Jurídicos de Prefeituras e Câmaras Municipais, na condição de expositor deste primeiro painel. Penso que eventos como este constituem os fóruns apropriados para que temas do nosso cotidiano sejam repensados, sob o prisma de abordagens mais contemporâneas, de forma a que busquem a contemplar os anseios da sociedade civil, mantendo o raio de alcance dos serviços públicos prestados por todos nós.

Parabênizo, nesta oportunidade, os organizadores do evento, por sua iniciativa em colocar, lado a lado, representantes de algumas entidades que possuem papel de maior relevância no controle do uso da coisa pública e no combate à corrupção e aos desperdícios. Mais que isso, com graça, em um mesmo auditório, autorizadas pelas esferas federal, estadual e municipal, na busca de um amplo debate acerca de relevantes questões que afetam todos nós atores.

A esser respeito, é de inteira justiça que se parabênize àqueles que se encarregaram da elaboração da pauta, pela atualidade e interesse dos temas eleitos.

Minha história no Tribunal de Contas da União é ainda recente. Principalmente, agora, a escrever esse novo capítulo em minha vida. As experiências e convicções que tragos são ainda, fundamentalmente, aquelas adquiridas em minha vivência para falar, no meu dia-a-dia como representante do povo cearense, que me dignificou com sua confiança. Contudo, essa nova experiência, apesar de breve, já me revelou a grandeza da missão institucional conferida aos Tribunais de Contas, que podem prestar valiosas colaborações no fortalecimento do Estado Brasileiro.

O tema que me foi conferido – “Ação Preventiva e Corretiva dos Tribunais de Contas” –, curioso e coincidentemente trata de assunto que vem despertando minha inquietação desde o dia em que assumi o cargo de Ministro no Tribunal de Contas da União. Desde então, já me manifestei diversas vezes enfatizando a necessidade de serem desenvolvidas ações pedagógicas mais efetivas – que caracterizam, também, um controle preventivo –, em detrimento das ações meramente repressivas. Ao tempo certo, no decorrer desta exposição, voltarei ao assunto.

¹ Palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Advogados Municipalistas, do Seminário Nacional de Direito Administrativo Municipal e da Conferência Nacional de Procuradores e Assesores Jurídicos de Prefeituras e Câmaras Municipais em outubro de 2001.

Entretanto, por questões de ordem didática, sobretudo considerando a diversidade de que marca essa setorialidade, entendendo ser conveniente iniciar minha exposição fazendo um breve sumário sobre o controle externo e as competências, a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas da União.

2. ABORDAGEM HISTÓRICA DO CONTROLE EXTERNO

O entendimento acerca do funcionamento dos atuais sistemas de controle externo se torna mais ilustrado quando analisamos sua origem e as adaptações por ele sofridas em decorrência da evolução por que passaram os Estados nacionais, em uma breve retrospectiva.

Desde a origem dos Estados primitivos, existe a consciência da necessidade de mecanismos de controle que se justificam para assegurar o bom desempenho das atividades coletivas. O incremento no manuseio de receitas oriundas de impostos e taxas de origens diversas, exigidos, direta ou indiretamente, dos cidadãos e a necessidade de atendimento às sempre crescentes e complexas necessidades coletivas, impôs a criação de regras e procedimentos que possibilitassem aferir, a qualquer tempo, o comportamento da arrecadação e a adequabilidade das despesas realizadas.

Desse modo, estabeleceram-se as bases para a contabilidade pública e para os orçamentos, e a partir deles, os preceitos rudimentares da fiscalização das finanças estatais.

Com a consolidação dos Estados Nacionais, a partir do final da Idade Média e de praticamente toda a Idade Moderna, os sistemas de controle e fiscalizações tiveram notável avanço, máxime na Inglaterra, França, Itália, Bélgica e Alemanha. Por outro lado, Portugal apresenta várias características no desenvolvimento da ciência das finanças: as ordens Afonsinas (1446), Manóelinas (1516) e Filipinas (1591), onde se encontravam vários dispositivos referentes à punição de funcionários públicos, eram códigos bastante rudimentares, se comparados a tudo o quanto era, então, desenvolvido em matéria de administração financeira e fiscalizações nos demais países europeus.

O resultado do atraso português, no campo da administração financeira, deixou resultados palpáveis: as finanças públicas viviam em descalabro, com frequentes despesas superiores aos ingressos. O descontrole tinha, assim, que ser amenizado mediante empréstimos públicos, levantados em Flandres, principalmente, a juros extorsivos. A título de ilustração, veja-se que o Tesouro Português de via, em 1534, só de juros vencidos, montava em equiva-lente à sua renda de quatro anos. Isso apesar das riquezas extraídas das colônias!

Pode-se dizer, de modo geral, que salvo exceções isoladas, o Brasil-Colônia foi marcado pela mesma incipiência no desenvolvimento dos controles vivenciada por Portugal. Somente com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, começou a ganhar corpo o efetivo controle das finanças nacionais, desatacando-se a criação, em 1808, do Erário Régio e do Conselho de Fazenda, órgãos que tinham a função de coordenar e controlar todos os demais referentes ao patrimônio e aos fundos públicos.

A proclamação da independência trouxe nova feição ao controle que se praticava em nos países, tendo a Constituição Imperial de 1824 disciplinado que “a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional serão encarregadas a um Tribunal, de baixo do nome de Tesouro Nacional, onde em diversas estações, de vidamente estabelecidas por lei, se regulará sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproco e correspondência com as Tesourarias e Autoridades das Províncias do Império”.

Não obstante tenham havido iniciativas importantes, ainda no período imperial, com vistas à criação de um órgão específico com a função de controlar a despesa pública (proposta de criação de um Tribunal de Revisão de Contas, em 1826, de um Tribunal de Exame de Contas, no mesmo ano, no momento de um Tribunal de Revisão de Contas, em 1830, 1835, 1837 e 1840, e de um Tribunal de Contas em 1857 e 1878), somente com a proclamação da República a idéia veio a se concretizar, como sabemos, a partir das iniciativas de Ruy Barbosa, em tão titular da Pasta da Fazenda.

É importante salientar, nestas notas sobre retrospectiva, que a feição do controle exercido por todos esses órgãos embrionários a que nos referimos foi sendo modificada, conforme mudava também o conceito de Estado. Assim é que, generalizando, podemos dizer que as instituições fiscais organizadas tiveram, em um primeiro momento, seus focos direcionados para a verificação da adequabilidade das receitas públicas, uma vez que as despesas muitas vezes eram realizadas de forma aleatória pelos monarcas, a seu bel-prazer. Somente com a evolução dos Estados, sobretudo após a Revolução Francesa, ganhou fôlego o exame da legalidade das despesas.

Em outras palavras, o controle, em um primeiro momento, destinava-se a assegurar a maximização do patrimônio do monarca, posto que em um conceito absolutista o Estado se confundia com o próprio governante. Posteriormente, seu conceito foi ampliado, de forma a assegurar que as despesas realizadas respeitassem aos interesses da sociedade, que não necessariamente se confundiam com os do Estado e de seus governantes.

De qualquer forma, seja sob o domínio da arrecadação ou da adequabilidade das despesas realizadas, a história do controle governamental foi marcada, predominantemente, por seu exercício “*a posteriori*”.

De fato, a concepção de um controle prévio ou concomitante sempre fez mais presente nas esferas comerciais que nas governamentais. A própria auditoria – expressão maior do controle – surgiu, nos Estados Unidos, durante o século XIX, por intermédio dos ingleses, que mandavam um maior acompanhamento – realizado por instituições independentes – dos investimentos que mantinham na quele país.

Somente nos tempos mais recentes, sobretudo em face da vertiginosa evolução propiciada pelas tecnologias da informação, os conhecimentos adquiridos no chamado “tempo real” deixaram de constituir uma simples aspiração dos responsáveis pelo planejamento e execução dos orçamentos públicos, para tornar-se uma possibilidade concreta. Em sua esteira, cresceu a demanda social por um controle governamental também efetuado em “tempo real”, o que provocou o obsoleto modo dos moldes calçados exclusiva ou primordiallymente nos controles detectivos.

Hoje a sociedade não mais admite que os órgãos de controle apenas de tecem a ocorrência de danos e determinem a adoção das providências corretivas; cobra a existência de ações concretas que evitem que tais danos ocorram.

3. O CONTROLE EXTERNO EM UMA ABORDAGEM ATUAL

Nos dias de hoje, a fiscalização exercida pelo controle externo, quer sob o prisma contábil, financeiro, orçamentário, operacional ou patrimonial, representa a essência de um Estado Democrático de Direito. Com ela, completa-se um ciclo de participação popular (por meio de seus legítimos representantes) que se inicia com a votação do orçamento, passa pela criação das leis que disciplinam a aplicação dos recursos e se fecha com a fiscalização legislativa de sua regulamentação e aplicação.

O controle externo legisla através de leis, nos diversos países, segundo diferentes modelos. Conquanto haja diferenças, a doutrina tem, em geral, aceito a existência de seis tipos, ou modelos, desse controle parlamentar, considerando como critérios preponderantes para a classificação, o grau de independência do órgão de controle em relação ao Poder Político; a composição estrutural do órgão de controle; a amplitude das competências; e a titularidade eventual de funções jurisdicionais.

Os modelos usualmente mais aceitos são:

a) anglo-saxônico – difundido na Grã-Bretanha, Estados Unidos da América, República da Irlanda, Israel e outros Estados anglofonos da África e Ásia – é formado por um órgão monocrático (controlador geral), designado pelo Parlamento ao qual permanece responsável, auxiliado em suas funções por uma espécie de Secretaria que lhe é hierarquicamente subordinada. Sua linha básica de ação consiste na relatoria de auditoria e os resultados das fiscalizações são comunicados ao Congresso;

b) latino – adotado na Itália, França, Espanha, Bélgica, Romênia e vários Estados da África francófona – constitui-se de um órgão colegiado, a quem se atribuem funções de controle (geralmente limitadas à legitimidade) e funções jurisdicionais, cabendo a impulsionamento processual a um Procurador-Geral. É importante ressaltar que em países como a França, por exemplo, são julgadas exclusivamente as contas, e não a conduta dos agentes propriamente dita. Assim, os agentes públicos não são ouvidos nos processos, inexistindo, por consequência, o procedimento contraditório;

c) germânico – típico da Alemanha e da Áustria – do tipo de estrutura colegiada, articula-se em diversos órgãos. Exercesomente atribuições de controle, excepcionalmente, algumas de natureza consultiva em atendimento ao Parlamento. Quando detectados danos, a matéria passa de imediato à competência dos tribunais ordinários, que ficarão encarregados da responsabilização civil e penal. A Corte de Contas tem apenas o poder-dever de informar ao Parlamento acerca das irregularidades constatadas;

d) escandinavo – difundido nos Estados nórdicos da Europa, é composto de vários e diferentes órgãos, havendo entre eles a separação das funções de controle sobre a execução do orçamento e problemas levantados pelo Parlamento, e da verificação da eficácia das atividades administrativas;

e) latino-americano – difundido em toda a América Latina – as funções de controle são exercidas por dois órgãos distintos: a Controladoria Geral e o Tribunal de Con-

tas. Tal modelo, porém, encontra-se relativamente desfigurado, existindo diversos Estados em que falta o Tribunal de Contas (ex. Chile, Colômbia, Venezuela) e outros em que não existe a Controladoria Geral (ex. Brasil);

f) socialista – próprio de Estados unipartidários e centralizadores – caracterizado pela existência de um “ofício de controle” que funciona como simples apoio às competências financeiras do órgão legislativo.

Frise-se que tais “modelos” constituem tentativas acadêmicas de sistematizar o estudo dos sistemas de controle externo. Os diversos países que mencionamos como exemplos, enquadrados em um ou outro modelo, possuem características próprias que sempre os particularizam em relação aos demais.

Embora as peculiaridades ou características próprias da cada país e Entidade de Fiscalização Superior tornem imprecisas as generalizações, pode-se afirmar, com razoável margem de segurança, que de forma global os modelos que contemplam funções judicantes tendem a despendar significativa parcela dos recursos das Entidades de Fiscalização Superior em atividades relacionadas ao exercício de tarefas ligadas ao controle detectivo. Isso se explica em função do próprio princípio da ampla defesa e do contraditório, que move os processos judiciais e administrativos no âmbito dos modernos Estados Democráticos. Nos demais modelos, por outro lado, o contraditório e a ampla defesa ocorrem em outro âmbito, que não mais na esfera das Entidades de Fiscalização Superiores, reservando a essas, exclusivamente, o desempenho dos papéis auditoriais e consultivos.

Menciono tal particularidade para que não se pretendam tecer comparações – como freqüentemente tenho observado – entre as ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas em nosso país e as organizações congêneres de outros países, sobretudo aqueles de origem anglo-saxônica, aludindo a que aquelas seriam mais eficazes na medida em que apresentariam maiores resultados de natureza preventiva.

À propósito, lembro que o maior volume na realização de ações preventivas não representa, necessariamente, uma maior eficácia no cômputo global das entidades fiscalizadoras. É inegável que a judicatura, quando exercitada no âmbito dos próprios órgãos de controle externo, é significativamente facilitada e agilizada, o que resulta, em tese, em um ganho de efetividade de quanto ao resultado das ações de controle “*aposteriori*”. Tal decorre do fato de que o modelo adotado em nosso país evita que sejam travadas longas batalhas judiciais acerca dos resultados apresentados pelas Cortes de Contas, uma vez que suas decisões somente são suscetíveis de serem revisadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Não se pode, assim, em uma análise precipitada, pretender afirmar que tal ou qual modelo seja, no cômputo geral, mais eficaz que os demais.

4. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O rápido exame das competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União revela a preocupação que teve o legislador constituído em prestigar as ações à cargo do controle externo, o que findou por trazer a significativa ampliação das atribuições cometidas às Cortes de Contas.

Embora sob o risco de tornar-me prolixo, consigo roer o melhor de desenvolver os debates que por certo virão a término da explanação, transcrever

as competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União. Compete e originariamente ao TCU, nos termos do art. 71 da Carta Magna:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daquelas que de remcausa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

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;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – susstar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.”

Vê-se, sem necessidade de maiores estudos, que o legislador constituinte pretendu que a Entidade de Fiscalização Superior de nosso país exercesse, de forma cumulativa, atividades de natureza investigatória (por exemplo, a realização de auditorias e inspeções) com ou tras que possuam a função jurisdicional (julgamento de contas; apreciação de atos sujeitos a registro). Tal situação, ao tempo em que confere grandes

po de res ao Tri bu nal de Con tas da União, cria, por ou tro lado, enor me di fi cul da de na con se cu ção de to das as atri bu i ções que lhe fo ram afe tas.

A es sas com pe tências, ali am-se ou tras, de na tu re za in fra cons ti tu ci o nal, a cu jo exer cí cio foi, gra du al men te, sen do cha ma do o Tri bu nal de Con tas da União, po den do-se des ta car, den tre tan tas:

a) a in cum bên cia de ana li sar a com pa ti bi li za ção das de cla ra ções de bens e ren das de to dos quan tos exer çam car gos ele ti vos e car gos, em pre gos ou fun ções de con fi an ça, na ad mi nis tra ção di re ta, in di re ta e fun da ci o nal, de qual quer dos Po de res da União, bem as sim do Pre si den te da Re pú bli ca, do Vice-Pre si den te da Re pú bli ca, dos Mi nis tros de Esta do, dos mem bros do Con gres so Na ci o nal, dos mem bros da ma gis tra tu ra Fe deral, dos mem bros do Mi nis té rio Pú bli co (a tri bu í da pela Lei nº 8.730/93);

b) a aná li se de re pre sen ta ções, fe i tas por li ci tan tes, con tra ir re gu la ri da des na apli ca ção da Lei nº 8.666/93 (Esta tu to das Li ci ta ções e Con tra tos, no âm bi to do Go ver no Fe deral).

5. AÇÕES PREVENTIVAS, DETECTIVAS E CORRETIVAS

À luz das com pe tências co me ti das ao Tri bu nal de Con tas da União, po de mos clas si fi car as ações de con tro le de cor ren tes de seu exer cí cio em pre ven ti vas e tec ti vas.

Pre ven ti vas são aque las ações que pos si bi li tam, ao Tri bu nal de Con tas, a de tec ção, nos pro ce di men tos ado ta dos pe los en tes ju ris di ci o na dos, de pon tos fra cos que vul ne ra bi li zam a atu a ção dos ó rgãos e en ti da des au di ta dos, fa vo recen do a exis tência de ir re gu la ri da des.

Detectivas são as ações que bus cam iden ti fi car des vi os de pro ce di men tos, em re la ção aos pa drões que se ri am es pe ra dos ou de se ja dos. Assim, con si de ran do-se, por exem plo, a lei como um pa drão de se já vel a ser se gui do, a ado ção de nor mas con trá rias às pre scri ções le gais caracte ri za um des vio de pro ce di men to.

É im por tan te res sal tar que por ve zes é di fi cil caracte ri zar-se o hi a to que se pa ra as ações pre ven ti vas das de tec ti vas. Exis tem inú me ras si tu a ções em que de ter mi na da ação po de ser con si de ra da tan to pre ven ti va quan to de tec ti va. Men ci o ne-se, por exem plo, a re li za ção de uma au di to ria, em que se de tec te ir re gu la ri da de em de ter mi nado con tra to que se en con tre em an da men to: com re la ção aos pa ga men tos já efe tu a dos, ao ar re pio da lei, a ação será ti da como de tec ti va; não obs tan te, em re la ção à par ce la do con tra to ain da não ad im pli da, será pre ven ti va.

Dentre as com pe tências já men ci o na das, con si de ro como sen do es sen ci al men te de tec ti vas:

a) a apre ci a ção das con tas do Pre si den te da Re pú bli ca;

b) a apre ci a ção dos atos su je i tos a re gis tro;

c) o jul ga men to das con tas.

É im por tan te sa li en tar que de am bas as ações – pre ven ti vas e de tec ti vas – po dem re sul tar pro vi dências de or dem cor re ti va. As ações cor re ti vas são aque las ado ta das pe las En ti da des de Fis ca li za ção Su pe ri o res como ob je ti vo primor dial de re al i nhar os pro ce di men tos ado ta dos pe los en tes au di ta dos, de for ma a que os des vi os de-

tec ta dos não mais se repitam. Usualmente, se materializam na forma de determinações ou recomendações.

A Carta Magna expressamente consagrou, dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União, duas de caráter corretivo, qual sejam:

a) a fixação de prazo para que os órgãos jurisdicionais adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quando verificada ilegalidade;

b) a sustação do ato impugnado, quando não atendi da a fixação de prazo.

A Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), de igual forma, contemplou medida de natureza corretiva, ao dispor que a Corte de Contas determinará aos responsáveis “*a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de ou tras semelhantes*” (art. 18).

Em termos estritamente numéricos, a apreciação dos atos sujeitos a registro e o julgamento das contas representam a mais significativa parcela dos processos que tramitam e são julgados pelo Tribunal de Contas da União. A maioria dos processos a cargo da Corte, por conseguinte, trata de assuntos de natureza tectiva.

Mencionei no início dessa minha explanação, que desde o dia em que ingressou no Tribunal de Contas da União venho me preocupando com a tempestividade das ações a cargo do controle externo, ou seja, com a adoção de medidas que visem a coibir a existência de desvios, e não apenas que busquem a reparação dos já cometidos.

