

**REVISTA  
DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**



ISSN 0103-1090

**REVISTA  
DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

---

R. TCU, Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun 2001

### **Responsabilidade Editorial**

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

### **Fundador**

Ministro Iberê Gilson

### **Supervisor**

Ministro Valmir Campelo

### **Conselho Editorial**

José Antonio Barreto de Macedo, Lucas Rocha Furtado, Luciano Carlos Batista, Eugenio Lisboa Vilar de Melo, José Moacir Cardoso da Costa e Salvatore Palumbo

### **Centro de Documentação**

Evelise Quadrado de Moraes

### **Diagramação**

Ismael Soares Miguel  
Ricardo Oliveira do Espírito Santo

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. Direito - Periódicos - Brasil. I Tribunal de Contas da União.

CDU 340.142 (81) (05)

CDD 340.605



## **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

### **Ministros-Substitutos**

José Antonio Barreto de Macedo

Lincoln Magalhães da Rocha

Benjamin Zymler

### **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**

**II**

UM ASPECTO POLÊMICO DOS ORÇAMENTOS DE OBRAS PÚBLICAS: BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS (BDI) André Luiz Mendes Patrícia Reis Leitão Bastos .....	13
A CLÁUSULA GERAL DA BOA-FÉ COMO CONDIÇÃO DO SANEAMENTO DE CONTAS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO Augusto Sherman Cavalcanti .....	29
NOVAS PERSPECTIVAS DA LIQUIDEZ FINANCEIRA NA ANÁLISE DE CONTAS Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt .....	42
A RENÚNCIA DE RECEITA COMO FONTE ALTERNATIVA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS Francisco Carlos Ribeiro de Almeida .....	54
TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ENTRE TRIBUNAIS DO TRABALHO Jatir Batista da Cunha .....	66
A CARACTERIZAÇÃO DA BOA-FÉ NOS PROCESSOS DE CONTAS Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões .....	71
POSSIBILIDADES DE COMBATE À CORRUPÇÃO PELO ESTADO BUROCRÁTICO/PATRIMONIALISTA NA AMÉRICA LATINA EM CONTEXTO DE CENÁRIO DE SOCIEDADE INFORMACIONAL Renato Jorge Brown Ribeiro .....	75
AUDITORIA FINANCEIRA <i>VERSUS</i> AUDITORIA OPERACIONAL: UMA AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DA AUDITORIA TRADICIONAL Roberto Sérgio do Nascimento .....	86
<hr/> <b>ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU</b>	
<b>93</b>	
ANATEL - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE TELEFONIA MÓVEL CELULAR POR ÓRGÃOS PÚBLICOS COM INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - Representação Ministro-Relator Valmir Campelo .....	95
RADIOBRÁS - RECUSA DE ENCAMINHAR PUBLICIDADE LEGAL PARA DIVULGAÇÃO - Representação Ministro-Relator Bento José Bugarin .....	104

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU - OMISSÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS NA PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL - Representação Ministro-Relator Adylson Motta .....	108
TRT/13ª REGIÃO - NOMEAÇÃO DE JUIZ CLASSISTA - Representação Ministro-Relator Guilherme Palmeira .....	115
TCU - AVERBAÇÃO DE TEMPO DE EXERCÍCIO EM FUNÇÃO COMISSIONADA SEM VÍNCULO EFETIVO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - Administrativo Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues .....	125
BNDES - PROPOSTA FORMULADA PELA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL - Relatório de Auditoria Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo .....	138
DNER - CONTRATOS DE SUPERVISÃO DE OBRAS - Pedido de Reexame Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça .....	149
TSE - DECISÃO PROFERIDA EM PROCESSO DE RELATÓRIO DE AUDITORIA - Pedido de Reexame Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha .....	164
PETROBRAS - ALTERAÇÃO DO NOME DA EMPRESA - Relatório de Auditoria Ministro-Relator Ubiratan Aguiar .....	178
MUNICÍPIOS DE CAMPOS BELOS/GO E TOUROS/RN - QUOTAS REFERENTES À DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS RELATIVOS A FUNDOS CONSTITUCIONAIS - Contestação Ministro-Relator Benjamin Zymler .....	212

## **DESTAQUE**

**229**

### **POSSE DO MINISTRO UBIRATAN AGUIAR**

A TRAJETÓRIA DE UBIRATAN AGUIAR: DISCURSO DE SAUDAÇÃO Ministro Valmir Campelo .....	231
SOLIDEZ MORAL E HABILIDADE CONCILIATÓRIA: DETERMINANTES PARA ATUAÇÃO NO CARGO DE MINISTRO DO TCU Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado .....	235
TCU REVIGORADO, PARLAMENTO FORTALECIDO Ministro Ubiratan Aguiar .....	238

HONRADEZ E INTELIGÊNCIA: FÓRMULAS PARA MELHORAR A ATUAÇÃO DO TCU Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto .....	241
---	-----

**CONGRESSOS, SEMINÁRIOS E CONFERÊNCIAS**

XXI CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL Ministro Humberto Guimarães Souto .....	242
--	-----

<b>DECISÕES JUDICIAIS</b>	<b>253</b>
---------------------------	------------

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.852-5 .....	255
--	-----

<b>ÍNDICE REMISSIVO</b>	<b>257</b>
-------------------------	------------

<b>ÍNDICE DE AUTOR</b>	<b>271</b>
------------------------	------------





---

## **DOUTRINA**

---





# UM ASPECTO POLÊMICO DOS ORÇAMENTOS DE OBRAS PÚBLICAS: BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS (BDI)

André Luiz Mendes<sup>1</sup>  
Patrícia Reis Leitão Bastos<sup>2</sup>

## I. INTRODUÇÃO

Na elaboração dos orçamentos de obras, existem dois componentes que juntos determinam o preço final de uma obra: os custos diretos e o BDI. O primeiro é determinado em função das especificações dos materiais e das normas de execução dos serviços constantes nos projetos, nos memoriais descritivos e no caderno de encargos. O segundo é um componente aplicado sobre o custo direto com vistas a contemplar as despesas indiretas e o lucro da construtora.

Conceitualmente, denomina-se Benefícios ou Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) a taxa correspondente às despesas indiretas e ao lucro que, aplicada ao custo direto de um empreendimento (materiais, mão-de-obra, equipamentos), eleva-o a seu valor final.

Esta taxa tanto pode ser inserida na composição dos custos unitários como pode ser aplicada ao final do orçamento, sobre o custo total. Dessa forma, o preço de execução de um serviço de construção civil (preço de venda ou valor final) é igual ao custo da obra mais a taxa de BDI.

O tema Benefícios e Despesas Indiretas vem sendo alvo de frequentes questionamentos quando da análise dos orçamentos na construção civil. Além de problemas com relação à duplicidade de contagem, ou seja, gastos que são cobrados na planilha de custos e também incluídos no BDI, há a dificuldade em se estabelecer quais despesas podem ser definidas como indiretas e quais valores de cada componente do BDI são considerados aceitáveis.

## II. APLICAÇÃO DO BDI

A base de aplicação da taxa de BDI são os custos diretos orçados, e o preço final da obra é obtido somando-se a esses custos diretos a parcela correspondente ao BDI, ou seja, para se obter o valor total de um serviço de construção civil deve ser aplicada a seguinte relação matemática:

$$PV = PC \times (1 + BDI).$$

Onde, PV = Preço de Venda, PC = Custo Direto e BDI = Benefícios e Despesas Indiretas.

<sup>1</sup> Engenheiro Civil, Diretor da 1ª Divisão Técnica da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União - SECOB.

<sup>2</sup> Engenheira Civil, AFCE-CE lotada na Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União - SECOB.

Em artigo publicado pela revista Construção, nº 2168, de 18/08/89, o engenheiro Maçahiko Tisaka, então Presidente do Instituto de Engenharia, esclarece que “o valor do BDI é, portanto, apresentado como **uma fração do custo direto** e pode ser expresso em porcentagem ou em fração decimal”.

Também segundo publicação da PINI sobre composição de BDI<sup>3</sup> “a taxa de BDI na construção informa o percentual de acréscimo **em relação ao custo direto** para se obter o preço de venda da construção”.

Na mesma linha, a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica do Estado de São Paulo, ao desenvolver estudo sobre BDI, embasou-se no seguinte conceito “O BDI – Benefícios e Despesas Indiretas, corresponde a uma taxa que **incide sobre os custos dos serviços**, resultando no preço final”.

O próprio Tribunal de Contas da União, ao apreciar a matéria no TC 006793/1999-1<sup>4</sup>, considerou que “conceitualmente, o BDI é definido como um percentual aplicado sobre o custo direto para chegar ao preço de venda a ser apresentado ao cliente”.

Não resta dúvida, portanto, que a fórmula de cálculo aqui apresentada é a que deve ser adotada.

### III. DESPESAS INDIRETAS

Ao se elaborar um orçamento de uma obra civil, todos os serviços a serem executados (fundações, paredes de alvenaria, revestimentos, etc.) são relacionados e seus custos apurados na denominada “planilha orçamentária”. Há, no entanto, despesas feitas pela construtora em função da obra, mas que não estão diretamente relacionadas a ela. Essas são computadas no BDI como “despesas indiretas”.