Qualquer cidadão comum sabe que a restituição de valores desviados dos cofres públicos não constitui tarefa fácil. Diversos são os fatores que contribuem para tornar árduo esse intento, a começar pelo interregno de correção entre a ocorrência do dano e a apuração dos fatos. Mencionei, como exemplo, que o Tribunal de Contas da União recebe, com frequência, notícia da existência de danos – por meio de processos recebidos dos órgãos jurisdicionais ou das Secretarias de Controle Interno – quando já decorram mais de dez anos da ocorrência dos fatos questionados. Adicionalmente, a obtenção de provas conclusivas, em tais situações, é evidente; muitas vezes sequer somos capazes de corretamente identificar os agentes responsáveis pelos ilícitos.

Mais ainda: existem danos que não decorrem apenas de desvios, mas de práticas – rotinas administrativas – anacrônicas, que se revelam antieconômicas. Em tais situações, se torna ainda mais difícil apon tar um único responsável, uma vez que tais práticas – geralmente retrógradas – muitas vezes são adotadas ao longo de inúmeros períodos de gestão.

Como homem oriundo da área educacional, sempre acreditei – e de fato, agora, mais que antes –, que a função maior do controle não é primariamente apon tar culpados, senão de maneira que se evitem a ocorrência de fatos a serem primariamente culpados a serem identificados.

Nesse diapasão, a sinalo que nos sa experiência tem de mostrado que a irregularidade tratada pelos Tribunais de Contas nem sempre decorre da ação dos seus agentes. Significativa parte dos processos que tramitam pelo Tribunal de Contas da União somente existem em face do completo desconhecimento, por parte de gestores públicos, das normas mais elementares de administração financeira e orçamentária.

ria. Tal falta de saber, por parte da que les, conduz à prática de atos contrários à lei – algumas vezes em questões que podem ser tidas como formais, ou tras em aspectos essenciais à validade dos atos praticados.

Tal situação é particularmente verificada em processos que tratam da celebração de convênios – ou instrumentos congêneres – entre a Administração Pública Federal e outros entes, dentre os quais se incluem os diversos Municípios da Federação. No pouco tempo em que me encontro no Tribunal de Contas da União, já relei inúmeros processos em que beneficiários de recursos federais simplesmente ignoravam que tinham de prestar contas; que elaboravam prestações de contas incompletas; que prestavam contas aos órgãos errados; que contabilizavam inadequadamente os recursos recebidos; que não faziam o adequado tombamento dos bens adquiridos.

Embora se possa, em tais situações, dizer que a ninguém é dado desconhecer a lei, temos de reconhecer que esse nosso país é por demais grande e que existe um número rotal de leis e normas de hierarquização inferior que simplesmente fazem com que a prática, nos mais diferentes municípios, seja completamente dissociada de tudo aquilo quanto posamos teorizar. Eu mesmo, para dizer de minha experiência pessoal, que atuei como legislador ao longo de toda a última década, me vi surpreendido, após ingressar no TCU, com o conhecimento da existência de uma lei, da maior relevância para o controle social, que até então ignorava: a Lei nº 9.452/97, que “Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e das outras providências”. Será que todos os que se encontram aqui presentes a conhecem? Se eu, que integro o Poder Legislativo vivo e vota as leis, não as conheço todas, o que dizer da queles que se encontram em rincões distantes? O que dizer dos Presidentes de Associações de Agricultores do interior do Ceará, por exemplo?

Experiências de desenvolvimento pelo Tribunal têm demonstrado que a ação pedagógica produz ótimos resultados sociais e financeiros. É necessário um trabalho regular de orientação aos gestores quanto à boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Faz-se imperioso, assim, que os Tribunais de Contas mostrem caminhos, ao invés de simplesmente apresentarem faturas!

Nesse sentido, importante tarefa, de natureza pedagógica, de desenvolvimento pelo Tribunal de Contas da União refere-se ao atendimento de consultas que lhes são formuladas por autoridades competentes – assim entendidas aquelas explicitadas no Regimento Interno –, a respeito de dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais regulamentares, com competências a matérias de sua competência. No ano de 2000, 52 consultas foram autuadas junto ao Tribunal de Contas da União.

Não obstante, a reconhecida necessidade de ser priorizadas atividades de fiscalização de natureza preventiva, temos, como complacidor, o fato de que as competências atribuídas aos Tribunais de Contas não constituem faculdade de exercício. São poderes-deveres que devem ser, obrigatoriamente, exercitados, sob pena de se configurar crime de responsabilidade. Portanto, as ações de caráter técnico que resultem do exercício direto de uma competência constitucional atribuída aos Tribunais de Contas não podem deixar de ser executadas.

Ocorre que o ple no exercício de tais competências – de caráter de tectivo – exige alocação de significati va parcelados recursos disponibilizados às Cortes de Contas, como já men ci o nei nes sa ex pla na ção. Cria-se, en tão, um impas se: como os Tri bu na is de Contas po dem melhor desem penhar ati vi da des de ca rá ter pre ven ti vo – nor mal men te não con tem pla das de for ma tão ex plí ci ta na Car ta Mag na –, sem que se deso bri guem do exer cí cio da que las de ca rá ter de tectivo?

A res pos ta tal vez re si da na mo di fi ca ção dos or ga no gra mas dos ór gãos de fis ca li za ção, de for ma a pri vi le gi a res tu tu ras fun ci o nais que con tem ple ma re ali za ção si mul tâ nea de am bas as for mas de con tro le. A esse res pe i to, o Tri bu nal de Con tas da União, nes te ano de 2001, im pri miu sig ni fi ca ti va res tu tu ra ção em sua Se cre ta ria, do tan do -a de uni da de téc ni ca es pe ci a li za das em de ter mi na das á re as ou as sun tos. As ma té ri a s a seu car go fo ram dis tri bu í da s en tre duas Se cre ta ri as Ad jun tas, qua is se j am de Con tas e de Fis ca li za ção. Ade ma is, fo ram cri a das, ain da, as se gu in tes uni da des:

a) Se cre ta ria de Fis ca li za ção de Pes so al – res pos sá vel pela fis ca li za ção dos atos re la ti vos a pes so al ati vo e ina ti vo da União;

b) Se cre ta ria de Fis ca li za ção de O bras e Pa tri mônio da União – en car re ga da de co or den a re in cre men tar as fis ca li za ções na á re a de o bras pú bli cas;

c) Se cre ta ria de Fis ca li za ção de De ses ta ti za ção – en car re ga da de a com pa nhar os pro ces sos de pri va ti za ção de em pre sas esta ta is e a qua li da de dos ser vi ços pú bli cos ofe re ci dos pelas con ces si o ná ri as;

d) Se cre ta ria de Fis ca li za ção e Ava li a ção de Pro gra mas de Go ver no – en car re ga da de ava li a re o de sem pen ho de pro gra mas de go ver no e veri fi car se es tã o at in gin do os re su lta dos de se ja dos;

e) Se cre ta ria de Ma cro ava li a ção Go ver na men tal – en car re ga da de as ses so rar os Re la to res das con tas do Pre si den te da Re pú bli ca, dos Pre si den tes dos Ó r gãos dos Po de res Le gi sla ti vo e Ju di cía ri o e do Che fe do Mi nis té ri o Pú bli co da União na e la bo ra ção dos pa re ces pré vi os a car go do Tri bu nal e de re a li zar aná li ses sis tê mi cas e eco nô mi cas de pro gra mas de Go ver no, da dí vi da pú bli ca, da ar re ca da ção, da re nún cia de re ce ita, da trans fer ên ci a s con sti tu ci o nais e da dí vi da ati va;

f) Se cre ta ria de Re cur sos – en car re ga da de ana li sar e ins tru ir os re cur sos in ter pos tos con tra de li be ra ções pro fe ri das pelo Tri bu nal em pro ces sos da á re a de con tro le ex ter no.

Em bal de as li mi ta ções – hu ma nas e ma te ri a is – im pos tas ao exer cí cio do con tro le ex ter no, di ver sas a ções de na tu re za pre ven ti va vêm sen do de sen vol vi das pelo Tri bu nal de Con tas da União. Den tre elas, men ci o nem -se as se gu in tes:

a) re ali za ção de au di to ri as o pe ra ci o nais

A au di to ri a de na tu re za o pe ra ci o nal é a mo da li da de de con tro le que mais se de sen vol veu nas úl ti mas dé ca das, ten do um im por tan te pa pel na mo der ni za ção das ins ti tu i ções pú bli cas em pa í ses como a Grã - Bre ta nha, os Esta dos Uni dos e o Ca na dá. O Tri bu nal de Con tas da União, aten to aos avan ços téc ni cos na á re a de con tro le, vem pro mo ven do, ao lon go dos úl ti mos anos, um pro fí cuo in ter câ m bio com en ti da des de re con he ci da com pe tência no cam po das au di to ri as de na tu re za o pe ra ci o nal. A au di to ri a de na tu re za o pe ra ci o nal ab ran ge a au di to ri a de de sem pen ho o pe ra ci o nal e a ava li a -

ção de programa, objetivando a primária o exame da ação governamental quanto aos aspectos da economia, eficiência e eficácia, e a segunda busca examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.

b) acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização

O Tribunal de Contas da União vem acompanhar do Programa Nacional de Desestatização desde o seu lançamento, na década de 80. A fiscalização foi feita pelo TCU abrangendo o acompanhamento de incluições de empresas no programa, avaliação patrimonial, fixação de preço mínimo de venda, leilão, e avaliação da fiscalização do cumprimento dos compromissos assumidos pelo adquirente. Abrange ainda as outorgas de concessões, autorizações e permissões de serviços públicos e das execuções dos contratos firmados com o Governo Federal. Desde o acompanhamento, resultam determinações para correções procedimentais e de avaliação.

Especificamente quanto a esse quesito, é importante ilustrar a eficácia da ação preventiva do Tribunal de Contas da União, por meio de três exemplos:

– nos trabalhos de acompanhamento da privatização do Banespa, foram detectados erros de avaliação, que, em razão do cumprimento das determinações do Tribunal, ocasionaram a elevação do preço mínimo da empresa em mais de R\$1 bilhão;

– com relação à privatização do IRB – Brasil Resseguros S.A., o TCU detectou subavaliação do valor econômico da empresa da ordem de R\$63 milhões. O leilão encerrou-se suspenso;

– a apreciação preliminar da licitação para a concessão do direito de exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP) – ampliação dos serviços de telefonia móvel, Bantadas C, De E, identificou erros matemáticos nos estudos de viabilidade econômica. As correções sugeridas à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) resultaram na elevação do preço mínimo em R\$1,660 bilhões.

c) exame de representações formuladas por licitantes contra o descumprimento de dispositivos constantes da Lei nº 8.666/93

Do exercício dessa competência, atribuída ao Tribunal por força de lei, inúmeros processos resultaram em determinações no sentido de que fossem anulados os procedimentos licitatórios de que tratavam, impedito o celebração dos respectivos contratos. Em outras situações, quando já assinados, determinou-se a adoção das medidas necessárias à sua sustação;

d) realização de auditorias “via SIAFI”

Com o desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, o TCU implantou o mecanismo de controle que reduziu significativamente o lapso de tempo decorrente entre a execução dos atos e a verificação de sua legalidade. O controle praticamente concomitante praticado pelo TCU, sob essa modalidade, vem propiciando que diversas despesas sejam impugnadas ainda na fase de empenho, sem que tenham ocorrido sua liquidação e pagamento.

e) acompanhamento dos extratos de licitações e contratos publicados no *Diário Oficial* da União

Embora simples, essa modalidade de acompanhamento prévio permite a detecção de impropriedades ligadas à legalidade e à legitimidade das despesas efetuadas.

Em tais situações, quando são de tectados os primeiros indícios, a União de Técnica Responsável – no âmbito do próprio TCU – submete o processo ao Ministro-Relator, que de imediato solicita, dos responsáveis, os esclarecimentos. Serejeitados, o Tribunal fixa prazo para o exato cumprimento da lei, com a consequente anulação dos atos.

A essas ações de natureza preventiva desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União, mencionadas de forma exemplificativa e não exaustiva, some-se o trabalho decorrente das auditorias, que como mencionei anteriormente, pode constituir-se em modalidade de controle de tectivo e preventivo, simultaneamente. Grande exemplo dessa dupla face do controle, são as auditorias realizadas com o intuito de subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias. No ano de 1997, foram fiscalizadas 96 obras; em 1998, 110 obras; em 1999, 135 obras; em 2000, 197 obras. Neste ano de 2001, 304 obras já foram auditadas, envolvendo recursos em torno de 8 bilhões de reais, o que representa um terço do orçamento da União para 2002. Este trabalho assume grande importância, uma vez que objetiva excluir do orçamento a destinação de novos recursos para aquelas obras em que tenham sido encontrados indícios de irregularidades.

Ainda na esfera preventiva, o Tribunal de Contas da União vem desenvolvendo significativas ações para o desenvolvimento de ações de cunho pedagógico, prestando informações não apenas aos gestores públicos, mas também à sociedade civil à qual deve servir. Assim, o Tribunal disponibiliza, em sua página na internet, serviços de atendimento ao cidadão, informações sobre a fiscalização de obras, jurisprudência, normas e legislações destinadas aos gestores e demais interessados. Eventualmente, participa e organiza teleconferências, congressos e seminários para divulgar e discutir questões afetas às normas financeiras e orçamentárias. Trimestralmente, o TCU encaminha ao Congresso Nacional relatório de suas atividades e, a partir de 1999, passou a publicar semanalmente o Informativo TCU, dando ampla divulgação aos parlamentares acerca dos trabalhos desenvolvidos pela Corte de Contas.

Tem, ainda, a Corte de Contas, elaborado e publicado orientações sobre interpretação de leis, decretos, e outros normas, decisões do Tribunal acerca de matérias de interesse dos gestores das mais longínquas unidades da federação. Menciono-nem-se, como exemplo, as publicações “Convênios: Principais Informações para Estados e Municípios – 1997” e “Transferências de Recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal – 2000”.

Essa busca pela atuação tempestiva e pedagógica tem apresentado significativos resultados, quando se avalia o desempenho do Tribunal de Contas da União. Como exemplo de medidas corretivas recomendadas, apenas para citar aquelas que trazem de retorno à área social, mencionem-se os seguintes exemplos:

– aceleração do cronograma de descentralização das ações e serviços de saúde, afetas ao Ministério da Saúde, para implantação definitiva do Sistema Único de Saúde – SUS em todo o País;

– adoção de medidas, pela Fundação Assis tência ao Estudante – FAE e de mais entidades envolvidas na operacionalização, do Programa de Suplementação Alimentar do Governo Federal;

– melhor distribuição geográfica da alocação dos recursos financeiros destinados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – *Pronaf*, tendo em vista que o dados levantados no período de 12-95 a 9-96 indicavam a destinação, apenas aos três estados da região Sul, de mais de 90% (de um total de R\$200 milhões) dos recursos disponibilizados ao Banco do Brasil;

– adoção de procedimentos de controle sobre a arrecadação de contribuições previdenciárias, mediante o confronto entre os valores dos descontos em carnês pagos pelos bancos arrecadadores à Dataprev e os repasses financeiros por eles efetuados junto ao Banco do Brasil;

– implantação do Cadastro Nacional Único de Imóveis Rurais, possibilitando a unificação das bases de dados do Incra, da Secretaria da Receita Federal – SRF, do Ibama, da Funai, do Ibge, dos Órgãos Estaduais de Terra e de Obras e entidades des; adoção de critérios objetivos, norteadores dos processos de aquisição de terras, para impedir a compra de baixa economia e etc.;

– determinações à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA – Ministério da Saúde de adoção de providências a serem tomadas para o Plano de Eliminação do Tétano Neonatal;

– implementação de medidas no processo de planejamento da aquisição de medicamentos destinados ao Programa Nacional de Controle da Tuberculose, capazes de incrementar o desempenho do programa, sem que para isso seja preciso alocar mais recursos financeiros;

– sugestão para substituição da Taxa Referencial – TR na correção do saldo devedor dos imóveis por outro índice que reflita a real variação de preço da quele bem, assim como a exigência de determinações à Caixa Econômica Federal tendentes a corrigir distorções na área habitacional;

– implantação e monitoramento, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de indicadores de desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, avaliando a possibilidade de fixação, no âmbito do PNAE, de valores per capita em nível regional ou micro regional, revisados periodicamente.

6. CONCLUSÃO

As ações corretivas determinadas ou recomendadas pelos Tribunais de Contas são resultado direto da dinâmica de sua atuação, seja no exercício de atividades de natureza preventiva ou detectiva.

É certo que a realização de atividades de caráter preventivo apresenta-se como paradigma ideal de conduta, a ser buscado como meta pelas Entidades de Fiscalização Superior. Não se pode, contudo, permitir que o afã na perseguição de uma meta subverta o status constitucional atribuído aos Tribunais de Contas, uma vez que a Carta Magna conferiu, a esses, inúmeras competências que somente podem ser exercitadas

mediante a utilização do controle *a posteriori*, caracterizando-se como medidas de natureza detectiva.

Deve-se, pois, buscar a harmonia entre a realização de tarefas de cunho preventivo e aquelas de perfil detectivo, sempre com a consciência de que todas se interligam e não constituem compartimentos estanques, senão para efeitos didáticos. Assim é que, por exemplo, as punições aplicadas em decorrência de ações detectivas criam expectativas de controle, que se transformam, elas mesmas, em medidas de cunho preventivo.

Senhoras e Senhores,

O que se busca no Estado Democrático de Direito é a participação efetiva dos cidadãos no exercício do poder, ao longo de todo o seu ciclo. Devem, em tão, existir mecanismos que lhes permitam verificar onde e como estão sendo aplicados os valores e bens públicos que também lhes pertencem.

O papel reservado aos Tribunais de Contas, na consecução desta tarefa, é de inequívoca relevância, uma vez que a eles compete resguardar a moralidade da Administração Pública. Temos, então, enorme responsabilidade, pois que onde falha o controle, a corrupção encontra campo fértil e proliferamos os desmandos e desperdícios.

Não obstante, as inúmeras ações de envolvimento pelos Tribunais de Contas em todo País, constatam-se que há muito a fazer no sentido de assegurar a efetiva regulamentação dos recursos públicos federais, estaduais e municipais, em benefício da nossa sociedade, em especial em prol das classes mais carentes do nosso País, mais prejudicadas com o desvio das já escassas verbas que lhes deveriam auiliar. A troca de experiências em fóruns de discussão como esse que agora estamos constituindo em importância elemento para a busca de soluções comuns.

Tão importante quanto a existência de boas práticas de gestão, é sua divulgação!

Nesse sentido, renovamos as congratulações ao corpo dirigente do Instituto Delmiro Gouveia, por sua oportuna iniciativa em promover esse encontro, que possibilitou a congregação de todos os que aqui se encontram em torno de preocupações que nos são comuns.

Meus especiais agradecimentos aos participantes deste encontro, em especial ao Jornalista Sabino Henriques Elpidio de Carvalho, Presidente do Instituto Delmiro Gouveia para o Desenvolvimento, de quem recebi o honroso convite para participar deste fórum, pela oportunidade de convivência, de troca de experiências e de divulgação de informações sobre a importância e complexidade das ações desenvolvidas pelas Cortes de Contas. Meus votos são no sentido de que este encontro alcançe os objetivos almejados e que os eventos desta natureza se multipliquem, de forma a que possamos nos manter sempre atualizados acerca dos rumos que vem sendo impostos à defesa do interesse público.