Tem-se observado que, na prática dos orçamentos, não há consenso quanto à classificação dos diversos dispêndios como custo direto ou despesa indireta. O que se encontra são inúmeras proposições diferentes sobre o que poderia ser considerado como despesa indireta.

Para dirimir essa polêmica sobre que espécie de gasto pode ser classificado como despesa indireta, propõe-se a análise do tema a luz do livro “Contabilidade de Custos”<sup>5</sup> do conceituado Eliseu Martins.

Segundo os preceitos da contabilidade de custos, são custos de produção aqueles gastos incorridos no processo de obtenção de bens e serviços destinados à venda.

Não se incluem nesse grupo as despesas financeiras e as de administração. Não são incluídos também como custos diretos os fatores de produção eventualmente

---

<sup>3</sup> Apostila do curso “Como compor BDI” ministrado pelo Eng<sup>o</sup> Mozart Bezerra da Silva e realizado pela PINI - Desenvolvimento Profissional em São Paulo/SP, no período de 03 a 04 de abril de 2000.

<sup>4</sup> Dec. 255/1999 – TCU – 1ª Câmara.

<sup>5</sup> Martins, Eliseu. Contabilidade de Custos. São Paulo, Atlas, 3ª edição, 1987.

utilizados para outras finalidades que não a de fabricação de bens (serviços) destinados à venda.

Essa definição contábil de despesa serve como critério para inclusão dos gastos ou na planilha orçamentária ou na taxa de BDI, conforme eles sejam considerados, respectivamente, custos diretos ou despesas indiretas.

Em resumo, custos diretos são aqueles que ocorrem especificamente por causa da execução do serviço objeto do orçamento em análise, e despesas indiretas são os gastos que não estão relacionados exclusivamente com a realização da obra em questão.

Há que se considerar também que, para a análise de orçamentos da construção civil, é melhor que a maior parte possível dos itens de despesas esteja relacionada na planilha orçamentária, e não incluída no BDI.

Isso por dois motivos: o primeiro é que poucos são os órgãos que exigem, nos editais de licitação, que os proponentes apresentem a composição analítica do BDI, o que dificulta sua análise; segundo, porque a inserção de determinada despesa no BDI pode gerar distorções de preços de eventuais aditivos contratuais.

Tome-se o exemplo de uma obra em execução na qual o item “administração local” foi incluído no BDI. Suponha-se que, por uma mudança da especificação de algum material, o custo dessa obra seja acrescido em 12%, e que tal alteração não tenha gerado qualquer dificuldade da execução (supervisão técnica diferenciada ou dilatação do prazo da obra). Ora, se o BDI contempla, por exemplo, 10% a título de “administração da obra”, esse percentual irá incidir sobre o custo adicional (12%) sem que tenha havido o correspondente incremento de despesa para a construtora, ou seja, a obra irá custar, imotivadamente, 1,2% mais caro para o contratante.

O ideal, portanto, é que só sejam incluídos no BDI aqueles itens que não possam, de forma alguma, ser incluídos na planilha de custos, por não estarem relacionados diretamente ao serviço que está sendo prestado.

O que acontece freqüentemente, contudo, é que devido a falta de um critério técnico adequado na definição dos gastos que devem compor o BDI, os mais diversos itens do orçamento são computados, indevidamente, como despesas indiretas.

Tem-se observado que os orçamentos na construção civil têm incluído no BDI, além da margem de lucro, os seguintes gastos: administração central, despesas financeiras, tributação (ISS, CPMF, IRPJ, COFINS, CSSL, PIS), mobilização e desmobilização do canteiro, riscos, seguros, contingências, administração local, taxas e emolumentos, dentre outros.

A Análise feita a seguir de cada um desses gastos propõe-se a permitir a classificação adequada do que seja realmente despesa indireta, bem como quais os percentuais aceitáveis para cada item.

#### **a) DESPESAS FINANCEIRAS**

Despesas financeiras são gastos relacionados à perda monetária decorrente da defasagem entre a data do efetivo desembolso e a data da receita correspondente.

No caso específico de uma obra pública, com o não-recebimento imediato dos gastos para construção, o contratado precisa lançar mão de recursos próprios para executar etapas que só serão pagas quando concluídas, o que gera despesas de investimento de capital. Para que esse capital de giro possa ser remunerado, é instituída a despesa financeira.

Segundo Eliseu Martins, em seu livro “Contabilidade de Custos”, pág. 42, Editora Atlas, 3ª Edição, “encargos financeiros não são itens operacionais, já que não derivam da atividade da empresa e não provêm dos ativos trabalhados e utilizados em suas operações; são, antes, decorrência de passivos, representando muito mais a remuneração de capital de terceiros (como o lucro representa a remuneração do capital próprio) do que custo.”

Portanto, seguindo critérios estritamente contábeis para classificar as despesas indiretas, devem-se considerar as despesas financeiras no cômputo da taxa de BDI.

Para estipulação do valor a ser cobrado como despesa financeira, deve-se analisar qual o custo de oportunidade do capital, ou seja, deve-se apurar qual seria o seu rendimento se o capital de giro tivesse sido aplicado no mercado financeiro naquele período.

Um critério para estipular valores de despesas financeiras é adotar os rendimentos do CDB (Certificado de Depósito Bancário), no período em análise<sup>6</sup>. A revista Conjuntura Econômica publica esses itens mensalmente.

Sabe-se que algumas empresas defendem que se considerem como despesas financeiras os valores dos juros cobrados nos empréstimos bancários. Se há necessidade de a contratada recorrer a empréstimos é porque a construtora tem uma deficiência de capital de giro, e não cabe à contratante, ainda mais quando esta é a administração pública, pagar por tal deficiência.

## **b) ADMINISTRAÇÃO CENTRAL**

Denomina-se como sendo a Administração Central de uma empresa de construção civil, toda a estrutura necessária para execução de atividades específicas de direção geral da empresa como um todo, de forma que sejam alcançados os objetivos empresariais da construtora.

Dessa forma, estariam incluídos dentro do conceito de administração central os custos relacionados com a manutenção da sede da empresa para dar suporte técnico, administrativo e financeiro a todas as obras que estejam sendo executadas pela construtora.

Incluem-se entre os gastos com administração central: aluguel do escritório central, manutenção da edificação da sede da empresa, compra de material de expediente para o escritório central, despesas com aquisição de editais e elaboração

---

<sup>6</sup> O período em análise será aquele compreendido entre a data média de desembolso por parte do contratado, para compra de materiais e pagamento de mão-de-obra, e o recebimento da parcela correspondente a tal desembolso. Esse período de tempo é determinado a partir da análise das condições de pagamento previstas no Edital.

de propostas comerciais, prolabore e representação da diretoria, despesas com atividades administrativo-financeiras (manutenção da secretaria da sede da empresa e de setores de contabilidade, de recursos humanos, de compras, de finanças e de cobranças), dentre outros.

Portanto, os gastos com administração central correspondem à manutenção e operação do escritório central.

O valor da taxa de administração central decorre do rateio das despesas administrativas do escritório central por todas as obras que a empresa esteja executando no período, e varia de acordo com a complexidade e o prazo de cada obra e com a estrutura da empresa.

O engenheiro civil Amilcar Martins em seu “Curso de Orçamento de Obras de Edificações” considera como sendo aceitáveis taxas entre 5% e 7,5%.<sup>7</sup>

A Secretaria de Governo e Gestão Estratégica do Estado de São Paulo<sup>8</sup> tem adotado como parâmetro, para a contratação com órgãos da administração pública estadual, as despesas com administração central correspondendo a 5,31% e contemplando os seguintes itens: remuneração de pessoal de escritório, aluguel da sede, despesas com água, luz e telefone, imposto predial, taxa de funcionamento, material de escritório, material de limpeza, transporte de pessoal administrativo, transportes de funcionários e manutenção de equipamentos de escritório.

O DNER, nos estudos que embasaram a elaboração do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO<sup>9</sup>, entende como usual uma destinação de 1% a 2% do preço de venda de cada obra para atender à administração central.

A propósito da reduzida taxa do DNER em relação às demais fontes, vale ressaltar que a taxa de administração central é consideravelmente mais baixa para obras rodoviárias, já que, devido às longas distâncias entre o canteiro de obras e os centros urbanos onde estão localizados os escritórios centrais, as construtoras costumam constituir grandes escritórios no local da obra, investindo na administração local e tornando-a menos dependente da estrutura administrativa dos escritórios centrais.

Por se tratar de um gasto decorrente não só da execução da obra objeto do orçamento em análise, mas também de todas as atividades da empresa, a taxa de administração central enquadra-se contabilmente como despesa indireta, devendo ser incluída no BDI.

---

<sup>7</sup> Apostila do curso realizado de 20 a 30/09/1993, no auditório do CONFEA, promovido pelo CREA/DF e SENGE/DF.

<sup>8</sup> “Estudos de Serviços Terceirizados” – Publicações – Versão maio/1999 – Volume I – “Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação Predial” - Capítulo VII – Benefícios e Despesas Indiretas.