À seleta plateia, minhas saudações finais, agradecendo pela atenção que me foi dispensada.

Muito Obrigado.

A REFORMA DA GESTÃO TRIBUTÁRIA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS¹

Ministro Lincoln Magalhães da Rocha

INTRODUÇÃO

Gostaria em primeiro lugar de agradecer à ASBACE e aos demais organizadores deste V FÓRUM JURÍDICO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS o convite para dele participar.

Estou certo de que minha presença entre os ilustres convidados deve ao reconhecimento do importante papel do Tribunal de Contas da União e dos demais órgãos do Sistema Tribunais de Contas, na fiscalização de todo o sistema financeiro.

A necessidade de um organismo superior de controle das contas nacionais é atestada pela totalidade das nações desenvolvidas do planeta.

Seja por intermédio de um órgão indeluzível como as Auditorias Gerais, também chamadas CONTRALORIAS GENERALES, de alguns países, seja por meio de um órgão colegiado como os TRIBUNAIS DE CONTAS, a necessidade de deservir o controle se afirma cada vez mais.

TRIBUNAIS DE CONTAS

Exemplo dessa imprescindibilidade foi a mais ou menos recente criação de uma Corte de Contas na União Europeia.

Como todos nós sabemos, a União Europeia teve suas origens num acordo do carvão e do aço e com o BENELUX – a união aduaneira de três países, a Bélgica, Holanda e Luxemburgo, processado nos anos 40.

Com o passar do tempo, formou-se um mercado comum de países europeus, a exemplo do que ocorre hoje com o MERCOSUL na América Meridional.

Esse Mercado Comum Europeu se transformou na Comunidade Econômica Europeia, reunindo vários países (Tratado de Roma, 1957).

E finalmente nasceu a pujante União Europeia que hoje reúne 15 países europeus dos mais desenvolvidos do mundo.

Pois bem, a União Europeia iniciou sua atividade de megaresta dos moldes estruturais ideológica dos por Montesquiou com a sua divisão de poderes ou funções: a executiva, a legislativa e a judiciária. Criaram-se então, a princípio, quatro órgãos: o Conselho Europeu de Chefes de Estado e Governo, a Comissão Europeia, o Parla-

¹ Palestra proferida no V Fórum Jurídico de Instituições Financeiras, realizado em Brasília-DF, nos dias 27 e 28-12-2001.

mento Eu ropeu e um Tri bu nal de Jus ti ça; isto o cor reu em 1957, com o Tra ta do de Roma. Entre eles se di vi di ram as fun ções clás si cas do Esta do, re pre sen ta das pela bol sa, pela es pa da e pela ba lan ça.

Duas dé ca das se pas sa ram e os 15 pa í ses com po nen tes da União Eu ro péia, pelo tra ta do de Ma as tricht, sen ti ram a ne ces si da de de cri ar mais qia tro ór gãos: um ban co cen tral eu ro peu; um Co mi tê Re gi onal; um Co mi tê Eco nô mi co e So ci al; e um Tri bu nal de Con tas cha ma do a sua “con si ên cia fi nan ce i ra”.

O nos so pa i nel tem como tema cen tral a ques tão da Re for ma Tri bu tá ria e seis sub itens:

Cada um des ses as sun tos exi gi ria al gu mas ho ras de aten ção para um apro fun da mento em sua proble má ti ca.

Como temos apenas 20 minutos para a nossa intervenção optamos por fazer um mosaico em que mostraremos a participação do T.C.U. no controle da gestão tributária, com ênfase no primeiro subitem.

Cre io ser mais pro ve i to so para as pes soas que se ins cre ve ram nes te se mi ná rio ana li sar o real pa pel de sem pe nha do e a de sem pe nhar pelo ór gão de con tro le su pe ri or da Na ção.

Abster-me-ei de dis cu tir não só a ne ces si da de como a con ve ni ên cia de uma re for ma tri bu tá ria; te rei essa ne ces si da de como um pos tu la do.

Enquan to a re for ma não vier va mos tra tar “*hic et nunc*”, aqui e ago ra, do me lhor de sem pe nho das leis vi gen tes e por que não di zer de seu a per fe i ço a men to.

Va mos pois le van tar uma he te ro te se se gun do a qual, já que não cabe ao T.C.U. re for mar o Có di go Tri bu tá rio, seja o T.C.U. um re for ma dor do sis te ma tri bu tá rio por meio de um con tro le e fi ci en te da ges tão tri bu tá ria.

Daí for mu lar mos a pre missa da ne ces si da de ur gente de um a per fe i ço a men to da ges tão tri bu tá ria.

Então tro ca re mos a re for ma tri bu tá ria que pode de mo rar anos e anos por uma re ali da de pal pá vel: a re for ma da ges tão tri bu tá ria.

SIMPLIFICAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO E A RECEITA PÚBLICA

O cor re to fun ci o na men to da sis te má ti ca da re ce i ta é ex tre ma men te be né fi co, pois evi ta que par te da re ce i ta pú bli ca seja des vi a da de seu ver da de i ro des tin a tá rio: o Er á rio.

Por isso, uma le gi sla ção tri bu tá ria deve ser bas tan te sim pli fi ca da para que as ma lhas da bu ro cra cia e da opa ci da de não pro vo quem re sul ta do per ver so para o con tri bu i nte.

De fen der a li su ra da re ce i ta deve ser, pois, um dos ob je ti vos de qual quer Có di go Tri bu tá rio que se ve nha a vo tar.

O Tri bu nal tem-se ocu pa do fre qüen tes ve zes, seja por so li ci ta ção da Co mis são de Fi nan ças e Tri bu ta ção das ca sas do Con gres so, seja por moto pró prio, da ges tão das re ce i tas tri bu tá rias, ora na bus ca da sim pli fi ca ção do pro ces so de cobran ça, ora na pro cu ra da eco no mi ci da de e da e fi ci ên cia.

Es se tra ba lho e la bo ra do pelo Tri bu nal, na es sên cia da fun ção con tro le, a per fe i ço a re no va o sis te ma tri bu tá rio.

Existe uma conscientização de que as normas impositivas criadoras da receita obedecem a uma tríplice fase: o lançamento, a arrecadação e o recolhimento aos cofres do Tesouro.

Assim, no que concerne ao lançamento a Corte de Contas tem-se preocupado com os casos de privativa em que o pagamento com títulos da dívida pública não dispensa a incidência do imposto sobre o ganho de capital.

Identificação fiscalizatória se exerceu também sobre a Petrobras pela prática do “*draw back*”, antes de agosto de 1991, de forma irregular trazendo prejuízos ao Erário.

No que concerne à C.P.M.F. a ação controladora da Corte de Contas se mostrou altamente reformadora.

A Auditoria na Secretaria da Receita Federal, no Banco do Brasil, CEF, Banco Regiõnal de Brasília e Bradesco mostrou a fragilidade dos procedimentos de controle, apuração, retenção e recolhimento dos recursos da C.P.M.F.

Comprovou-se que não houve critério único para cálculo e retenção do imposto. Identificaram-se várias contas, em nível superior a 2.000, com isenção indevida do tributo.

O prazo de recolhimento da receita arrecadada ao tesouro também não era regular.

Houve ocorrências graves como: falta de conciliação bancária para acompanhar os repasses dos bancos para os cofres da União; falta de fiscalização sobre as instituições financeiras na apuração, retenção e recolhimento de tributos, notadamente do I. O. F, imposto sobre operação financeira; falta de controle sobre os parcelamentos de débitos etc.

A principal determinação emanada deste processo foi a de que o BACEN periodicamente realize a fiscalização nas contas contábeis 4.9.1.50.00-7 – Recebimento de Tributos Federais e 4.9.1.35.10-1 – Recebimento de Contribuições Previdenciárias Federais nos bancos particulares da rede arrecadadora de tributos federais de modo a garantir a correta contabilização destas receitas.

Também no que concerne às demais fases da receita, os aperfeiçoamentos que a ação controladora da Corte de Contas tem produzido se fazem sentir de maneira superlativa.

Atente-se para a Auditoria Operacional no SERPRO, Secretaria da Receita Federal, Banco Central, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, em que se aponhou a fragilidade do controle exercido pela Receita Federal sobre a rede arrecadadora.

Até mesmo valores consideráveis de receitas públicas foram “esquecidos” na contabilidade de um Banco Estrangeiro, arrecadador de tributos federais.

Em relação à economia da despesa fiscal, o Tribunal aceitou para a propriedade da Portaria do MEFP nº 604/92, que possibilita o recolhimento do DARF pela rede arrecadadora, de valor tão ínfimo que torna a cobrança mais dispendiosa que o recolhimento. Esse tipo de procedimento administrativo atenta contra o princípio da economicidade que deve permear todo o sistema.

Ouro ele mesmo que faz parte da simplificação do sistema é o relatório à carga tributária.

A propósito da ocorrência, muito se temescri não só na literatura financeira como na jurisprudência da Corte de Contas.

No processo TC-23.267/1994-1 que gerou a decisão 275/95, o Tribunal produziu uma inspeção para levantamento do quantum da carga tributária brasileira e verificou que, no exercício de 1984, houve uma significativa elevação dessa carga que passou da média histórica de 25,1% do PIB, no período de 1988-1993, para 29,4%.

Apenas quanto às receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, observe-se que passou de 9,41% do PIB, em 1985, para 14,50%, em 1999, o que representou um aumento de 54% neste período e de 10,77% só do ano de 1998 para o ano de 1999.

Os principais fatores foram a elevação da alíquota do I.R., o julgamento pela constituição da devida COFINS pelo S.T.F., aumento da arrecadação do I.C.M.S., e a entrada em vigor do então I.P.M.F.

Se atentarmos para as estatísticas (vide quadro da *Consu lex*) veremos que a carga tributária está fixada em três (três) parâmetros: ^{1º} países desenvolvidos: a média da carga tributária é de 32%; ^{2º} países de renda média: situa-se em 20 e 30%; e ^{3º} países de renda *per capita* baixa: 14%. Os países da América Latina têm a carga tributária de 18%.

A conclusão do T.C.U. é de que a carga tributária no Brasil é considerada alta por dois motivos: primeiro, porque o número de contribuintes é reduzido, pois muitos escapam da tributação e os trabalhadores são os mais sacrificados nesta carga, especialmente os servidores públicos.

Como exemplo, e ainda referindo-me às receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, o Imposto de renda retido na fonte, em 1999, acrescido do imposto de renda pessoal fixo, pago na declaração de ajuste anual do mesmo ano, representou 26,48% do total, isto é, mais de um quarto das receitas administradas pela SRF é proveniente da tributação dos salários dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos.

Salientou-se ainda que a excessiva carga tributária induz à sonegação. Segundo, porque a contratação de serviços ao contribuinte nos países desenvolvidos é plenamente satisfatória não gerando dívidas sociais como nos países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Outro fator que complica a arrecadação dos tributos, prejudicando assim a busca da simplificação, são os obstáculos que se opõem à ação controladora da Corte de Contas.

Muitos órgãos se mostram resistentes em facilitar o acesso dos analistas às suas contas sob os mais diversos argumentos.

Essas dificuldades, a princípio, eram de toda ordem.

Até mesmo entre os membros do executivo se notava essa hostilidade ao controle que procurava afastar a competência do controle externo.

Foi o que ocorreu com o mal-fa-da do Decreto-Lei nº 1.805, de 1º-10-80, que retirou do TCU a competência em matéria de Fundo de Participação dos Estados e Municípios que, felizmente, veio a ser restaurada pela Lei nº 7.675, de 4-10-88.

Assim, o TC-000.651/1996-6, que gerou a decisão 367/96, mostrou a importância da Corte de Contas para controlar tão importante setor das receitas dos mais de 5.000 municípios brasileiros.

Essa mesma cultura revelou-se no seio dos conselhos das profissões liberais em que a direção da queles órgãos se insurta contra o controle e a Suprema Corte do país mostrou que a Corte de Contas tem poder até mesmo para afastar os maus dirigentes.

Idiosincrasia também foi revelada no caso do TC-015.365/1994-8, que produziu a decisão 675/95. Trata-se de caso em que se apurava a sistematização da cobrança de custas judiciais na Justiça Federal.

Houve objeções e obstáculos opostos por um dos juízes administradores do Fórum que negava a competência do T. C. U. para a prática do controle, apesar do explícito artigo da Lei nº 8.443/92.

NECESSIDADE DE QUEBRA DO SIGILO FISCAL E BANCÁRIO

Esse é realmente um tema de máxima importância e diz respeito à própria existência dos tribunais de contas. Refiro-me às dificuldades e barreiras que se antepõem à ação fiscalizadora da Corte.

O acesso aos assentamentos fiscais dos órgãos e pessoas auditadas é uma necessidade de primeira ordem para que se possa produzir um trabalho eficiente e que realmente esclareça em definitivo certas situações subjetivas.

O futuro Código Tributário Nacional não pode deixar de explicitamente legislar sobre esse tema, sob pena de ficarem os órgãos de controle de saparelhados para levar a termo a sua missão fiscalizadora e moralizadora.

DEVEDORES QUE NUNCA PAGAM

Outro aspecto importante que não pode ser relegado ao obliuívo é o referente aos créditos tributários da previdência social.

É sabido que diversas empresas e pessoas físicas de vem quantias volumosas ao INSS provenientes às vezes até de arrecadação recolhidas em preguiados.

Tal procedimento, por parte dos retentores dos tributos, constitui crime capitulado em lei e pode acarretar a prisão imediata a título de configuração de depositário infiel.

O novo Código Tributário de veria tornar obrigatória a entrega aos criatórios de advocacia desacobrança.

Como é sabido, o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) vem demonstrando fragilidade, poisalgumas das empresas que correram a esse programa não são pagando as contribuições correntes ao INSS. A imprensa informa que cerca de 58 mil das 128 mil empresas de vem 1,5 bilhões à Previdência Social.

CONCLUSÃO

Sinto que meu tempo de exposição chegou ao fim.

Resta-me então concluir minha intervenção neste painel.

Retorno ao silogismo inicial e afirmo como premissa maior que há necessidade de uma reforma tributária.

Mas, que na falta dessa, cumpre levar como heterotese a experiência na corte de controle para dentro do futuro Código Tributário, a fim de que os mecanismos de lançamento, arrecadação e recolhimento tenham o máximo de eficiência e de transparência.

Estaremos assim trabalhando em prol de uma gestão tributária com qualidade, eficiência, economia e satisfação ao contribuinte que passará a ver o tributo como uma forma de obter serviços estatais satisfatórios, como ocorre em países de primeiro mundo.

Obrigado pela atenção dispensada.

A IMPRENSA E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto

Autoridades presentes, servidores, senhoras e senhores,

Inicialmente, registro minha satisfação em participar deste VI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas. Esse é um tema de grande importância para a Administração Pública, já que os montantes despendidos com construção de estradas, portos, de redes de saneamento, de barragens, de obras de infra-estrutura e de outras edificações representam parcela significativa dos gastos estatais e merecem ser fiscalizados rigorosamente.

A pesar dos avanços que os Tribunais de Contas vêm obtendo nos últimos anos, essa fiscalização somente se tornará plenamente efetiva na medida em que as técnicas para sua realização sejam continuamente aprimoradas e as experiências adquiridas por cada órgão de controle sejam compartilhadas com aqueles que de sen vol vem ati vidades semelhantes.

É por tal razão que cum pri men to o Tri bu nal de Con tas de San ta Ca ta ri na, na pes soa de seu Pre si den te, Con se lhei ro Sa lo mão Ri bas Jú ni or, pela ini ci a ti va de pro mo ver este even to. Ten ho cer te za de que, ao tér mi no das apre sen ta ções e dos de ba tes que aqui se rão tra va dos, re tor na re mos to dos a nos sos ór gãos um pou co mais ap tos a con tri bu ir para o aper fe i ço a men to do con tro le das obras púb li cas.

Apro ve i to para lem brar que o Tri bu nal de Con tas da União tam bém tem fe i to grande es for ços nes sa área. Te mos pro cu ra do ap ri mo rar nos sos pro ce di men tos para fis ca li za ção de obras, quer por ini ci a ti va pró pria, quer para aten der de man das de Co mis sões do Con gres so Na ci o nal ou, ain da, para cum prir ex i gên ci as fe i tas por su ces si vas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

No fi nal do ano de 2000, em de cor rên cia de um tra ba lho de pes qui sa so bre ten dê n ci as e pers pec ti vas do con tro le ex ter no, re a li za do pelo Tri bu nal, foi cri a da a Se cre ta ria de Ob ras e Pa tri mô nio da União, a quem cou be co or de nar as ini ci a ti vas do TCU nes se cam po.

Em decorrência da maior sistematização, do desenvolvimento de procedimentos de auditoria e de padrões adequados, da especialização de parte do corpo técnico e do treinamento de grande número de Analistas em todas as nos sas Se cre ta ri as de Con tro le Ex ter no nos Esta dos, foi pos sí vel au men tar sig ni fi ca ti va men te os re sul ta dos do Tri bu nal.

¹ Palestra proferida no VI Seminário Nacional de Auditoria de Obras Públicas, realizado em Florianópolis/SC, de 18 a 23-11-2001.

No ano de 2000, somente para atender o Congresso Nacional realizamos 190 auditorias de obras. Neste ano, contudo, conseguimos auditar aproximadamente 320 obras, cujos orçamentos somados correspondiam a mais de R\$7,5 bilhões, apenas no primeiro semestre, de forma a subsidiar a discussão, na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, da proposta orçamentária e da liberação de recursos para obras em que foram detectadas irregularidades graves. O resultado dessas auditorias será apreciado definitivamente pelo Tribunal até o final deste mês, graças ao empenho de nossos Analistas e à consciência dos Ministros acerca da importância do tema.

Para o próximo exercício, as metas são ambiciosas. Pretendemos fazer auditorias em um número ainda maior de obras, além de ampliar e aprofundar, graças ao aperfeiçoamento dos procedimentos de auditoria, os exames realizados em cada uma.

Mas esse não é o tema que me cabia abordar nesta oportunidade. Enveredei por ele em razão do entusiasmo que me provocou. Contudo, vou retornar ao objeto de minha palestra, que é a relação entre o controle da administração pública e a imprensa.

Para iniciarmos minha abordagem, permitam-me que o faça louvandome no Tribunal de Contas da União. O Tribunal foi criado, nos primórdios da República, por inspiração de Rui Barbosa. E Rui, nos sopatrono, foi um árduo defensor da liberdade de imprensa, que considerava a mais necessária de todas, pois, por sua natureza, representaria todas as outras.

Ao pesquisar sua obra para obter subsídios para esta modesta apresentação, deparei com um pensamento de Rui que é a síntese dessa convivência. Diz ele:

“A imprensa é a vista da Nação. Por ela é que a Nação acompanha o que lhe passa ao perto e ao longe, enxerga o que lhe mal faz, devesa o que lhe ocultam e tramam, colhe o que lhe sonham, ou roubam, percebe onde lhe alvejaram, ou no do am, mede o que lhe cerceiam, ou destroem, vela pelo que lhe interessa, e se acua te la do que a ame aça.”

Fica claro que, para Rui, a imprensa é instrumento fundamental para garantir os direitos da cidadania. Não da cidadania representada apenas pelos políticos, a cidadania de votar e ser votado, mas da cidadania como um todo, que consiste em participar da vida da comunidade, em tomar conhecimento e agir como se rão aplicados os recursos que são retirados de cada um e entregues ao Estado, para que ele promova desenvolvimento do coletivo e melhorias das condições de vida de todos os cidadãos.