<sup>9</sup> “Preço de Obra Rodoviária”, Gerência de Custos Rodoviários do DNER, 1999, estudos para atualização do Sistema de Custos Rodoviários do DNER – SICRO.

Sugere-se, para a composição do BDI dos orçamentos de obras públicas, a adoção de uma taxa de administração central de 6%.

#### **c) COFINS e PIS**

Conforme prevê a Lei nº 9.718, de 27/11/1998, as contribuições para os Programas de Integração Social (PIS) e para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), devidas pelas pessoas jurídicas de direito privado, são calculadas com base no total das receitas auferidas pela pessoa jurídica, sendo irrelevantes o tipo de atividade por ela exercida e a classificação contábil adotada para as receitas.

Deduz-se, portanto, que o COFINS e o PIS são gastos que incidem sobre o faturamento da empresa.

A alíquota do COFINS era de 2,00% segundo o Decreto-Lei nº 8.447 de 28/12/89 e o art. 1º da Lei Complementar nº 70 de 30/12/91. Posteriormente, com a entrada em vigor da Lei 9.718/98, aos 27/11/1998, a alíquota foi majorada para 3,00%, para os fatos geradores ocorridos a partir de 1º de fevereiro de 1999.

Já a taxa de contribuição para o PIS é de 0,65% sobre a receita operacional bruta, segundo os Decretos-Lei nº 2.445 de 29/06/1988 e nº 2.449 de 21/07/1988.

Contabilmente, como não há como enquadrar o PIS e o COFINS como custos de produção, já que não são gastos incorridos no processo de obtenção dos serviços/bens que estão sendo executados, considera-se que se trata de despesas indiretas.

#### **d) CPMF**

Instituída pela Lei nº 9.311, de 24/12/1996, a CPMF (contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira) teve sua alíquota de 0,20% alterada pela Emenda Constitucional nº 21 de 1999, passando a ser de 0,38% nos primeiros doze meses (até 18/03/2000) e de 0,30% nos 24 meses subsequentes, para posteriormente ser extinta.

Como a receita decorrente da execução de uma obra de construção civil sofre incidência de CPMF ao ser movimentada financeiramente para pagamentos de mão-de-obra e material e para manutenção da estrutura da empresa, conclui-se que a CPMF acaba incidindo sobre o faturamento.

A CPMF não pode ser enquadrada como gasto incorrido no processo de obtenção dos serviços/bens que estão sendo executados e é contabilmente uma despesa indireta, devendo ser incluída no BDI.

#### **e) ISS**

Segundo a definição legal contida no art. 8º do Decreto-Lei nº 406 de 31 de dezembro de 1968, “o imposto sobre serviços de qualquer natureza, de competência dos municípios, tem como fato gerador a prestação de serviços, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo”.

O art. 11 do referido Decreto-Lei, alterado pela Lei Complementar nº 22 de 09/12/1974, isentava do pagamento do ISS a execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras hidráulicas ou de construção civil e os respectivos serviços de engenharia consultiva, **quando contratados com a União, com os estados, Distrito Federal, municípios, autarquias e empresas concessionárias de serviços públicos.**

Dessa forma, não haveria incidência de ISS nas obras públicas, não havendo logicamente inclusão desse gasto nos orçamentos.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 definiu, no inciso II do art. 155, a competência do ISS como sendo municipal.

Assim, em que pese o art. 11 do Decreto-Lei nº 406/68 ainda estar em vigor, o Supremo Tribunal Federal tem pacificado sua jurisprudência no sentido de que tal dispositivo sofre vedação constitucional por força do art. 151, III, da Constituição Federal de 1988 e da sujeição à incidência do art. 41 e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Portanto, se não houver isenção de ISS concedida por lei municipal, na execução de serviços de construção civil deve ser incluído o valor do referido imposto.

Com relação ao cálculo do ISS, conforme previsto no §2º do art. 9º do Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, “na execução de obras hidráulicas ou de construção civil, o imposto será calculado sobre o preço deduzido das parcelas correspondentes: a) ao valor dos materiais adquiridos de terceiros, quando fornecidos pelo prestador de serviços; b) ao valor das subempreitadas já tributadas pelo imposto.”

Em resumo, o cálculo do ISS é feito apenas sobre serviços prestados, considerando-se a mão-de-obra e descontando-se os materiais aplicados (custo direto dos materiais).

Como o ISS é um imposto que incide sobre o preço do serviço (deduzindo-se as parcelas anteriormente mencionadas), está relacionado com o faturamento da empresa, e sua alíquota varia conforme o município onde se localiza a obra, sendo necessário recorrer à lei municipal para estipular o valor correto a ser pago.