Sem essa atuação da imprensa, que cobra explicações dos governantes, que contesta a má aplicação de recursos públicos, que muitas vezes impede desvios de recursos, que dá publicidade a decisões que atinham o coletivo de cada um e dá a cada um a oportunidade de deconhecê-las, não há cidadania.

Vejam como isso está intimamente vinculada ao controle externo.

Desse seus primórdios, o controle existe para coibir desvios de condutas funcionais. Sua função é vigiar, orientar e corrigir o comportamento dos agentes públicos, aplicar-lhes sanções por irregularidades praticadas, cobrar-lhes a restituição de recursos malversados.

O controle externo é, assim, o instrumento prático, efetivo, de que dispõe o cidadão-contribuinte, que paga impostos e é beneficiado ou não pela ação estatal, para exercer seus direitos.

É por isso que o controle externo é atribuído às casas legislativas, onde estão os representantes do Povo e da Federação.

Ficam íntima natureza simbiótica da relação na mento entre os Tribunais de Contas e a imprensa. Ambos são instrumentos práticos de garantia da cidadania, e sua cooperação mútua é benéfica para ambos e é essencial para defender os interesses maiores da sociedade.

Como se dá esse relacionamento?

Basicamente, de duas formas.

A primeira é o fornecimento, pela imprensa, de informações para auxiliar a fiscalização pelos Tribunais de Contas.

A segunda é a divulgação dos resultados das ações dos Tribunais de Contas, o que contribui para conscientizar o cidadão, fomentar o controle social e ampliar a repercussão das decisões dos Tribunais.

Examinemos a primeira forma de relacionamento.

To dos que trabalham com controle da administração pública, em qualquer lugar do mundo, sabem que o agigantamento da ação estatal e o reduzi do volume de recursos de que dispõem os órgãos de controle torna materialmente impossível o acompanhamento de todas as ações estatais.

Vejam o caso do TCU.

Com apenas cerca de 1.000 Analistas e um orçamento que representa quatrocentésimos por cento – insisto: quatrocentésimos por cento – do orçamento da União, como é possível fiscalizar milhares de licitações realizadas diariamente pelos órgãos públicos espalhados por todo o País?

Como é possível acompanhar o dia-a-dia de milhares de obras e assegurar que estão se desenvolvendo dentro de padrões técnicos aceitáveis e sem desvios de recursos?

Como fiscalizar postos de poluição e espalhados pelo todo o planeta, que gerem, às vezes, milhares de dólares?

Como acompanhar os programas públicos e verificar se suas ações estão sendo eficientes e beneficiando efetivamente a população a que se destinam?

Como tentar apurar as razões da crise de energia e tentar oferecer soluções para minoriá-la, o que também se inclui entre as atribuições do TCU? E como avaliar o manejo dos mananciais hídricos do País, para tentar prevenir a escassez de água potável que ameaça se abater sobre nós?

Como fazer isso tudo?

Eu lhes respondo: não há como. Não há como fiscalizar ou auditar todos, absolutamente todos os atos.

Não penso que essa impossibilidade de material de correção de uma atividade incompetência nacional ou do deleixo ou despreparo dos órgãos de controle. Ela ocorre em todos os lugares do mundo, seja ele economicamente desenvolvido ou não.

O que fazem esses órgãos de todo o mundo?

Assim como nós, eles se esforçam para extrair o máximo de eficiência e de efetividade da aplicação dos recursos de que dispõem. Aplicam técnicas estatísticas, aprimoram procedimentos de controle, atuam secretivamente, focam sua atuação naquilo que é materialmente mais relevante.

É óbvio que trabalhar secretivamente com a parcela mais relevante dos milhares de atos de gestão, termina por criar a possibilidade de delimitar as capacidades de controle.

É nesse ponto que avulta a contribuição da imprensa para o controle. Ela, graças às informações que recebe de toda a sociedade, à maior disponibilidade de recursos, ao esforço de jornalistas sérios e comprometidos com o País, torna-se um fator, que lança luz sobre aspectos obscuros da gestão pública que as limitações materiais dos órgãos de controle não permitiram avaliar adequadamente.

No nosso caso, todas as vezes em que isso ocorre, a reação do Tribunal de Contas da União é imediata. Recursos humanos são deslocados para apurar fatos, responsáveis são investidos, informações são levantadas, auditorias são feitas, atos são julgados, comprovada a irregularidade, providências corretivas são determinadas e sanções são aplicadas aos infratores.

Mas, como já disse, esse é apenas um aspecto do relacionamento entre o Tribunal e a imprensa. Há um segundo, que é a divulgação dos resultados das ações de controle.

Tanto nos casos em que as fiscalizações são realizadas por provocação da imprensa, quanto nos casos em que as fiscalizações decorrem da atuação própria dos Tribunais, há sempre um resultado das ações de controle.

Em linhas gerais, no TCU esse resultado pode ser enquadrado em uma de duas grandes categorias: sanções ou determinações.

As sanções consistem na aplicação de penalidades aos responsáveis por irregularidades. Tais penalidades podem ser a aplicação de multa, a condenação ao recolhimento de débitos apurados, o afastamento provisório do cargo, a proibição de designação para funções comissionadas, a declaração de inidoneidade para contratar com a Administração. E incluem ainda a inabilitação, declarada pela Justiça Eleitoral quando o responsável tem contas julgadas irregulares.

As determinações consistem em comandos do Tribunal de Contas, de caráter cogente, destinados a modificar uma conduta incorreta de um agente público ou a aperfeiçoar os resultados de uma certa ação. É o caso, por exemplo, de orientações destinadas a melhorar os procedimentos licitatórios de um órgão ou entidade, ou da ordem para corrigir o preço mínimo de um serviço público cuja concessão vai ser licitada, ou para suspender uma cobrança indevida ou um reajuste indevido de preços públicos.

Tais deliberações, em tese, têm de ser cumpridas. Ocorre, entretanto, que, algumas vezes, não o são.

Nesses casos, o papel da imprensa é fundamental. Ao dar divulgação às decisões do Tribunal, a imprensa amplifica sua repercussão, estimula toda a sociedade a cobrar seu cumprimento pelos responsáveis, torna mais efetiva a ação de controle e beneficia toda a sociedade.

É preciso notar que essa divulgação tem ou troaspecto interresante.

Os relatórios de auditoria, as instruções, os julgamentos, são muito técnicos para serem adequadamente compreendidos pelo cidadão comum, que, dessa forma, pode ser privado de uma correta percepção do conteúdo e das implicações das decisões.

A notícia divulgada pelo jornal não tem essa limitação. Pela própria clareza e concisão da linguagem jornalística, o cidadão ganha maiores condições de acompanhar as ações de controle e saber como é aplicada do seu direito.

Além disso, tal como os demais órgãos públicos, os Tribunais também têm de prestar contas de suas ações à sociedade. E que instrumento pode ser mais útil para isso do que a imprensa, por intermédio da qual podemos nos trazer a toda a coletividade de quais os nossos resultados, o que fazemos em seu benefício?

Essas são as razões pelas quais nos preocupamos com a publicidade adequada não só das deliberações do Tribunal, mas de todas as informações relativas ao controle da administração pública. E não se trata apenas de publicidade, que é uma atitude ativa, de levar a informação ao cidadão, mas também de transparência, que é uma atitude passiva, de permitir ao cidadão amplo acesso às informações que ele deseja buscar. Mas, por motivos éticos e legais, impõe-se a todos nós cidadãos com a divulgação das informações. Temos consciência de que, ao apurarmos possíveis irregularidades, lidamos com a honra e com a imagem das pessoas, que devem ser preservadas até que a responsabilidade estejairrefutavelmente comprovada.

Sabemos, também, que lidamos com informações de grande significadecoômico, que podem ter impacto sobre a função e o mercado e sobre decisões de investimento e que não podem ser divulgadas temporaneamente.

Sabemos que nossas ações, por mais isentas e técnicas que sejam, sempre têm repercussões políticas, e podem ser mal do sadamente aproveitadas para beneficiar grupos políticos interessados em apenas atacar ou tros.

Por tais motivos, preocupamo-nos em trabalhar de forma discreta, metódica, sem divulgar resultados até que eles sejam apreciados pelos Colegidos do Tribunal, até que todo o processo legal esteja concluído e os fatos definitivamente apurados.

Procuramos, via mídia, a repercussão do que é produzido com eficiência no órgão, mas sem a ansiedade de verificação na imprensa. Buscamos essa convivência necessária como chamado “Quarto Poder”, sem, contudo, fomentar a prática jornalística e julgar por meio de periódicos.

Gostaria ainda de chamar a atenção para algumas das iniciativas do Tribunal de Contas da União para tornar mais transparente sua atuação e para dar maior publicidade a seus resultados.

A primeira foi o lançamento, no ano de 2000, de um periódico semanal, o “Informativo TCU”, com a qual passamos, de forma resumida e em linguagem acessível, a dar divulgação a toda a comunidade e, principalmente, aos membros do Congresso Nacional, sobre os trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal.

Ou tra iniciativa é a utilização da Internet. Por intermédio da nossa página na rede, o cidadão pode acompanhar o andamento de qualquer processo de seu interesse dentro do Tribunal e, eventualmente, conhecer a íntegra da decisão proferida.

Também está disponível na rede toda a jurisprudência do Tribunal, com a versão integral dos Votos proferidos por ocasião dos julgamentos e o conteúdo completo das deliberações. Essa jurisprudência é atualizada quase diariamente, é de fácil consultação e permite orientar a atuação de gestores públicos, fornecer informações rápidas à imprensa e atender a interesses dos em administração pública.

Na página do TCU na Internet está igualmente a *homepage* de contas públicas, onde estão sendo lançadas informações referentes a tributos e arrecadações da União, de Estados e de Municípios, num total de mais de 9.500 órgãos e entidades. Esse novo canal permitirá o controle dos gastos públicos por qualquer cidadão que de se je saber como estão as finanças de sua comunidade, que de se je acompanhar a execução de uma obra ou de um programa, que queira conhecer as comissões ou o andamento de um contrato.

No que se refere à fiscalização de obras, tema deste simpósio, vale ressaltar que estão disponíveis na página do TCU na Internet informações referentes às obras financiadas com recursos públicos federais inseridas na Lei Orçamentária Anual de 2001 pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em virtude de índices de irregularidades detectados em auditorias realizadas no exercício de 2000 pelo Tribunal de Contas. Na página, são fornecidas informações sobre dados gerais da obra, contratos e convênios, situação do processo e fotografias do estado da edificação.

Por fim, diariamente colocamos em nossa página, à disposição dos jornalistas interessados, ou seja da imprensa, notas explicativas, em linguagem simples e acessível, para subsidiar a elaboração de matérias para veículos de mídia.

Ainda no campo de divulgação, pretendemos, em futuro próximo, começar a fazer sínteses dos principais trabalhos do TCU, em especial no campo da avaliação de programas e políticas públicas, que têm impacto direto no cotidiano do cidadão, e a publicar tais sínteses, para que a sociedade tenha facilidade de para conhecer os resultados da ação estatal e para que o Congresso Nacional, caso de se je, tenha subsídios para deliberar sobre alocação de recursos para tais programas.

Essas são, em síntese as observações que tinha a fazer e as informações que tinha para trazer.

Gostaria de encerrar esta exposição com a lembrança de que a imprensa e os Tribunais de Contas são instrumentos de construção da cidadania. Sua colaboração mútua é benéfica para ambos e para a coletividade de como um todo, e o cumprimento de suas atribuições, por ambas as instituições, de forma séria, objetiva e responsável, pode contribuir para a melhoria da Administração Pública e para a construção de uma sociedade menos desigual e mais justa.

Muito obrigado.

DISCURSO DE SAUDAÇÃO AO MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI¹

Ministro Benjamin Zymler

Excelentíssimos,

Convidado pelo eminente Presidente desta Corte, Ministro Humberto Souto, para dar as boas-vindas ao amigo Augusto Sherman Cavalcanti, que toma posse hoje no cargo de Auditor desta Corte, passando a exercer as honrosas funções de Ministro-Substituto, fui tomado pelos sentimentos de júbilo e alívio.

Júbilo, porque é dia de festa para o Dr. Sherman, sua família, seus amigos, entre os quais tenho a felicidade de me incluir. É o dia da coroação de um esforçado extraordinário, despendido ao longo do concurso público para provimento do cargo de Auditor do TCU, que com seus dois longos anos de estudo e de monástica abstinência.

Alívio, porque, a partir de hoje, posso descansar tranqüilo, em paz com minha consciência. Sa bem os amigos que traí com o Dr. Sherman acirrada disputa pelo único cargo de Auditor prometido no já longínquo edital do concurso para Auditor do TCU, publicada em março de 1996.

Estudamos juntos para fazer frente ao desafio. Trocamos notas de aula, livros e artigos. Naquele época, já frutificava a amizade, que para mim é tão cara, nascida em 1992, quando, no curso de treinamento para os novos analistas de finanças e controle externo, pude conhecer alguém com tantos atributos morais e pessoais.

Se pude me ultrapassar a fase objetiva da prova de Direito Administrativo e Constitucional, em conjunto com outros três concorrentes, certo é que fui reprovado na prova subjetiva. Resta ramape nas dois candidatos – um deles o Dr. Sherman. Pois foi exatamente ele quem, no dia seguinte ao resultado, praticamente me obrigou a redigir recurso endereçado à banca examinadora. E, pasmem senhores, acabei ultrapassando-o por que nós sima margem na contagem de pontos finais.

Essa confissão explica o alívio que sinto hoje. Estou em paz com minha consciência. Quase quatro anos depois, conquistando o Dr. Sherman o lugar que lhe cabe, posso dormir sossegado.

Sr. Presidente, esse fato revela também a personalidade ímpar do empossado, que, no alto de sua simplicidade, é a paz das mais nobres atitudes. To das inspi radas num autêntico sentimento ético e religioso, dos que buscam viver de acordo com suas mais profundas convicções.

Po tregar, nascido na capital do Estado do Rio Grande do Norte, veio ainda jovem para Brasília, onde construiu sua vida. Seu caráter foi de li ne a do ao longo das di-

¹ Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001.

ficul da des e das be nes ses da vida. A per da de seu pai, pou co tem po de po is de for ma do em Enge nha ria Elé tri ca na UnB, exi giu que a ma tu ri da de vi es se cedo. O jo vem Sher man foi cha ma do a ocu par pa pel cen tral no cír cu lo fa mi li ar que en glo ba va sua mãe, Sr^a Gizel da Luce na Caval can ti, e suas duas ir mãs – She i la e Rosa, to das pre sen tes a esta ce ri mô nia e me re ce do ras de efu si va sa u da ção. Mas o des ti no tam bém lhe sor riu, ao per mi tir o en con tro com sua alma gê mea – Ma ria Apa re ci da Pe re i ra Ca val can ti, a Cida, es po sa de di ca da e fon te con tí nua de ins pi ra ção em to dos os pas sos da vida. Mas não fi cou por aí. Da união re sul ta ram três lin das fi lhas, Dé bo ra, Isa be la e a ras pa do t a cho, a jo vem Gi u lia.

Ocu pa a fa mí lia na vida do novo Mi nis tro-Subs ti tu to pa pel cen tral. Fi lho exem plar, ir mão de vo ta do, é tam bém pai de di ca dís si mo, ca paz de pas sar lon gas no i tes es tu dan do com as fi lhas, au xi li an do-as nos em ba tes da vida es co lar. De igual for ma, o in ten so tra ba lho na Pa ró quia Sa gra do Co ra ção de Je sus e Nos sa Se nho ra das Mer cês demon stra ca pa ci da de de do a ção e des pren di men to para com seus se me lhan tes. Se não bas tas se, cul ti va como pou cos a ami za de sin ce ra e de sin te res sa da.

No cam po in tel ec tu al, o no vel Mi nis tro-Subs ti tu to ap re sen ta *curriculum* in ve já vel. For ma do em Enge nha ria Elé tri ca e em Di re i to na UnB, está em vias de sa grar-se Mes tre em Di re i to e Esta do pela mes ma Uni ver si da de. Tem con tri bu í do com in ú me ros ar ti gos para a *Re vis ta do TCU* e dado au las de Di re i to Ad mi nis tra ti vo e Co mer ci al na Uni ver si da de Ca tó li ca de Bra sí lia e na pró pria Uni ver si da de de Bra sí lia, o que de mon stra ex tra or di ná rio pen dor para a vida aca dê mi ca.

Profis sion al men te, ocu pou pos tos re le van tes em em pre sas de con sul to ria e en ge nha ria e no pró prio Tri bu nal de Con tas da União, onde vi nha exer cen do as atri bu i ções de Che fe de Ga bi ne te do Pro cu ra dor-Ge ral do Mi nis té rio Pú bli co jun to ao TCU, Dr. Lucas Rocha Fur ta do.

O de sa fio está pos to, caro Sher man. Não pen se que ha ve rá mu i to tem po para festase come mo ra ções. Ra pi da men te per ce berá que as fun ções de Mi nis tro-Subs ti tu to são ex tre ma men te ab sor ven tes e com ple xas. Em bre ve, sua con he ci da de de di ca ção e com pe tência se rão cha ma das a pro du zir Pro pos tas de De ci são e Votos so bre os mais va ri ados temas li ga dos à Ad mi nis tra ção Pú bli ca. Questões in trin ca das e re le van tes de verão me recer so lu ções que ho men age iem o di re i to e o in te res se pú bli co.

Aqui en tre nós, pos so con fi den ci ar-lhe, se rá ob je to de nos tál gi ca lem bran ça a épo ca em que atu ar em pro ces sos cin gia-se às ati vi da des de as ses so ra men to. Ter que de ci dir é, mu i tas ve zes, ta re fa pe no sa e des gas tan te, que con su mi rá ho ras di fí cís de cansa ti va re fle xão. Tal vez os cos tu me i ros al mo ços de sex ta-fe i ra, com os ami gos que in gres sa ram no TCU em 1992, pos sam ser vir de vál vu la de es ca pe para as ten sões na tu ral men te acumu la das ao lon go da se ma na.

Mas todo o es for ço a ser fe i to, te nho cer te za, ter á re com pen sa va li o sa. O sen ti men to de ter con tri bu í do para que esta Cor te se de sin cum ba das ex tra or di ná ri as com pe tên ci as re ser va das a ela pela Car ta Mag na de 1988, cu jos re sul ta dos são tão an si a dos pela so cie da de bra si le i ra.

Se ja bem- vin do, ami go Sher man! O lu gar é seu, de fato e de di re i to.

Mui to obri ga do.

DISCURSO DO PROCURADOR-GERAL LUCAS ROCHA FURTADO NA
POSSE DO SR. AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI NO CARGO DE
MINISTRO-SUBSTITUTO DO TCU¹

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,

Nas diversas ocasiões em que tenho tido a oportunidade de me pronunciar perante esta egrégia Corte, tenho sempre focado algum importante aspecto relacionado à sua atuação. Já abordei a competência deste Tribunal para acompanhar os processos de privatização. Examinei a necessidade de ser fortalecido o controle prévio, como única forma efetiva de se combater a corrupção. Em outras oportunidades, pude analisar importantes questões nacionais, como a educação e o importante papel que o TCU desempenha para a satisfação do interesse público em nosso País.

Hoje, contudo, restringir-me-ei a saudar um amigo. Compañheiro de trabalho no dia-a-dia do Ministério Público. Amigo de todas as horas. Amigo cuja prudência, sensibilidade, sabedoria, capacidade de antevisão recomendam sempre a busca por aconselhamento.

Perco, Senhor Presidente, grande companheiro das labutas diárias de gabinete. Engenheiro por formação e bacharel em Direito por opção, ganha o Tribunal de Contas da União um Auditor da mais alta estatura.

Senhor Presidente, Senhores Ministros, tenham a convicção que esta Corte de Contas, na data de hoje, tornou-se mais rica, mais competente. O Doutor Augusto Sherman possui o perfil dos grandes homens, daqueles que deixam sua marca em tudo o que fazem.

Arrogância e açodamento são palavras que absolutamente não combinam com o novo Ministro-Substituto. O ponto marcante de sua atuação são a ponderação, o equilíbrio, a seriedade e a prudência que, aliados a um sólido embasamento jurídico e técnico, – que poucas vezes tive a oportunidade de deconhecer em minha vida profissional e acadêmica –, fazem com que sua opinião seja sempre buscada por este Plenário. No enfrentamento das grandes questões nacionais, que são apresentadas com cada vez mais frequência a este Tribunal, a palavra do Ministro Sherman terá peso e posição, Senhor Presidente, ou seja, afirmar que a opinião de S. Ex^a será solicitada por seus pares e será decisiva nos grandes embates de ideias que assomam a esta Corte.

O perfil do Ministro Sherman é perfeito para a elevar a função em que hoje é investido. É sério, comprometido com o interesse público e competente. Sua presença neste Tribunal irá muito bem com o provável gênio de Rui Barbosa, idealizador do sistema de Tribunais de Contas.

A concepção de um órgão técnico de auxílio ao Poder Legislativo ao longo das vezes causou perplexidade. Como conceber que uma Corte que auxiliava o Congresso Nacional,

¹ Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001.

titular do controle externo, possa ter uma atuação técnica? Esse órgão de controle, cuja função vai muito além do julgamento de contas sob a exclusividade da legalidade, exige e conta com a presença de um quadro de servidores que nos dias de hoje não enfrenta comparação na administração pública nacional, com um Ministério Público independente em sua atuação funcional, e com um corpo de Ministros que além de profunda sensibilidade social, procede a julgamentos técnicos. A resposta que devemos dar à população presuppõe que todos os que atuamos junto a esta Corte tenhamos a plena consciência de que somente com trabalho duro, com inabalável compromisso social e sentimento de justiça poderemos justificar as elevadas atribuições de positantes do Tribunal de Contas da União.

Nesse ponto, Senhor Presidente, a colaboração que o Ministro Augusto Sherman prestará a este Tribunal justificará e fortalecerá a necessidade de que haja técnicos competentes e compromissados com o bem do País no corpo de Ministros deste Tribunal. Tese, aliás, já justificada pela presença do Ministro Walton Alencar Rodrigues, originário do Ministério Público, e do Ministro Benjamin Zymler, escolhido dentre os Auditores.

Asaúde tomará conta de nos no gabinete. É difícil e vã a tentativa de disfarçar a tristeza que a ausência deixará. Contudo, seria egoísmo meu e de meus companheiros falarmos de tristeza neste momento de justiça em que o querido amigo alcança a mais que merecida vitória. A boa convivência diária, os conselhos sempre acertados, a amizade inestimável que provocou esse sentimento dúbio. A razão manda que fiquemos felizes pela justa vitória. O coração, porém, prega-nos peça. Consola-nos o bem que o Ministro Sherman prestará ao País em seu novo cargo, que com pensará, ainda que em parte, a falta que fará.

Saúde os familiares do empossado, sua mãe Dona Giselda, suas irmãs Sheila e Rosa e, em especial, sua querida Cida e suas três filhas Débora, Isabela e Giuliana, cujo crescimento acompanhamos pelo protetor de tela do computador do pai-coruja. A primogênita, Débora, este ano lhe deu de presente a felicidade de vê-la aprova da no vestibular para Sociologia, na UnB. Valendo-nos, ainda, de uma citação do poeta da Costa e Silva feita pelo Ministro e Imortal Marcos Vilaça em discurso à Academia Brasileira de Letras, não poderíamos deixar de homenagear igualmente o pai do empossado, José Augusto Cavalcanti, hoje, “Saúde! Asaúde do Pensamento...”.

Parabenizamo e abraçamo emocionados o Ministro Sherman.

Que Deus o abençoe!

Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Senhor Presidente,
Senhor Procurador-Geral,
Senhores Ministros,

É com muita honra que hoje as suas moas funções de Auditor da Casa centenária. Estou consciente das responsabilidades que me esperam e as assumirei com coragem, temperança e humildade.

Não foi sem luta que agora alcanço o privilégio de servir ao meu País em tão relevantes funções. Não falo apenas da luta de um curso longo e difícil, mas de toda uma vida de es tu dos, sa cri fi ci os e tra ba lho.

Não há como disfarçar a alegria e o orgulho de estar aqui, agora. Sim, sim, alegria e orgulho, mas paro aí. Não há vaidade em meu coração, pois não pode haver vaidade em servir. E a minha função é servir: servir a este Tribunal e à sociedade brasileira.

Há dez anos, afastando-me do exercício da engenharia, cheguei a este Tribunal para ocupar o cargo de Analista de Finanças e Controle Externo. Trazia comigo já a longa experiência pessoal e profissional. Mas confesso que naquele momento não compreendia bem o significado e o valor do Tribunal de Contas da União na vida política e administrativa do nosso País.

Aos poucos, entretanto, fui percebendo que o Tribunal de Contas da União presta um indispensável e relevante serviço ao Brasil, serviços que ainda é pouco conhecido e reconhecido pela nossa sociedade.

Os Poderes Legislativo e Executivo da União, por meio dos procedimentos e das leis orçamentárias, decidem em que aplicar o dinheiro público, enquanto esta Corte de Contas verifica se tal aplicação se realiza com eficiência, com economicidade e com observância às leis e à Constituição.

Não é uma missão fácil. Para que se tenha uma idéia, no ano de 2000, compareceram a audiência da des do Tri bu nal 8.166 uni da des, en tre ó r gãos e en ti da des da Admi nis tra ção Pú bli ca, e Esta dos e Mu ni cí pi os que re ce be ram trans ferên ci as de re cur sos fe de rai s. No mes mo ano, foram apre ci a dos e jul ga dos 11.940 pro ces sos, em bo ra pa ra tal o Tri bu nal con te ape nas com nove Mi nis tros, três Au di to res e dois mil ser vi do res, en tre os qua is ape nas mil são Ana lis tas de di ca dos à ati vi da de fim.

Conquanto não seja fácil, o exercício das missões nos orgulha.

Para citar apenas um exemplo, esta Corte recentemente, ao fiscalizar os procedimentos da privatização do Banespa, encontrou erros na avaliação do seu patrimônio.

¹ Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001.

nio, ele van do o seu pre ço mí ni mo em apro xi ma da men te 1,2 bi lhão de re a is. Essa quantiapotencialmenteacrescida ao patri mônio da União é equi va len te a qua se seis ve zes o va lor des vi a do da obra do TRT/SP ou, ain da, cor res pon de ao cus to de fun ci o na men to des te Tri bu nal por mais de três anos.

Num País como o Bra sil, em que é ele va do o grau de cor rup ção e de po bre za, em que a edu ca ção, a ali men ta ção, a mo ra dia e a sa ú de de qua li da de ain da são um pri vi lé gio de pou cos, em que as ne ces si da des são mu i tas e os re cur sos púb li cos são pou cos, é da má i or im por tã ncia que es ses re cur sos se jam apli ca dos com efi ciên cia e eco no mi ci da de, sem des per dí cio ou des vi os. Enesse obje ti vo se con cen tra toda a atu a ção do Tri bu nal de Con tas.

Mas não é ape nas na eco no mia de re cur sos púb li cos que se vis lum bra a pro e mi nên cia des ta Casa. A exis tên cia do Tri bu nal de Con tas está an co ra da em prin cí pi os polí ti co se ju rí di cos da mais alta es ta tu ra.

Não é sem ra zão que a Cor te de Con tas é um Órgão de ori gem cons ti tu ci o nal e in te gra, por tan to, a cú pu la do Esta do bra si le i ro. O sim ples fa to de es tar pre vis ta e de ter suas com pe tên ci as fi xa das pela Lei Mai or do País já de ve ria de no tar a su a re le vân cia, para os mais aten tos.

É na pró pria idé ia de Re púb li ca que se afir ma o Tri bu nal de Con tas. Ouso afir mar que não ha ve ria efe ti va men te Re púb li ca sem a exis tên cia de um Tri bu nal de Con tas.

A idé ia de Re púb li ca, nos mol des ho je co nhe ci dos, está fir me men te fun da da nos ide ais de li ber da de e ig ual da de do ho mem e de li mi ta ção do po der dos go ver nan tes.

Como um dos prin ci pa is ins tru men tos da li mi ta ção de po der, o re gi me re pu bli ca no ado tou a cé le bre di vi são dos po deres do Esta do ide ali za da por Mon tes qui eu, em que cada po der, em bo ra em con vi vên cia har mô ni ca, con tro la os de mais. Nes sa li nha, o Tri bu nal de Con tas é um bra ço au tô no mo do Po der Le gis la ti vo que o au xi lia no con tro le e fis ca li za ção da Ad mi nis tra ção Púb li ca. Sob essa ó ti ca, o Tri bu nal de Con tas não de i xa de ser um ins tru men to re pu bli ca no de li mi ta ção de po der.

Outro tra ço fun da men tal do re gi me re pu bli ca no in tim a men te re la ci o na do ao Tri bu nal de Con tas é a se pa ra ção ho je exis ten te en tre o patri mônio púb li co e o patri mônio dos go ver nan tes. Aliás, des sa di s tin ção do patri mônio púb li co, oc or ri da a par tir dos sé cu los XVII e XVIII com o fim das mo nar qui as ab so lu ti tas, de cor re o pró prio no me do re gi me: *res publica*.

Du ran te o re gi me ab so lu ti sta não exis tia o patri mônio púb li co. Os fru tos dos im pos tos in te gra vam o patri mônio do so be ra no, que o usa va uni ca men te de ac or do com a sua von ta de, sim ples men te por que se con si de ra va o do no des se patri mônio.

A idé ia de se pa ra ção do patri mônio púb li co, em que se fun da a Re púb li ca, sig ni fi ca que o di nhe i ro que o Esta do ar re ca da da so ci e da de so bre tu do por me io da tri bu ta ção não per ten ce aos go ver nan tes nem aos ad mi nis tra dos púb li cos. Estes são ape nas gerentes desse di nhe i ro e, por isso, têm de usá-lo de ac or do com as leis do País, além de se su je i ta rem ao de ver de pres tar con tas do seu uso.

Não é de ma is lem brar que esse de ver de pres tar con tas foi ele va do a prin cí pio dos mais pro e mi nentes na or dem ju rí di ca bra si le i ra, en con tran do-se en tre os cha ma

dos princípios constitucionais sensíveis. A sua inobservância por parte dos governantes enseja hoje uma das mais graves sanções políticas, qual seja, a intervenção federal.

Se o dever de prestar contas impositivo aos gestores públicos se insere entre os mais relevantes princípios constitucionais e republicanos, não pode ser menor a missão desta E. Casa, que cuida do julgamento das contas.

O julgamento das contas, antes de ser interesse exclusivo do gestor público ou governante, concerne a toda a sociedade, uma vez que ela é a verdadeira proprietária dos recursos a que as contas se referem. Por essa razão, é constituição natural assegurada à sociedade o direito de conhecer como foram efetivamente aplicados seus recursos. Além disso, é também direito da sociedade ver o seu patrimônio resaurado, nas hipóteses de ocorrência de desvios, desfalques e má aplicação de seus recursos, e, ainda, de ver punidos os responsáveis que adotaram tais condutas. É compete ao Tribunal de Contas da União concretizar esses direitos, no cumprimento de sua missão institucional.

A grandeza dessa missão se revela ainda maior num País como o Brasil, de muitas carências e necessidades.

Trouxe à tona essas reflexões também para ressaltar, nesta oportunidade, a importância de o Brasil estar dotado de uma entidade de Controle Externo, nos moldes do Tribunal de Contas da União. No meu pensar, é essencial que seja um Tribunal seja de Contas.

É imprescindível que seja um Tribunal, para que possa fazer valer juridicamente suas decisões mediante terminações e sanções, e fundamental que seja de Contas para manter vivos e efetivos os princípios republicanos da prestação de contas e da separação do patrimônio público. No Brasil, o controle social e a transparência e publicidade de nos gastos públicos são ainda muito incipientes, precários e sujeitos a manipulações por parte de maus gestores, de maneira que não se pode ainda prescindir da prestação de contas.

É preciso notar que nada há de retrogrado no modelo de entidade de Controle Externo adotado no Brasil, pois ele decorre do regime republicano e a idéia de República não é passada nem ultrapassada, mas antes está cada vez mais viva e presente na consciência do povo brasileiro.

É preciso também notar que outros modelos, como o das auditorias gerais, suportam melhor os modernos, adotados em países mais desenvolvidos, porém, na verdade, se aplicados em contextos políticos e sociais distintos de sua origem, significar um grande e prejudicial retrocesso, em termos de controle de finanças e patrimônio públicos, uma vez que essas auditorias não são do tipo das dos meses por serem referidos aos Tribunais de Contas.

Não está em discussão a grande importância das auditorias de obras, das auditorias de programas e projetos governamentais, do acompanhamento das privatizações e das concessões de serviços públicos, da fiscalização das agências reguladoras de serviços públicos e outras, que este Tribunal vem realizando com muito êxito. Todos esses instrumentos de controle externo são e devem ser usados com intensidade e frequência, até mesmo, com prioridade pelo Tribunal. No entanto, portanto que aqui já se

disse, isso não significa que as contas de vamseres quecidasou consi deradas ul trapas-
sa das ou ir re le van tes. Afi nal, é por meio das con tas que este Tri bu nal concre ti za a
idéia de Re pú bli ca, é por meio das con tas que se re com põe o erá rio pre ju di ca do e que
se san ci o na com mais ri gor os maus ges to res.

Sábia, portanto, foi a de ci são deste Cole gi a do que, con du zi do pela in te li gên cia
e vi são polí ti ca do em inen te Mi nis tro - Pre si den te Hu ber to Gui ma rães Sou to, ad otou
re cen te men te um novo mo de lo de or ga ni za ção in ter na e de atu a ção para este Tri bu
nal, no qual man te ve o equ lí brio ne ces sá rio en tre as au di to ri as e as con tas.

Bem, se nho ras e se nho res, é che ga da a hora de agra de cer e con clu ir.

Sou um ho mem sim ples e de ori gem hu mil de. Essa ori gem trou xe-me ra í zes
profundas, que jun ta men te com mi nha fé, aju dam a man ter-me ere to en quan to sigo
meu ca mi nho, mes mo du ran te al gu mas tem pes ta des e ven ta ni as.

Con tu do, tam bém re ce bi e guar dei co mi go al gu mas ri que zas. Não se tra tam de
bens ma te ri a is, mas da que lou tra es pé cie de bens que ali men tam o es pí ri to. Falo das
boas pes so as que tive e te nho ao meu lado, pela gra ça de Deus.

Olho no au di tório e vejo que es tão pre sen tes al guns gran des ami gos, que não
me faltariam neste mo men to de ale gria.

Neste Ple ná rio, tam bém, to mam as sen to ou tros bons ami gos.

Mi nis tro Ben ja min. Caro ami go. Não sa be ria como re trui r pa la vras tão
ge ne ro sas. Ob ri ga do pela ami za de, res pe i to e consi de ra ção com que Vos sa Ex ce
lên cia sem pre me dis tin gui u. Nes ses dez anos em que con vi ve mos nes ta Casa, te
nho ti do a opor tu ni da de de me be ne fi ci ar da luz in ten sa de sua in te li gên cia e, não
fos sem os in cen ti vos e os bons con se lhos que re ce bi de Vos sa Ex ce lên cia, cer ta
men te hoje não es ta ria aqui.

Du ran te o con cur so de Au di tor tra va mos um em ba te du ro, jun ta men te com o
dou tor Ma rcos Bem que rer Cos ta, que de verá, em bre ve, vir a in te grar essa E. Cor te.
Esse em bate, em vez de nos a fas tar, ser viu, pa ra do xal men te, para es tre i tar os la ços de
nos sa ami za de. E, re fletindo mel hor a go ra, pen so que não po de ria ter si do de mo do di
fe ren te, uma vez que foi um com ba te tra va do com ex tre ma le al da de, ho nes ti da de e so
li da ri e da de re cí pro cas.

É uma hon ra para mim e au men ta a mi nha res pon sa bi li da de ocu pa go ra o car go
de Au di tor que Vos sa Ex ce lên cia tan to ilus trou nes ses úl ti mos anos.

Que ro agra de cer tam bém as elo gi o sas pa la vras do ilus tre Pro cu ra dor - Ge ral, Dr.
Lu cas Ro cha Fur ta do, meu ami go, meu pro fes sor. Além das pa la vras, devo agra de cer a
opor tu ni da de e a acol hi da, res pe i to sa e pro fí cu a, que Vos sa Ex ce lên cia me con ce deu
como che fe de seu ga bi ne te nos úl ti mos seis anos. A sim pli ci da de e a obje ti vi da de de Vos
sa Ex ce lên cia são en si na men tos de vi da que re gis tre i fir me men te em mi nha me mó ria.

Não po de ria de i xar de agra de cer ao em inen te Mi nis tro Wal ton A len car Ro dri
gues, ju ris ta de es col, que es te ve sem pre a es ti mu lar e en co ra jar o meu cres ci men to na
Ci ên cia Ju rí di ca e o meu de sen vol vi men to pro fis si o nal nes ta Cor te.

Se nho ras, se nho res, ao men ci o nar as ri que zas que re ce bi, lem brei-me das pa la
vras de Je sus no cé le bre e ilu mi na do Ser mão da Mon ta nha, nas qua is o mai or dos
Mes tres nos en si na:

“Não ajun te is para vós te sou ros na ter ra, onde a ferru gem e as tra ças corro em, onde os la drões fu ram e rou bam. Ajun tai para vós te sou ros no céu, onde não os con so mem as tra ças nem a fer ru gem, e os la drões nem fu ram nem rou bam. Por que onde está o teu te sou ro, lá tam bém está o teu co ra ção.” (Mt 6, 19-21)

Refletindo so bre o meu te sou ro, vejo que uma par te dele já está no céu. Assim eu cre io. Meu ama do pai, ho mem hu mil de e reto, de bom co ra ção, sem pre pre sen te na mi nha vida con ti nua a ser meu guia e seus en si na men tos e con du ta mo ral são ain da fon te se gu ra de ori en ta ção para to dos os mo men tos.

A ou tra par te do meu te sou ro, no en tan to, está pre sen te aqui, nes te lo cal. Mi nha mãe, mi nha es po sa, mi nhas fi lhas, mi nhas ir mãs, mi nha fa mí lia...

A vo cês de di co essa con quis ta. Sem vo cês ela pou co sig ni fi ca ria.

Vo cês são o meu te sou ro. Sa bem por quê? Sabe Gi zel da? Sabe Cida? E você Deborah? Isabela? E você Gi u lia, sabe? É sim ples, to das as ve zes que olho para mim vejo que o meu co ra ção está com vo cês, ou me lhor, vejo que o meu co ra ção é com vo cês. Amo vo cês, para sem pre.