Na maioria dos municípios a alíquota é de 5%; como não incide sobre materiais, equipamentos e subempreitadas, corresponde a cerca de 3% sobre o valor total da fatura. Alguns municípios simplificam tal tributo cobrando de 2 a 3% do valor total quando se trata de obra.

Dada essa variabilidade da alíquota do ISS, sugere-se a adoção de uma alíquota de 3,0% para fazer face a essa despesa. O DNER, por exemplo, em seu estudo para a nova versão do Sistema de Custos Rodoviários - SICRO<sup>10</sup>, adotou a alíquota de 3,5%.

Como o ISS não pode ser classificado como gasto incorrido no processo de obtenção dos serviços/bens que estão sendo executados, é uma despesa indireta, devendo ser computado na taxa de BDI.

<sup>10</sup> “Preço de Obra Rodoviária”, Gerência de Custos Rodoviários do DNER, 1999, estudos para atualização do Sistema de Custos Rodoviários do DNER – SICRO.

## **f) MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO**

Mobilização e desmobilização são o conjunto de providências e operações que o executor dos serviços tem que efetivar para transportar pessoal e equipamentos até o local da obra e, ao final dos trabalhos, retorná-los para o ponto de origem.

Como os gastos com mobilização e desmobilização só são significativos para construção de estradas, barragens e outras obras que exigem a utilização de grande quantidade de equipamentos e são executadas em locais distantes de centros urbanos, esses gastos podem ser considerados desprezíveis na elaboração de orçamentos de edificações localizadas no perímetro urbano, principalmente se no mesmo município da sede da construtora.

Deve-se atentar para o fato de que, na prática, o construtor costuma deslocar o equipamento para outra obra, preferencialmente na mesma região, assim que ele é liberado. Portanto, é usual que as empresas organizem pátios de equipamentos em locais próximos às obras concluídas, para guardar o equipamento até que ele seja remobilizado para uma nova obra.

Os gastos com mobilização e desmobilização são obtidos mediante mensuração da força de trabalho a ser deslocada e do custo de mobilização dos equipamentos e são passíveis de serem orçados analiticamente.

Contabilmente, mobilizações e desmobilizações são gastos incorridos no processo de obtenção de bens e serviços destinados à venda, podendo, portanto, ser classificados como custos diretos.

Contudo, como os gastos com mobilização e desmobilização variam com as condições particulares de cada obra e respectiva construtora, e dada a dificuldade de se obterem esses valores mediante cálculos efetuados para cada caso, os orçamentos-base de várias instituições públicas têm incluído esse item no BDI e estimado taxas a serem adotadas, embora a classificação dos gastos com mobilização e desmobilização como despesa indireta não se apresente como a mais apropriada.

Como no orçamento de obras rodoviárias a inclusão da mobilização e desmobilização no BDI é bastante comum, propõe-se a adoção da taxa de mobilização e desmobilização adotada pelo DNER que, em recente estudo para atualização do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO<sup>11</sup>, considerou como sendo de 2,62% a taxa adequada para gastos com mobilização e desmobilização a ser incluída no BDI.

## **g) SEGUROS E RISCOS E IMPREVISTOS**

Sabe-se que nas atividades relacionadas com a construção civil há os mais variados riscos, sejam para vida humana, equipamentos ou outros bens, relacionados com a própria execução do serviço. Há ainda a possibilidade de se causar, involuntariamente, danos corporais e materiais a terceiros.

<sup>11</sup> “Preço de Obra Rodoviária”, Gerência de Custos Rodoviários do DNER, 1999, estudos para atualização do Sistema de Custos Rodoviários do DNER – SICRO

Contudo, existem seguros que cobrem esse riscos. Vale ressaltar que a cobertura restringe-se a danos que sejam classificados como acidentais, por serem súbitos e/ou imprevisíveis.

Essa cobertura abrange todas as modalidades de construção civil e se caracteriza pela multiplicidade de riscos técnicos que podem se apresentar durante a execução da obra. Obtem-se, em uma só apólice, extensa gama de coberturas (incêndio, alagamento, desmoronamento, responsabilidade civil, roubo, etc).

Cabe salientar, quanto aos custos que representam tais seguros, que suas taxas (percentuais a serem aplicados sobre a importância segurada da obra) variam de acordo com as características de cada obra.

A Associação Brasileira de Construtores – ASBRACO estimou, no já referido estudo por ela publicado, que o percentual para cobertura básica oscilaria em torno de 0,6%, considerando-se uma edificação comercial ou residencial padrão (15 pavimentos, 02 subsolos e prazo de execução de 24 meses).

Já a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica do Estado de São Paulo adota, para a contratação com órgãos da administração pública estadual, uma taxa de seguro de 0,50%.