Por fim, que ro agra de cer a Deus-Pai, Deus-Fi lho e Deus-Espí ri to San to e tam bém a mi nha ama da Ma ria San tís si ma, que me con du zi ram até aqui. Rogo-lhes que permaneçam comi go e me con cedam for tale za, hu mil da de, sa be do ria e dis cerni men to a fim de que eu pos sa dig ni fi car as fun ções que ora as su mo.

Mu i to obri ga do a to dos, pela pre sen ça e pela pa ciên cia.

DISCURSO DO PRESIDENTE NA POSSE DO MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI¹

Ministro Humberto Souto

É com grande satisfação que a Presidência desta Casa registra hoje a posse do Doutor Augusto Sherman no cargo de Auditor deste Tribunal. São sem pre bem-vindos a esta Corte aqueles que já provaram seu valor e sua seriedade no cumprimento de seu dever, principalmente quando se trata de “pra ta da casa”.

O Tribunal de Contas da União é um órgão privilegiado no que diz respeito à seu quadro de servidores. Bem sabemos os senhores, e digo isso sem pre, que o corpo técnico do TCU é dos mais qualificados e dedicados deste País. Tanto é verdade que os três primeiros colocados no último concurso nacional para Auditor foram, nessa ordem, Benjamin Zymler, Augusto Sherman e Marcos Bemquerer, todos servidores deste Tribunal.

A trajetória de Augusto Sherman é muito semelhante à do Ministro recém-empossado Benjamin Zymler. Militância na engenharia elétrica, aprovação no concurso público para Analista de Finanças e Controle Externo, graduação e pós-graduação em Direito e, por último, aprovação no concurso para Auditor.

Os títulos que Vossa Excelência ostenta e o êxito alcançado no concurso o habilitam para o desempenho das novas e complexas funções.

A seriedade e competência com que se saiu em suas atribuições como analista e como Chefe de Gabinete do Procurador-Geral complementam suas referências e asseguram de sempre brilhante e promissor nesta Corte.

O Tribunal de Contas da União, pelas elevadas atribuições que a Constituição lhe confere, ocupa lugar de indiscutível destaque na Administração Federal. A par disso, nós, que hoje o integramos, herdamos dos que nos antecederam uma honrosa tradição, que nos cabe preservar em grande decência; tradição calcada na independência, na integridade moral, na dedicação ao trabalho e no cumprimento do dever.

O desafio colocado à frente de Vossa Excelência não é dos mais fáceis. Pelo contrário. As cobranças serão muitas. As responsabilidades também.

Suas credenciais, Senhor Auditor Augusto Sherman, garantem seu sucesso.

Seja muito bem-vindo em sua nova missão.

¹ Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001.

DISCURSO DE SAUDAÇÃO AO MINISTRO-SUBSTITUTO MARCOS BEMQUERER COSTA¹

Ministro Ubiratan Aguiar

Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas da União,
Excelentíssimos Senhores Ministros e Ministros-Substitutos,
Demais autoridades presentes e representadas,
Servidores do Tribunal de Contas da União que com sua presença pres ti gi am
estacerimônia,

Senhoras e Senhores,
Homenageou-me o Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas da
União com a honro sa in cum bên cia de sa u dar, em nome des te Co le gi a do, o mais novo
Au di tor des ta Casa, Dr. Marcos Bem que rer Cos ta. Sua Exce lên cia, ao con fe rir-me tão
digni fi can te tare fa, sabe que como ho mem de ori gem hu mil de e tem pe ra men to ex tro
verti do que sou, sin to gran de re go zi jo em re ven ci ar à que les que lo gram des ta ca das
posi ções às cus tas de mé ri tos pró pri os e in dis cu tí ve is.

Não in te gro o cor po des te Tri bu nal há mu i to tem po. Mas o pou co tem po em que
aqui es tou já se re ve lou mais do que su fi ci en te para fa zer-me per ce ber o gran de ta len to
e car á ter des se a quem hoje ma ni fes ta mos nos so res pe i to e ad mi ra ção.

De fato, para uns pou cos pri vi le gi a dos – aque las pes so as que re al men te fa zem a
di fe ren ça, o tem po pa re ce um ali a do que a eles se cur va e elas te ce. A es ses se le tos –
em que se in clui o Dr. Mar cos Bem que rer Cos ta –, bas tam bre ves lap sos para que nos
fa çam per ce ber de seu gran de po der in te lect ual e in ten sa ca pa ci da de de tra ba lha. E as
sim o fez o Dr. Mar cos Bem que rer Cos ta.

Nas ci do em Di a man ti na, Mi nas Ge ra is, cedo ain da gra du ou-se no cur so de en
gen ha ria elé tri ca pela Uni ver si da de Fe de ral de Mi nas Ge ra is, pro fis são que veio a
exer cern os anos ime di a ta men te sub se qu ên tes à sua for ma tu ra. Em 1986, largou a car
re i ra que ini ci al men te ha via abra çado e, por capri cho do des tí no, in gres sou, como
Ad mi nis tra dor Pos tal, na Em pre sa Bra si le i ra de Cor re i os e Telé gra fos, mes ma en ti d
ade em que ha vi am tra ba lha do seus pais, Efi gê nio e Flo ris be la, nos offi ci os de te le gra
fis ta e pos ta lis ta. Na que la em pre sa, não de mo rou a des pon tar, sen do logo gal ga do às
su ces si vas fun ções gra ti fi ca das de In spe tor da In spe to ria Ge ral, In spe tor do De par ta
men to de Au di to ria e In spe ção, Asses sor do Che fe do De par ta men to de Au di to ria e
In spe ção e Che fe da Di vi são de Con tro le de Apu ra ção de Re cla ma ções do De par ta
men to de Au di to ria e In spe ção.

¹ Dis curso pro fe ri do em ce ri m ô ni a re a li za da no Ple ná rio do TCU em 16-10-2001.

No ano de 1992, uma vez mais al te rou os ru mos de sua vida pro fis si o nal, in-gres san do nes te Tri bu nal, no car go de Ana lis ta de Fi nan ças e Con tro le Ex ter no, após apro va ção em um dos con cursos pú bli cos mais con corri dos des te País. Lo ta do ini ci al men te na en tão 9ª SECEX, tam bém no âm bi to des ta Cor te ra pi da men te se des ta cou por sua enor me in te li gên cia. Assim, quan do de corri dos ape nas três anos de sua pos se, já ocu pa va a fun ção de Asses sor do Pro cu ra dor-Ge ral jun to ao TCU, nela per ma nen cen do por cer ca de dois anos. Na se quên cia, foi no me a do Che fe de Ga bi ne te do Sub pro cu ra dor-Ge ral jun to ao TCU, Dr. Ja tir Ba tis ta da Cu nha, pes soa com a qual tra vou in tensa re la ção de res pei to e ami za de.

Paralelamente, cientes dos no vos ca mi nhos que de se ja va tri lhar, o Dr. Mar cos Bem que rer Cos ta in ves tiu, uma vez mais, em sua for ma ção aca dê mi ca, des ta fe i ta in-gres san do no Cur so de Di re i to, que veio a abra çar como sua ver da de i ra vo ca ção. Nes se cam po, não sa tis fe i to ape nas com os con he ci men tos ad qui ri dos ao lon go da gra du a ção, pós- gra du ou- se em Di re i to Pro ces su al Ci vil no ano de 1997 e ob te ve o mes tra do em Di re i to Pú bli co no ano de 2001.

Ain danes sa se a ra, de mons tran do sua in ten sa de di ca ção às ciên ci as ju rí di cas, o Dr. Bem que rer con sa gra, des de 1998, par te de seu tem po ao ma gis té rio, le ci o nan do as dis ci pli nas Te o ria Ge ral do Di re i to Pri va do e In tro du ção ao Es tu do do Di re i to II, na As so ci a ção de En si no Uni fi ca do do Dis tri to Fe de ral – AEUDF. Par ti ci pa, ain da, ati va men te como ins tru tor nos cur sos de For ma ção e de Ca pa ci ta ção Pro fis si o nal pro mo vi dos pelo Insti tu to Ser ze del lo Corrêa, des te Tri bu nal, mi nis tran do as dis ci pli nas Le gis la ção Bá si ca e Nor mas Pro ces su a is no TCU e Na tu re za Ju rí di ca dos Ó rgãos Pú bli cos.

O pe rí o do vi ven ci a do na pres ta ção de ser vi ços ao Mi nis té rio Pú bli co jun to a esta Cor te propi ci ou a o por tu ni da de ide al para que se ali as sem a vi va ci da de e a ca p a ci da de de as si mi la ção, atri bu tos na tu ra is do Dr. Mar cos Bem que rer, à ex pe riên cia na for mu la ção de pa re ces con clu si vo se na re vi são dos tra ba lhos re a li za dos pe las Uni da des Téc ni cas. Mais que isso, con fe riu ao ho me na ge a do uma apro xi ma ção mai o rem re la ção às de li be ra ções des ta Casa; uma cer ta es pé cie de cum pli ci da de em re la ção ao teor das de li be ra ções pro fe ri das, uma vez ele pas sa va, em inú me ras si tu a ções, a con tri bu ir de for ma mais efe ti va para sua for ma ta ção fi nal.

A con ju ga ção da ex pe riên cia e dos con he ci men tos ju rí di cos ad qui ri dos fez do Dr. Mar cos Bem que rer Cos ta o can di da to ide al para a as su mir a fun ção de Se cre tá rio da Se cre ta ria de Re cursos des te Tri bu nal, o que veio a oc or rer em ja ne i ro des te ano, quan do foi no me a do pelo atu al Pre si den te, Mí nis tro Hum ber to Sou to. Ape sar do cur to tem po em que exer ceu a ge rên cia da que la Uni da de, no ta bi li zou- se pelo ex ce len te tra ba lho de sem pe nha do, em que con se gui u ali ar a quali da de dos pa re ces emi ti dos à des ta ca da re du ção nos es to ques de pro ces sos, meta per se gui da por este Tri bu nal.

Se nhoras e Se nhores,

A for tu na dos são os ó rgãos que con tam, em seus cor pos téc ni cos, com pro fis si o na is do qui la te do Dr. Mar cos Bem que rer Cos ta.

Mais venturosas, ainda, são aquelas instituições que podem assis tir à ascensão de tais ser vi do res, pe los lon gos ca mi nhos do ser vi ço pú bli co fe deral, sem que tenham que perdê-los em de fi ni ti vo.

Aprova do em ári do con curs o re ali za do ao lon go dos anos de 1996 e 1997 para o cargo de Au di tor des te Tri bu nal, o Dr. Marcos Bem que rer Cos ta ob te ve o mé ri to que é re ser va do aos que per se ve ram.

Para jú bi lo des ta Cor te, per de, ela, um ex ce len te Ana lis ta de Fi nan ças de Con tro le Ex ter no, mas não fica órfã de seu sa ber. Ga nha o Tri bu nal, em con tra par ti da, um Au di tor de in dis cu tí vel con he ci men to téc ni co e in tel ec tu al.

Mais que isso, in gres sa no cor po de li be ra ti vo des ta Casa um ho mem dos mais ele va dos conce i tos ét i cos e mo rai s; de per so na li da de firme, mas je i to se re no; de con vic ções soli da men te an co ra das, mas fle xí vel no aco lhi men to de su ges tões; do ta do do ím pe to na tu ral da ju ven tu de, mas com a sa be do ria que já lhe cu nhou a ex pe ri ên cia in ten sa men te ad qui ri da.

Seleta audiência,

Veja-se quão in ter san tes são os de sí g ni os do des ti no: três jo vens ide a lis tas gra du am-se em en ge nha ria elé tri ca. Pos te ri or men te, al ter am por com ple to sua áre a de atu a ção e in gres sam nes te Tri bu nal, a par tir de um mes mo con curs o. Tor nam-se ami gos. Pas sam – to dos os três –, no âm bi to des te Tri bu nal, a de sem pe nhar suas atri bu i ções jun to ao Mi nis té rio Pú bli co. In qui et am-se de ci demes tu dar di re i to. Tor nam-se mes tres e pro fes so res uni ver si tá ri os. Pas sa do o tem po, in scre vem-se, no va men te, em um mes mo con curs o, des ta fe i ta para Au di tor des ta Casa. São apro va dos e clas si fi ca dos nos três pri me iros lu ga res, de ntre os apro xi ma da men te 6.000 can di da tos.

É essa a his tó ria re cen te dos três úl ti mos Au di to res que in gres sa ram nes te Tri bu nal, um dos qua is já no me a do Mi nis tro. À vis ta de sua for ma ção, po de mos di zer – em um in cen te tro ca di lho – que se ca rac te ri za uma nova cor ren te que vem en er gi zar, com seu ta len to, esta Casa, ali an do o ra ci o cí nio ló gi co e ma te má ti co ex er ci ta do no curs o de en ge nha ria elé tri ca com a pon de ra ção e a sub je ti vi da de que en vol ve a mel hor in ter pre ta ção das nor mas, ad qui ri da ao lon go de seu curs o de di re i to e ain da cul tiv ada em suas fun ções de ma gis té rio.

Agora falo di re ta men te ao ho men a ge a do!

Dr. Marcos Bem que rer Cos ta,

Não vai lon ge o dia em que eu mes mo re cé m-in gres sa va nes ta Casa e era sa u da do pe las ge ne ro sas pa la vras de meu con ter rã neo, Mi nis tro Val mir Cam pe lo. Ape sar de não o ima gi nar à épo ca, vejo, hoje, que não pos su ía, en tão, a exa ta no ção da di men são e da re le vân cia da mis são que me aguar da va.

A tare fa de sem pe nha da por este Tri bu nal de Con tas da União não so men te é de ex tre ma re le vân cia, no con tex to da ma nu ten ção de nos so Es ta do De mo crá ti co de Di re i to, mas tam bé m de ár dua con se cu ção. A fis ca li za ção de tão gran de uni ver so de ór gãos e en ti da des ju ris di cio na dos en fren ta as amar ras das li mi ta ções de re cur sos – hu ma nos e ma te ri ais – im pos tas a esta Cor te, o que ex põe o Tri bu nal, de for ma di u tur na, aos hu mo res dos ve í cu los de co mu ni ca ção e da opi ni ão pú bli ca.

Julgar, ademais, é tarefa por demais complexa. A frialdade dos elementos constantes dos autos contrastam-se, por diversas vezes, às convicções pessoais dos julgadores. A aplicação da letra fria da lei mostra-se, em inúmeras situações, contrária a grandes interesses – alguns dos quais afetos às grandes políticas nacionais –, gerando imprevisíveis resultados de ordem macroeconômica e social.

Ser Auditor do Tribunal de Contas da União – ainda que na qualidade de substituto – não é, como pode parecer, um mar de rosas. Mas Sua Excelência já possui enorme conhecimento acerca de questões que não me eram familiares, o que lhe confere grande vantagem na assimilação de suas numerosas: sabe dos entrespositos à fiscalização, com a propriedade de quem os enfrentou na execução de seus trabalhos pregressos; sabe, também, do enorme grau de especialização do técnico desta Casa – do qual foi egresso – e de sua capacidade para superação de desafios.

Dr. Marcos Bemquerer,

Sua Excelência passa a ocupar, a partir de agora, o lugar que pertencia ao Dr. José Antônio Barreto de Macedo, homem de inestimável vocação pública e de dedicção. Ninguém melhor que o Senhor para honrá-lo e manter viva a chama da devoção que aquele, por tantos anos, em prescou a esta Corte.

Temos a convicção de que o corpo de Auditores do Tribunal se enriquece com seu ingresso.

Mãos à obra e que Deus lhe abençoe nesta nova jornada.

DISCURSO DO PROCURADOR-GERAL LUCAS ROCHA FURTADO NA POSSE DO SR. MARCOS BEMQUERER COSTA NO CARGO DE MINISTRO-SUBSTITUTO DO TCU¹

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,

Durante a década de 90, pudemos observar uma profunda alteração na concepção do Estado brasileiro e da Administração Pública. Foram forçados a abandonar a tradicional administração burocrática, cuja ênfase é a legalidade, e tivemos de nos preocupar com a eficiência, com a economia da atuação estatal.

Uma das premissas desse novo Estado é a de que o setor privado é eficiente, e o público, por definição, ineficiente. Solução? Privatizar, terceirizar, deixar para o setor público somente aquilo que a atividade de semiprivado não possa exercer pelo setor privado.

Atividades essenciais a qualquer sociedade evoluída, como a telefonia, a produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, a manutenção e conservação de estradas, apenas para citar alguns exemplos, encontram-se hoje nas mãos de empresas privadas, que as exploram tendo em vista o fim de qualquer empreitada, qual seja, a obtenção de lucro.

Diante dessa nova realidade, são criadas “agências” reguladoras e fiscalizadas. Nada mais são essas agências do que autarquias em regime especial. Sua especialidade de? São do tipo de um grau de autonomia maior ou mais elevada do que o normalmente atribuído às demais autarquias. Não de véses sentidas, a fim de que não sejam utilizadas para fins de política partidária, efetivamente estas submetidas a uma hierarquia nos moldes tradicionais. Daí a necessidade dos dirigentes dessas agências terem mandato fixo, além de seus nomes serem submetidos à prévia aprovação do Senado Federal.

A autonomia ou independência hierárquica e política dessas agências reguladoras, fiscalizadoras ou executivas não lhes exclui do âmbito da Administração Pública. Sua autonomia hierárquica e política deve ser exercida em relação ao Poder Público central, em relação à Administração Pública direta. Essa independência hierárquica não as exime, todavia, de dever de seguir fielmente todas as regras e princípios da administração pública, inclusive os da legalidade e da eficiência.

Deve haver fiscalização em relação à atuação de referidas agências. Em nenhum Estado Democrático de Direito pode haver entidade ou órgão público fora ou além do alcance de algum sistema de freios e contrapesos. De fender o contrário significaria atentar contra o próprio Estado de Direito, significaria atentar contra a própria democracia e o princípio republicano da prestação de contas a que todo agente público se submete.

¹ Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001.

A fiscalização deve ser feita em relação à própria atuação-fim de referidas entidades. Os contratos de concessão e de prestação de serviços públicos celebrados e mantidos pelo poder concedente devem ter sua execução fiscalizada por órgão que exerça controle externo de legalidade e de eficiência, sem que isso signifique, todavia, que braço de sua autonomia funcional, política ou hierárquica.

Nesse ponto, Min. Marcos Bemquerer, dirijo-me a V. Ex^a para reafirmar que o Tribunal de Contas da União é o único órgão do todo de competência constitucional e capacidade técnica necessária ao desempenho de seu importante mister.

A sabedoria do constituinte de 1988 conferiu ao Congresso Nacional a titularidade de controle externo da Administração Pública, inclusive quanto à legalidade e economicidade de sua atuação. O mesmo constituinte, bom conhecedor que é da forma de atuação política das Casas e Comissões que integram o Congresso Nacional, e ciente da impossibilidade de seu controle externo ser exercido de modo permanente e contínuo pelo próprio Congresso, outorgou ao Tribunal de Contas da União, órgão de auxílio do Poder Legislativo, o dever de proceder a esse controle externo de legitimidade e economicidade, a ser exercido de modo contínuo em face de toda a Administração Pública federal, direta e indireta.

A fiscalização a ser exercida pelo TCU não pode alcançar o mérito da atuação de qualquer entidade ou órgão jurisdicionado. As auditorias operacionais, expressamente citadas pela Constituição Federal, a serem realizadas por este Tribunal, podem e devem examinar a legalidade e economicidade de qualquer entidade da Administração Pública, o que, no caso de referidas agências, corresponde à fiscalização da boa e regular execução dos contratos de concessão de serviços públicos. O bem jurídico a ser tutelado é a boa qualidade dos serviços públicos, serviços essenciais à vida, serviços que afetam a toda a população brasileira.

Encontramo-nos atualmente, Ministro Bemquerer, em uma fase de transição, e somente o Tribunal de Contas da União, V. Ex^a bem o sabe, possui competência e respeitabilidade para definir os novos parâmetros que irão pautar a conduta dos administradores públicos. Somente o TCU possui instrumentos constitucionais e corporativos competentes para evitar abusos ou equívocos por parte das agências que regulam e fiscalizam os serviços públicos delegados das próprias concessionárias de serviços públicos.

Ministro Marcos Bemquerer, saúdo o seu ingresso no quadro de Ministros-Substitutos do TCU, ciente de que somente a capacidade técnica, aliada a uma profunda sensibilidade social, poderão justificar as importantes atribuições que são cometidas a esta Corte de Contas.

Parabenizo V. Ex^a, em nome do Ministério Público, pela justa e merecida vitória hoje alcançada. Fruto de trabalho árduo e cheio de sacrifícios para V. Ex^a e familiares.

Que Deus o abençoe e guie na importante tarefa que irá desempenhar.

Parabéns Ministro.

Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

Dirijo-me inicialmente ao Ministro Ubiratan Aguiar, to ca do em mu i to pe las gen tis e ge ne ro sas pa la vras de sa u da ção. Eu as con ser va rei co mi go, Mi nis tro, como va lor de es tí mu lo, cer to de que o seu bem-vin do é ex pres são pre ci o sa da alma.

Da mes ma for ma, de se jo ex pri mir mi nha gra ti dão ao Pro cu ra dor-Ge ral do Mi nis té rio Pú bli co jun to ao TCU, Lu cas Ro cha Fur ta do, pe las elo gi o sas pa la vras que pro feriu, re ple tas de signi fi ca ção.

Apraz-me men ci o nar, em se gui da, o Mi nis tro-Sub sti tu to José An ton io Bar re to de Ma ce do. Sua Ex ce lên cia me con fe re, com elos de des pe di da, a hon ra de subs ti tu í-lo. Eu a to mo com es pí ri to de gran de res pon sa bi li da de, aqui la tan do o va lor de seu tra ba lho, que flu iu mag ni fi ca men te ao lon go de mais de 50 anos con sa gra dos ao ser ví ço pú bli co, dos qua is 25 anos dig ni fi can do o car go de Au di tor.

Vejo-me, nest a ho ra, par ti ci pa ndo de uma ver da de i ra cor ri da de re ve za men to – quan do re ce bo o bas tão das mãos hon ra das de quem per cor reu com com pe tên cia exem plar a eta pa que lhe fora con fi a da. As mar cas dos seus pas sos sem pre re tos su ge rem o trans cur so dos gran des ho mens e fa zem-me per ce ber a ra zão de o após to lo Pau lo pro cla mar, ao fim de me ri tó ria jo rna da de vi da: “Com ba ti o bom com ba te, com ple tei a car re i ra, guar dei a fé”.

A di men são de sua vi da re ve la que o ide al é tão ver da de i ro quan to o real, e que a nos sa tare fa de ho mens é mo de lar a re ali da de sem per der de vi sta o que a trans cen de.

Qu e ro guar dar se me lhan te fé, e a Insti tu i ção a que sir vo é re lic á rio apro pri ado para as mi nhas con vic ções a res pe i to do in te res se pú bli co, que pro me to cul tu ar com va lo res do pri ma do ét i co.

“Deus quer, o ho mem so nha, a obra nas ce”.

Essa vi são po é ti ca da vi da, que Fer nan do Pes soa pro je tou, se cris ta li za na re ali da de em me io à sa be do ria de Sa lo mão que a to dos dis se: “O ho mem faz pro je tos, mas é Deus que lhe di ri ge os pas sos”.

Assim, no ano de 1984, sa u do so da be le za e das mon ta nhas da mi nha que ri da Dia man ti na e das Mi nas Ge rais, mu dei-me para Bra sí lia, para tra ba lhar na Em pre sa Bra si le i ra de Cor re i os e Tel é gra fos. Em 1992, in gres sei no Tri bu nal de Con tas da União, no car go de Ana lis ta de Fi nan ças e Con tro le Ex ter no, des con he cen do a o por tu ni da de que o des ti no me re ser va ria. A ela me abra cei, lo gran do apro va ção em con curs o pú bli co para o car go de Au di tor, após dois anos de pro vas e de in ten sa de di ca ção aos es tu dos, ten do por bons e le a is com pa nhe i ros os dou to res Ben ja min Zymler e

¹ Dis curso pro fe ri do em ce ri m ô ni a re ali za da no Ple ná rio do TCU em 16-10-2001.

Augusto Sherman, os quais, com brilho, já integram esta Corte nos cargos de Ministro e de Auditor, respectivamente.

Ao assumirmo honroso cargo de Auditor do Tribunal de Contas da União, tenho a clara consciência das responsabilidades que se me impõem. Eu as aceito. E mais: de sej o aceitá-las, buscando compensar li mitações com in contido ânimo e in ten sa motivação, inspi rado em pre ce i to bí blico: “Tudo quanto fizerdes, fa ze i -o de todo co ração...”.

Comesse espírito, procurarei en fre tar as di fi cul da des com o má xi mo de meus es forço, com as pi ra ções de ê xi to, se gun do o sen so de im por tâ ncia das ta re fas a re li zar.

A ex pe ri ê ncia ad qui ri da nes ses anos de Tri bu nal ate nua a di fi cul da de na tu ral do pri me iro pas so. To da via, sin to, com hu mi l da de e em pers pec ti va de a ção, que mu i to e sem pre te rei a ap ren der.

Ser vir ao Tri bu nal é por-se como ins tru men to em prol da re a li za ção das fi na li das do Esta do e do ple no al can ce do de mo crá ti co ex er cí cio da ci da da nia. Sim, por que ao ex er cer suas com pe t ê nci as cons ti tu ci o nais, o Tri bu nal está as se gu ran do ao ci da dão que a uti li za ção dos re cur sos p ú b li cos para a re a li za ção do bem co mum e para a re du ção das de si gual da des so ci a is ha verá de ser fis ca li za da – não ape nas sob a ó ti ca da le ga li da de, mas tam bém sob o pri ma da le gi ti mi da de e da eco no mi ci da de – con tri bu in do, des ta for ma, para uma ap li ca ção mais ra ci o nal e o ti mi za dos re cur sos fi nan ce iros ha ri dos do sa cri fí ci o tri bu tá ri o dos con tri bu in tes.

Seja no con tro le **aposteriori** – quan do jul ga con tas e ape na maus ges to res, evi tan do, pela via in ti mi da ti va, o co me ti men to do ato ir re gu lar –, seja no con tro le con co mi tan te – quan do acom pa nha a prá ti ca do ato e as si na la suas im per fe i ções para que ru mos cor re tos pos sam ser se gui dos – o TCU co la bo ra e fe ti va men te para a pres ta ção de ser vi ços p ú b li cos mais e fi ci en tes e me lhor re tor no à co le ti vi da de da quo ta tri bu tá ri a re co lhi da de todo ci da dão.

Com isso, ob ser va-se pro gres si va e ben fa ze ja apro xi ma ção do ci da dão com a Cor te de Con tas, em pre stan do-lhe maior cre di bi li da de e de votan do-lhe cres cen te con fi an ça. Esse es tre i ta men to bem se mos tra na cur va as cen den te de de nún ci as e re pre sen ta ções di ri gi das ao Tri bu nal a res pe i to de ir re gu la ri da des e i le ga li da des no uso de bense va lo res p ú b li cos, que, en tre os anos de 1995 e 2000, tri pli ca ram, apro xi man do-se, nes se úl ti mo ano, da casa dos se te cen tos pro ces sos ins tu a ra dos.

A atu a ção do Tri bu nal de Con tas da União, como guar di ão da mo ra li da de p ú b li ca e do bom e cor re to em pre go do di nhe i ro co le ti vo, é, pois, pro te to ra dos in te res ses da so ci e da de e tam bém do pró prio Esta do, por cer te za de que sem con tro le ex ter no não há ver da de i ro Esta do De mo crá ti co de Di re i to.

Em lin ha de con tí nua a pe rfe i ço a men to, pr on ti fi ca-se o Tri bu nal a res pon der sa ti sfa to ri a men te aos an se i os por uma atu a ção que ga ran ta a ger ê ncia trans pa ren te e e fi ci en te da co i sa co mum.

Nes se ca mi nho tri lha o TCU, sob a com pe ten te li de ran ça do Mi nis tro Hu ber to Gu i ma rães Sou to, ilus tre con terrâ neo, que tem im ple men ta do im por tan tes me di das cu jos fru tos já se po dem ob ser var.

Elas dão cur so ao tra ba lho de pes qui sa so bre ten dên ci as do con tro le da ges tão p ú b li ca, su per vi si o na do por Sua Ex ce l ê ncia, já con fi gu ran do uma nova ar qui te tu ra

organizacional concebida para assegurar um controle orientado para a avaliação dos resultados e para a indução da melhoria da gestão, com o objetivo de atender a legítima aspiração da sociedade: a eficiência funcional do poder público.

Nesse cenário, muito me honra servir ao meu País, quando, por graça Divina, assumo tão nobre e dignificante cargo.

Caminho agora para as minhas parâmetros, registrando, com ênfase, meus agradecimentos ao Ministro Humberto Souto que me confiou a relevante missão de dirigir a Secretaria de Recursos.

Ao Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha, consigo a gratidão pela amizade sólida forjada nos anos de estígio e fecundo convívio.

Ao estender meus sentimentos, sou particularmente grato aos Ministros Luciano Brandão Alves de Souza e Ubiratan Aguiar pelo apoio que me dispensaram, noadamente nos dias que antecederam à nomeação.

Lembro-me, ainda, dos meus colegas da antiga 9ª SECEX, atual SEFID, do Ministério Público junto ao TCU, da Secretaria de Recursos e das demais unidades da Secretaria Geral de Controle Externo, com os quais convivi em ambiente rico de cordialidade, respeito mútuo e fiel senso de dever.

Aos colegas da empresa de Correios e Telefones e aos professores e alunos dos cursos de graduação, pós-graduação e de mestrado da AEUDF e da Universidade Federal de Pernambuco aqui presentes, de dico meu apreço e, ao vê-los com partilhar comigo as emoções desta hora, sinto como lhes que ro bem.

Em lugar de inaugurar lá vel desta que, de dico olhar e para vras carinhosas à minha amada esposa Maria Rita, sempre ao meu lado em todas as batidas, ao meu pai, Efigênio, e minha mãe, Florisbela, que, mesmo não estando mais entre nós continue a inspirar-me os passos, aos meus irmãos, Beatriz, Iara, Ivan, Margarida, Leonor, Ieda, Adriana, à minha sogra Violeta, ao meu tio Lúcio Bemquerer, e aos demais familiares que se juntam a mim nesta hora, fruindo com grande alegria a significação desses momentos, para os quais tanto contribuíram, na medida da generosidade de seus corações.

A todos, o meu muito obrigado.

DISCURSO DO PRESIDENTE NA POSSE DO MINISTRO-SUBSTITUTO MARCOS BEMQUERER COSTA¹

Ministro Humberto Souto

A Presidência deste Tribunal se associa às manifestações de satisfação pela posse do novo Auditor, Doutor Marcos Bemquerer.

O valor intelectual e as virtudes de Sua Excelência já foram destaques nas suas atuações profissionais na Sesão. Sua formação como engenheiro e bacharel e mestre em Direito o habilita a desempenhar com grande competência as novas funções.

O Tribunal de Contas da União vive momento especial de sua história. A experiência e a sabedoria de homens como Bento José Bugarin e José Antônio Barreto de Macedo dão lugar aos jovens brilhantes Benjamin Zymler, Augusto Sherman e Marcos Bemquerer, estes últimos egresos dos quadros deste Tribunal, o que, por sinal, vem corroborar mais uma vez meu conceito sobre a qualificação de seu corpo técnico.

Se por um lado perdemos, com a saída daqueles que por longos anos contribuíram para a evolução e o engrandecimento do Tribunal de Contas da União, por outro ganhamos, com a chegada de profissionais altamente qualificados e dedicados que, certamente, em prestarão todo o seu conhecimento em prol dos interesses desta Casa e do própriocidadãobrasileiro.

A natural renovação das instituições é sempre bem-vinda. Principalmente quando acontece de maneira gradual. Ela faz com que o ímpeto e a disposição de jovens estu di osos convivam com a sensibilidade e a sabedoria de homens experientes. Dessa convivência, cresce o Tribunal e quem ganha é o País.

A Presidência saúda o Auditor Marcos Bemquerer e expressa a certeza de que, em suas novas funções, colherá o mesmo êxito já alcançado até agora como assessor do Ministro Público e como Secretário de Controle Externo.

Muito obrigado.

¹ Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001.

ÍNDICE REMISSIVO

Administração pública – Controle

A Imprensa e o Controle Externo da Administração Pública

Palestra proferida no VI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, realizada do em Florianópolis/SC, de 18 a 23-11-2001.

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 90/2001 259

Administração pública – Princípios

Princípios gerais da gestão de recursos públicos

Palestra proferida no Seminário “GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS”, realizada do em Goiânia-Go, em 18-10-2001, para Prefeitos Municipais do Estado de Goiás.

PALMEIRA, Guilherme (Ministro)

Revista 90/2001 233

Administração pública federal

A gestão da informação digital na Administração Pública Federal

DIAS, Cláudia

Revista 90/200 145

Admissão de pessoal

Os Tribunaís de Contas e o controle sobre as admissões no serviço público

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby

Revista 90/2001 47

Aposentadoria por tempo de serviço

Universidade Federal de Uberlândia – Desnecessidade do retorno de servidora à atividade para complementação de tempo de serviço remanescente – Aposentadoria

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 85

Auditoria de desempenho

Performance Audit: Uma proposta de Definição

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de

Revista 90/2001 13

Auditoria operacional

Performance Audit: Uma proposta de Definição

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de

Revista 90/2001 13

Cargo efetivo

Resolução nº 147, de 28 de dezembro de 2001

Dispõe sobre a aplicação da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001 ao Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União e regulamenta o Plano de Carreira de seus servidores

Revista 90/2001 225

Cargo em comissão

Resolução nº 147, de 28 de dezembro de 2001

Dispõe sobre a aplicação da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001 ao Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União e regulamenta o Plano de Carreira de seus servidores

Revista 90/2001 225

Centrais de Abastecimento S.A. (CEASA)

CEASA/AM - Restituição de débito ao Erário mediante dissolução da S.A. - Prestação de Contas

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 113

Comitê Olímpico Brasileiro (COB)

Instrução Normativa nº 39, de 11 de dezembro de 2001

Dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro - COB e ao Comitê Paralímpico Brasileiro, por força da Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001

Revista 90/2001 217

Companhia de Desenvolvimento do Piauí (COMDEPI)

COMDEPI - Irregularidades na Construção do açude Tinçüis, em Piracuruca/PI - Levantamento de Auditoria

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 90/2001 157

Concessão de serviço público

Celebração e prorrogação dos contratos de permissão das estações aduaneiras

CUNHA, Jaitir Batista da

Revista 90/2001 41

Construção - Irregularidade

COMDEPI - Irregularidades na Construção do açude Tinçüis, em Piracuruca/PI - Levantamento de Auditoria

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 90/2001 157

Consulta

Secretaria de Controle Interno do Senado Federal - Interpretação do art. 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal - Consulta

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 203

Contratação de serviço

TST - Contratação dos serviços de telefonia móvel por inexistência de licitação - Representação

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 91

Contratação direta	
<i>Celebração e prorrogação dos contratos de permissão das estações aduaneiras</i>	
CUNHA, Ja tir Ba tis ta da	
Revista 90/2001	41
Contrato – Prorrogação	
<i>Celebração e prorrogação dos contratos de permissão das estações aduaneiras</i>	
CUNHA, Ja tir Ba tis ta da	
Revista 90/2001	41
Controle externo	
<i>Ação preventiva e corretiva dos Tribunais de Contas</i>	
Palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Advogados Municipais, do Seminário Nacional de Direito Administrativo Municipal e da Conferência Nacional de Procuradores e Assesores Jurídicos de Prefeituras e Câmaras Municipais em outubro de 2001.	
AGUIAR, Ubiratan (Ministro)	
Revista 90/2001	239
Convênio	
<i>Município de Taquaritinga do Norte/PE – Superfaturamento em obra custeada com recursos federais, transferidos mediante convênio – Representação</i>	
AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)	
Revista 90/2001	145
Débito – Ressarcimento	
<i>CEASA/AM – Restituição de débito ao Erário mediante disolução da S.A. – Prestação de Contas</i>	
CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)	
Revista 90/2001	113
Defesa nacional	
<i>Economia e orçamento para a Defesa Nacional</i>	
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de	
Revista 90/2001	22
Deputado Federal	
<i>FINOR – Participação acionária de deputado em empresa recebedora de recursos – Relatório de Auditoria Operacional</i>	
SARAIVA, Iram (Ministro-Relator)	
Revista 90/2001	118
Economia	
<i>Economia e orçamento para a Defesa Nacional</i>	
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de	
Revista 90/2001	22
R. TCU, Brasília, v. 32, n. 90, out/dez 2001	289

Estação aduaneira

Celebração e prorrogação dos contratos de permissão das estações aduaneiras

CUNHA, Jaquir Batista da

Revista 90/2001 41

Estágio

Resolução nº 148, de 28 de dezembro de 2001

Alteração da Resolução nº 88, de 14 de maio de 1997, que dispõe sobre a concessão de estágio a estudantes no âmbito do Tribunal de Contas da União

Revista 90/2001 229

Fraude

Ministério da Justiça – Inserção de inativa “fantasma” no SIAPE – Tomada de Contas Especial

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 136

Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR)

FINOR – Participação acionária de deputado em empresa recebedora de recursos – Relatório de Auditoria Operacional

SARAIVA, Iram (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 118

Gestão da informação

Gestão da informação digital na Administração Pública Federal

DIAS, Cláudia

Revista 90/2001 33

Gestão tributária

A reforma da gestão tributária e os Tribunais de Contas

Palestra proferida no V Fórum Jurídico de Instituições Financeiras, realizado em Brasília-DF, nos dias 27 e 28-12-2001.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto)

Revista 90/2001 253

Gratificação de desempenho

Resolução nº 146, de 28 de dezembro de 2001

Dispõe sobre a implementação da Gratificação de Desempenho dos integrantes da Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União

Revista 90/2001 222

Imprensa

A Imprensa e o Controle Externo da Administração Pública

Palestra proferida no VISimpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, realizada em Florianópolis/SC, de 18 a 23-11-2001.