Quanto à taxa para imprevistos, essa pode estar incluída no BDI, pois há imprevistos que não são cobertos pelo seguro.

Consideram-se como imprevistos ou riscos os seguintes acontecimentos, dentre outros cuja ocorrência prejudica o andamento dos serviços e independe da atuação prévia do executor da obra: fenômenos naturais (águas subterrâneas, ventos fortes, condições climáticas atípicas, etc); perdas de eficiência de mão-de-obra; perdas excessivas de material (por quebras ou retrabalhos) e greves.

Propõe-se a adoção de uma taxa de seguros/imprevistos no BDI de 1%, por considerar que esta cobriria, além do custo do seguro, os possíveis imprevistos que pudessem acontecer no decorrer da obra, conforme sugerido pelo Engenheiro Fernando Morethson Sampaio em seu livro “Orçamento e Custo na Construção”<sup>12</sup>.

#### IV. DESPESAS CONSIDERADAS INDEVIDAMENTE COMO INDIRETAS

##### **a) IRPJ e CSSL**

Segundo Antônio Roberto Sampaio Dória, ao discorrer sobre o imposto de renda<sup>13</sup>, “o imposto se torna devido em um dado exercício financeiro sobre a renda líquida percebida no ano civil imediatamente anterior. Por conseguinte, o fato gerador do imposto ocorre a 1º de cada ano (data inaugural do exercício financeiro) e sua

<sup>12</sup> Sampaio, Fernando Morethson, “Orçamento e Custo na Construção”, pág. 65, ed. Hemus, 1ª edição, 1996.

<sup>13</sup> Ataliba, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária, pág. 88, Malheiros Editores, 5ª Edição, 1992.

base de cálculo é dada pela renda líquida auferida no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro imediatamente anteriores (rendimentos menos deduções e abatimentos verificados no ano civil precedente).”

O art. 44 do Código Tributário Nacional institui o imposto de renda das pessoas jurídicas e estabelece que a base de cálculo do imposto de renda é o lucro real, exceto nas hipóteses excepcionais de lucro arbitrado e presumido.

Conforme a legislação fiscal vigente, o lucro real é o lucro líquido ajustado pelas adições, exclusões ou compensações prescritas ou autorizadas pela legislação; o lucro presumido é uma forma simplificada para determinação da base de cálculo e é obtido mediante aplicação do percentual de 8,00% sobre o valor da receita bruta mensal; e o lucro arbitrado é determinado mediante aplicação, sobre o valor da receita bruta, do percentual do lucro presumido acrescido de 20%.

Com base no fato de o imposto de renda incidir sobre o lucro líquido, ou seja, após todos os ajustes contábeis, estudo sobre BDI publicado pela Associação Brasileira de Construtores (ASBRACO)<sup>14</sup> concluiu que o Imposto de Renda não integra o BDI.

O DNER, na composição do BDI da nova versão do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO, também não incluiu o imposto de renda.<sup>15</sup>

Da mesma forma, a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica do Estado de São Paulo<sup>16</sup>, ao definir a composição do BDI na contratação com órgãos da administração pública estadual, desconsiderou a taxa referente ao imposto de renda.

Mostra-se bastante lógica essa não-inclusão do imposto de renda no BDI, já que por não ser um imposto que incide especificamente sobre o faturamento, não pode ser classificado como despesa indireta decorrente da execução de determinado serviço.

Se a contratante concordar em pagar determinada taxa percentual do imposto de renda embutida no BDI, estará pagando um gasto que na verdade é imprevisível, podendo coincidir ou não com o valor pactuado como despesa indireta.

Ademais, pode até ser que ao final do exercício o desempenho financeiro negativo de outras obras da contratada suplante o lucro obtido com a obra da contratante, e aquela, de acordo com a atual legislação fiscal, não recolha Imposto de Renda. Assim, teria sido ressarcido à contratada o valor de uma despesa que, na verdade, não se efetivara.

No tocante à Contribuição Social sobre o Lucro das pessoas jurídicas – CSSL, esta foi instituída pela Lei nº 7.689, de 15/12/1988 e se destina ao financiamento da

<sup>14</sup> Estudo sobre composição de BDI, obtido diretamente junto a Associação Brasileira de Construtores – ASBRACO em maio de 2000.

<sup>15</sup> “Preço de Obra Rodoviária”, Gerência de Custos Rodoviários do DNER, 1999, estudos para atualização do Sistema de Custos Rodoviários do DNER – SICRO.