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 90/2001 259

Inclusão–Irregularidade

Mi nis té rio da Jus ti ça – In ser ção de ina ti va “fan tas ma” no SIAPE – To ma da de Con tas Es pe cial

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)
Revista 90/2001 136

Inexigibilidade de licitação

TST – Con tra ta ção dos ser vi ços de te le fo ni a mó vel por in ex i gi bi li da de de li ci ta ção – Re pre sen ta ção

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)
Revista 90/2001 91

Juiz Classista

TRT/16ª Re gi ão – Con du ção de re pre sen ta te sem vín cu lo em pre ga tí cio à fun ção de Ju iz Clas sis ta Tem po rá rio – Pe di do de Re ex a me

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)
Revista 90/2001 103

Lei de Responsabilidade Fiscal

Se cre ta ria de Con tro le In ter no do Se na do Fe de ral – In ter pre ta ção do art. 72 da Lei de Res pon sa bi li da de Fis cal – Con sul ta

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)
Revista 90/2001 203

Leido Audiovisual

Gui lher me Fon tes Fil me Ltda. - Pre sta ção de con tas de re cur sos cap ta dos por meio da Lei “Rou a net” e da Lei do Au di o vi su al – To ma da de Con tas Es pe ci al

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)
SARAIVA, Iram (Ministro-Redator)
Revista 90/2001 169

Lei Rouanet

Gui lher me Fon tes Fil me Ltda. - Pre sta ção de con tas de re cur sos cap ta dos por meio da Lei “Rou a net” e da Lei do Au di o vi su al – To ma da de Con tas Es pe ci al

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)
SARAIVA, Iram (Ministro-Redator)
Revista 90/2001 169

Levantamento de auditoria

COMDEPI – Ir re gu la ri da des na Con stru ção do açu de Tin güis, em Pi ra cu ru ca/PI – Lev an ta men to de Au di to ria

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto, Relator)
Revista 90/2001 157

Ministério da Justiça (MJ)

Mi nis té rio da Jus ti ça – In ser ção de ina ti va “fan tas ma” no SIAPE – To ma da de Con tas Es pe cial

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)
Revista 90/2001 136

Ministro–Discurso

<i>Discurso de saudação ao Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001. ZYMLER, Benjamin (Ministro)	
Revista 90/2001	265
<i>Discurso de posse</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001. CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto)	
Revista 90/2001	269
<i>Discurso de saudação ao Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001. AGUIAR, Ubiratan (Ministro)	
Revista 90/2001	275
<i>Discurso de posse</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001. COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto)	
Revista 90/2001	281

Ministro–Posse

<i>Discurso de saudação ao Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001. ZYMLER, Benjamin (Ministro)	
Revista 90/2001	265
<i>Discurso do Procurador-Geral Lucas Rocha Furta do na posse do Sr. Augusto Sherman Cavalcanti no Cargo de Ministro-Substituto do TCU</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001. FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)	
Revista 90/2001	267
<i>Discurso de posse</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001. CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Substituto)	
Revista 90/2001	269
<i>Discurso do Presidente na posse do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001. SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)	
Revista 90/2001	274
<i>Discurso de saudação ao Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001. AGUIAR, Ubiratan (Ministro)	
Revista 90/2001	275
<i>Discurso do Procurador-Geral Lucas Rocha Furta do na posse do Sr. Marcos Bemquerer Costa no cargo de Ministro-Substituto do TCU</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001. FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)	
Revista 90/2001	279

<i>Discurso de posse</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001. COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto)	
Revista 90/2001	281
<i>Discurso do Presidente na posse do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001. SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)	
Revista 90/2001	284
Ministro-Presidente–Discurso	
<i>Discurso do Presidente na posse do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001. SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)	
Revista 90/2001	274
<i>Discurso do Presidente na posse do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001. SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)	
Revista 90/2001	284
Município	
<i>Município de Taquaritinga do Norte/PE– Superfaturamento em obra custeada com recursos federais, transferidos mediante convênio– Representação</i>	
AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)	
Revista 90/2001	145
Obras públicas	
<i>Município de Taquaritinga do Norte/PE– Superfaturamento em obra custeada com recursos federais, transferidos mediante convênio– Representação</i>	
AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)	
Revista 90/2001	145
Orçamento	
<i>Economia e orçamento para a Defesa Nacional</i>	
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de	
Revista 90/2001	22
Pagamento indevido	
<i>Súmula nº 235 do TCU: necessidade de revisão</i>	
REZENDE, Renato Monteiro de	
Revista 90/2001	68
<i>Ministério da Justiça – Inserção de inativa “fantasma” no SIAPE – Tomada de Contas Especial</i>	
ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)	
Revista 90/2001	136

Palestra

Princípios gerais da gestão de recursos públicos

Palestra proferida no Seminário “GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS”, realizado em Goiânia-Go, em 18-10-2001, para Prefeitos Municipais do Estado de Goiás.

PALMEIRA, Guilherme (Ministro)

Revista 90/2001 233

Ação preventiva e corretiva dos Tribunais de Contas

Palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Advogados Municipais, do Seminário Nacional de Direito Administrativo Municipal e da Conferência Nacional de Procuradores e Assesores Jurídicos de Prefeituras e Câmaras Municipais em outubro de 2001.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro)

Revista 90/2001 239

Reforma da gestão tributária e os Tribunais de Contas

Palestra proferida no V Fórum Jurídico de Instituições Financeiras, realizado em Brasília -DF, nos dias 27 e 28-12-2001.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto)

Revista 90/2001 253

A Imprensa e o Controle Externo da Administração Pública

Palestra proferida no VI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, realizado em Florianópolis/SC, de 18 a 23-11-2001.

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 90/2001 259

Participação aacionária

FINOR – Participação aacionária de deputado em empresa cebedora de recursos – Relatório de Auditoria Operacional

SARAIVA, Iram (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 118

Pedidode Reexame

TRT/16ª Região – Condução de representante sem vínculo empregatício à função de Juiz Clássista Temporário – Pedido de Reexame

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 90/2001 103

Permissão de serviço público

Celebração e prorrogação dos contratos de permissão das estações aduaneiras

CUNHA, Jatin Batista da

Revista 90/2001 41

Portal corporativo

A gestão da informação digital na Administração Pública Federal

DIAS, Cláudia

Revista 90/2001 33

Prestação de Contas

CEASA/AM – Restituição de débito ao Erário em diante de solução da S.A. – Prestação de Contas

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 113

Guilherme Fontes Filme Ltda. - Prestação de contas de recursos captados por meio da Lei “Roua net” e da Lei do Audiovisual – Tomada de Contas Especial

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

SARAIVA, Iram (Ministro-Redator)

Revista 90/2001 169

Procurador-Geral – Discurso

Discurso do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado na posse do Sr. Augusto Sherman Cavalcanti no Cargo de Ministro-Substituto do TCU

Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001.

FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)

Revista 90/2001 267

Discurso do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado na posse do Sr. Marcos Bemquerer Costa no cargo de Ministro-Substituto do TCU

Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001.

FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)

Revista 90/2001 279

Receita pública

A reforma da gestão tributária e os Tribunais de Contas

Palestra proferida no V Fórum Jurídico de Instituições Financeiras, realizado em Brasília-DF, nos dias 27 e 28-12-2001.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto)

Revista 90/2001 253

Recursos – Fiscalização

Instrução Normativa nº 39, de 11 de dezembro de 2001

Dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro – COB e ao Comitê Paralímpico Brasileiro, por força da Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001

Revista 90/2001 217

Recursos Federais

Município de Taquaritinga do Norte/PE – Superfaturamento em obra custeada com recursos federais, transferidos mediante convênio – Representação

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 145

Recursos públicos

Guilherme Fontes Filme Ltda. – Prestação de contas de recursos captados por meio da Lei “Roua net” e da Lei do Audiovisual – Tomada de Contas Especial

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

SARAIVA, Iram (Ministro-Redator)

Revista 90/2001 169

Recursos públicos – Gestão

Princípios gerais da gestão de recursos públicos

Palestra proferida no Seminário “GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS”, realizada em Goiânia – GO, em 18-10-2001, para Prefeitos Municipais do Estado de Goiás.

PALMEIRA, Guilherme (Ministro)

Revista 90/2001 233

Relatório de Auditoria

FINOR – Participação acionária de deputado em empresa recebedora de recursos – Relatório de Auditoria Operacional

SARAIVA, Iram (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 118

Reposição ao Erário

Súmula nº 235 do TCU: necessidade de revisão

REZENDE, Renato Monteiro de

Revista 90/2001 68

CEASA/AM – Restituição de débito ao Erário mediante disolução da S.A. – Prestação de Contas

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 113

Representação

TST – Contratação dos serviços de telefonia móvel por inexigibilidade de licitação – Representação

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 91

Município de Taquaritinga do Norte/PE – Superfaturamento em obra custeada com recursos federais, transferidos mediante convênio – Representação

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 145

Senado Federal

Secretaria de Controle Interno do Senado Federal – Interpretação do art. 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Consulta

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 203

Serviço público

Os Tribunaís de Contas e o controle sobre as admissões no serviço público

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby

Revista 90/2001 47

Simpósio Nacional de Auditoria de Obras

A Imprensa e o Controle Externo da Administração Pública

Palestra proferida no VI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, realizada em Florianópolis/SC, de 18 a 23-11-2001.

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 90/2001 259

Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE)

Ministério da Justiça – Inserção de inativa “fantasma” no SIAPE – Tomada de Contas Especial

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 136

Sistema tributário

A reforma da gestão tributária e os Tribunais de Contas

Palestra proferida no V Fórum Jurídico de Instituições Financeiras, realizado em Brasília-DF, nos dias 27 e 28-12-2001.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto)

Revista 90/2001 253

Súmula

Súmula nº 235 do TCU: necesse da de revisão

REZENDE, Renato Monteiro de

Revista 90/2001 68

Superfaturamento

Município de Taquaritinga do Norte/PE – Superfaturamento em obra custeada com recursos federais, transferidos mediante convênio – Representação

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 145

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

FINOR – Participação acionária de deputado em empresa recebedora de recursos – Relatório de Auditoria Operacional

SARAIVA, Iram (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 118

TCU – Competência

Ação preventiva e corretiva dos Tribunais de Contas

Palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Advogados Municipais, do Seminário Nacional de Direito Administrativo Municipal e da Confederação Nacional de Procuradores e Assesores Jurídicos de Prefeituras e Câmaras Municipais em outubro de 2001.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro)

Revista 90/2001 239

TCU – Instrução Normativa

Instrução Normativa nº 39, de 11 de dezembro de 2001

Dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro – COB e ao Comitê Paralímpico Brasileiro, por força da Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001

Revista 90/2001 217

TCU – Pauta – Organização

Resolução nº 145, de 27 de novembro de 2001

Dá nova redação ao art. 77 do Regimento Interno

Revista 90/2001 220

TCU – Plano de carreira

Resolução nº 147, de 28 de dezembro de 2001

Dispõe sobre a aplicação da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001 ao Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União e regulamenta o Plano de Carreira de seus servidores

Revista 90/2001 225

TCU – Regimento Interno

Resolução nº 145, de 27 de novembro de 2001

Dá nova redação ao art. 77 do Regimento Interno

Revista 90/2001 220

TCU – Resolução

Resolução nº 145, de 27 de novembro de 2001

Dá nova redação ao art. 77 do Regimento Interno

Revista 90/2001 220

Resolução nº 146, de 28 de dezembro de 2001

Dispõe sobre a implementação da Gratificação de Desempenhos dos integrantes da Carreira de Especiais do Tribunal de Contas da União

Revista 90/2001 222

Resolução nº 147, de 28 de dezembro de 2001

Dispõe sobre a aplicação da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001 ao Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União e regulamenta o Plano de Carreira de seus servidores

Revista 90/2001 225

Resolução nº 148, de 28 de dezembro de 2001

Altera a Resolução nº 88, de 14 de maio de 1997, que dispõe sobre a concessão de estágio a estudantes no âmbito do Tribunal de Contas da União

Revista 90/2001 229

TCU – Servidor público – Remuneração

Resolução nº 146, de 28 de dezembro de 2001

Dispõe sobre a implementação da Gratificação de Desempenhos dos integrantes da Carreira de Especiais do Tribunal de Contas da União

Revista 90/2001 222

Telefonia móvel

TST – Contratação dos serviços de telefonia móvel por inexistência de licitação – Representação

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 220

Terceirização

Secretaria de Controle Interno do Senado Federal – Interpretação do art. 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Consulta

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 203

Toma da de Contas Especial (TCE)

Ministério da Justiça – Inserção de inativa “fantasma” no SIAPE – Toma da de Contas Especial

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 136

Guilherme Fontes Filme Ltda. – Prestação de contas de recursos captados por meio da Lei “Rouanet” e da Lei do Audiovisual – Toma da de Contas Especial

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

SARAIVA, Iram (Ministro-Redator)

Revista 90/2001 169

Tribunal de Contas

Reforma da gestão tributária e os Tribunais de Contas

Palestra proferida no V Fórum Jurídico de Instituições Financeiras, realizado em Brasília-DF, nos dias 27 e 28-12-2001.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto)

Revista 90/2001 253

Tribunal de Contas – Ação corretiva

Ação preventiva e corretiva dos Tribunais de Contas

Palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Advogados Municipais, do Seminário Nacional de Direito Administrativo Municipal e da Conferência Nacional de Procuradores e Assesores Jurídicos de Prefeituras e Câmaras Municipais em outubro de 2001.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro)

Revista 90/2001 239

Tribunal de Contas – Ação preventiva

Ação preventiva e corretiva dos Tribunais de Contas

Palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Advogados Municipais, do Seminário Nacional de Direito Administrativo Municipal e da Conferência Nacional de Procuradores e Assesores Jurídicos de Prefeituras e Câmaras Municipais em outubro de 2001.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro)

Revista 90/2001 239

Tribunal de Contas – Controle

Os Tribunais de Contas e o controle sobre as admissões no serviço público

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby

Revista 90/2001 47

Tribunal Regional do Trabalho (TRT)

TRT/16ª Região – Condução de representante sem vínculo empregatício à função de Juiz Clássista Temporário – Pedido de Reexame

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 90/2001 103

Tribunal Superior do Trabalho (TST)

TST – Contratação dos serviços de telefonia móvel por inexistência de licitação – Representação

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 91

Universidade Federal de Uberlândia

Universidade Federal de Uberlândia – Desnecessidade de retorno de servidor à atividade para complementação de tempo de serviço remanescente – Aposentadoria

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 90/2001 85

Vínculo empregatício

TRT/16ª Região – Condução de representante sem vínculo empregatício à função de Juiz Clássista Temporário – Pedido de Reexame

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 90/2001 103

ÍNDICE DE AUTOR

AGUIAR, Ubiratan

<i>Município de Taquaritinga do Norte/PE – Superfaturamento em obra custeada com recursos federais, transferidos mediante convênio – Representação</i>	
Revista 90/2001	145
<i>Ação preventiva e corretiva dos Tribunais de Contas</i>	
Palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Advogados Municipais, do Seminário Nacional de Direito Administrativo Municipal e da Conferência Nacional de Procuradores e Assesores Jurídicos de Prefeituras e Câmaras Municipais em outubro de 2001.	
Revista 90/2001	239
<i>Discurso de saudação ao Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001.	
Revista 90/2001	275

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

<i>Economia e orçamento para a Defesa Nacional</i>	
Revista 90/200	136

CAMPELO, Valmir

<i>CEASA/AM – Res tituição de débito ao Erário mediante desolução da S.A. – Prestação de Contas</i>	
Revista 90/2001	113

CAVALCANTI, Augusto Sherman

<i>COMDEPI – Irregularidades na Construção do açude Tinüis, em Piracuruca/PI – Levantamento de Auditoria</i>	
Revista 90/2001	157
<i>Discurso de posse</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 9-10-2001.	
Revista 90/2001	269

COSTA, Marcos Bemquerer

<i>Gui lherme Fontes Filme Ltda. – Prestação de contas de recursos captados por meio da Lei “Rouanet” e da Lei do Audiovisual – Tomada de Contas Especial</i>	
Revista 90/2001	169
<i>Discurso de posse</i>	
Discurso proferido em cerimônia realizada no Plenário do TCU em 16-10-2001.	
Revista 90/2001	281

CUNHA, Ja tir Ba tista da

<i>Celebração e prorrogação dos contratos de permissão das estações aduaneiras</i>	
Revista 90/2001	41

DIAS, Cláudia

<i>A gestão da informação digital na Administração Pública Federal</i>	
Revista 90/2001	33

FERNANDES, Jorge Ulises Jacoby	
<i>Os Tribunais de Contas e o controle sobre as admissões no serviço público</i>	
Revista 90/2001	47
FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de	
<i>Performance Audit: Uma proposta de Definição</i>	
Revista 90/2001	13
FURTADO, Lucas Rocha	
<i>Discurso do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado na posse do Sr. Augusto Sherman Cavalcanti no Cargo de Ministro-Substituto do TCU</i>	
Discurso proferido em cerimônia de aliação no Plenário do TCU em 9-10-2001.	
Revista 90/2001	267
<i>Discurso do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado na posse do Sr. Marcos Bemquerer Costano cargo de Ministro-Substituto do TCU</i>	
Discurso proferido em cerimônia de aliação no Plenário do TCU em 16-10-2001.	
Revista 90/2001	279
MOTTA, Adylson	
<i>TST – Contratação dos serviços de telefonia móvel por inexigibilidade de licitação – Representação</i>	
Revista 90/2001	91
PALMEIRA, Guilherme	
<i>Universidade Federal de Uberlândia – Desnecessidade de retorno de servidor à atividade para complementação de tempo de serviço remanescente – Aposentadoria</i>	
Revista 90/2001	85
<i>Princípios gerais da gestão de recursos públicos</i>	
Palestra proferida no Seminário “GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS”, realizada em Goiânia-go, em 18-10-2001, para Prefeitos Municipais do Estado de Goiás.	
Revista 90/2001	233
REZENDE, Renato Monteiro de	
<i>Súmula nº 235 do TCU: necessidade de revisão</i>	
Revista 90/2001	68
ROCHA, Lincoln Magalhães da	
<i>TRT/16ª Região – Condução de representante sem vínculo empregatício à função de Juiz Clasista Temporário – Pedido de Reexame</i>	
Revista 90/2001	103
<i>A reforma da gestão tributária e os Tribunais de Contas</i>	
Palestra proferida no Fórum Jurídico de Instituições Financeiras, realizada em Brasília-DF, nos dias 27 e 28-12-2001.	
Revista 90/2001	253

RODRIGUES, Walton Alencar

Secretaria de Controle Interno do Senado Federal – Interpretação do art. 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Consulta

Revista 90/2001 203

SARAIVA, Iram

FINOR – Participação acionária de deputado em empresa recebedora de recursos – Relatório de Auditoria Operacional

Revista 90/2001 118

Guilherme Fontes Filme Ltda. – Prestação de contas de recursos captados por meio da Lei “Rouanet” e da Lei do Audiovisual – Tomada de Contas Especial

Revista 90/2001 169

SOUTO, Humberto Guimarães

A Imprensa e o Controle Externo da Administração Pública

Palavra proferida no VI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, realizado em Florianópolis/SC, de 18 a 23-11-2001.

Revista 90/2001 259

Discurso do Presidente na posse do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Discurso proferido em cerimônia de aliação no Plenário do TCU em 9-10-2001.

Revista 90/2001 274

Discurso do Presidente na posse do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

Discurso proferido em cerimônia de aliação no Plenário do TCU em 16-10-2001.

Revista 90/2001 284

ZYMLER, Benjamin

Ministério da Justiça – Inserção de inativa “fantasma” no SIAPE – Tomada de Contas Especial

Revista 90/2001 136

Discurso de saudação ao Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Discurso proferido em cerimônia de aliação no Plenário do TCU em 9-10-2001.

Revista 90/2001 265

SENADO FEDERAL
SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES
Praça dos Três Poderes s/n^o – CEP 70165-900
Brasília – DF

OS 01928/2002