<sup>16</sup> “Estudos de Serviços Terceirizados” – Publicações – Versão maio/1999 – Volume I – “Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação Predial” - Capítulo VII – Benefícios e Despesas Indiretas.

seguridade social. A base de cálculo da contribuição é **o valor do resultado do exercício antes da provisão para o imposto de renda** e a alíquota da contribuição é de 8%.

Recentemente, a alíquota vem sendo majorada por Medida Provisória e, de acordo com a MP nº 1991 de 14/12/1999, a alíquota, de 1º de maio de 1999 a 31 de janeiro de 2000, deve ser acrescida de 4% e, de 1º de fevereiro de 2000 a 31 de dezembro de 2002, deve ser acrescida de 1%.

Como a legislação que instituiu o CSSL determina que a incidência é sobre o lucro líquido do exercício, excluída a provisão para imposto de renda, não se pode, contabilmente, definir este gasto como sendo despesa indireta resultante da execução de alguma obra.

Dessa forma, assim como o IRPJ, não é adequado incluir o CSSL no BDI dos orçamentos da construção civil, já que ele não está atrelado ao faturamento decorrente da execução de determinado serviço, mas ao desempenho financeiro da empresa como um todo.

#### **b) ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

São despesas usualmente consideradas como “administração local”: a realização de serviços administrativos de apoio no canteiro de obras (secretaria, serviços gerais, controle de pessoal, almoxarifado, etc.), o desenvolvimento dos serviços de controle de qualidade, de prazos e de custos (controle tecnológico, programação e controle do andamento das obras) e a execução de todos os serviços de supervisão técnica ligados à produção (direção técnica de cada serviço, coordenação de pessoal e distribuição de equipamentos e materiais necessários à execução da obra).

Vale ressaltar que são consideradas como administração local despesas que não foram atribuídas ao custo de execução de cada etapa do empreendimento. Assim, por exemplo, o item de serviço “alvenaria” contempla os custos de mão-de-obra do pedreiro e do servente (além dos materiais aplicados), mas os custos com o encarregado de pedreiros ou com o mestre-de-obras (que supervisionaram o trabalho) serão computados no componente “administração local”.

O DNER<sup>17</sup>, no estudo realizado para apuração do BDI nas obras rodoviárias, conceituou a administração local como sendo “o conjunto de atividades realizadas no local do empreendimento pelo executor, necessárias à condução da obra e à administração do contrato. É exercida por pessoal técnico e administrativo, em caráter de exclusividade. Seu custo é representado pelo somatório dos salários e encargos dos componentes da respectiva equipe que inclui pessoal de serviços gerais e de apoio”.

Sabe-se que a estrutura da administração local varia de acordo com as características de cada obra. Há entretanto algumas atividades básicas que são inerentes à execução da administração de qualquer projeto:

<sup>17</sup> “Preço de Obra Rodoviária”, pág 12, Gerência de Custos Rodoviários do DNER, 1999, estudos para atualização do Sistema de Custos Rodoviários do DNER – SICRO.

a) trânsito entre obras ? transporte no trajeto entre o escritório central e o local da obra, do engenheiro de obras, de documentos em geral, de pequeno suprimento de materiais, etc;

b) direção técnica dos serviços ? definição, junto aos operários, do ritmo de andamento dos serviços e da forma de execução;

c) atendimento a clientes ? elaboração de relatórios para esclarecimento aos clientes sobre o andamento e a qualidade dos serviços e atendimento nas visitas para medição dos serviços executados;

d) fiscalização da qualidade dos materiais e serviços ? conferência da qualidade dos materiais que foram recebidos no canteiro e supervisão das condições de estocagem e de distribuição ao local de aplicação dos materiais;

e) controle do consumo da mão-de-obra ? fiscalização da quantidade de horas gastas com cada serviço, observando a produtividade e o andamento geral dos serviços e comparando com o cronograma físico-financeiro da obra;

f) pedido antecipado de insumos ? solicitação de material para o canteiro de obras, tomando como base o planejamento existente e o andamento real dos serviços;

g) programação e fiscalização dos serviços ? distribuição de tarefas e fiscalização da qualidade de execução dos serviços;

h) apontamento das horas trabalhadas ? conferência e contabilização das horas trabalhadas pelos operários, para efeito de pagamento de salários;

i) recebimento e controle de estoque de materiais ? recebimento de materiais entregues, conferência da quantidade e da descrição de cada material analisando a nota fiscal e o pedido interno, documentação da entrada e da saída de materiais no canteiro e controle do estoque de materiais;

j) equipe de limpeza contínua ? efetuar a limpeza permanente da construção e do canteiro de obras;

k) equipe de carga e descarga ? descarregar os materiais entregues no canteiro de obras e carregar aqueles que irão ser transportados para fora do canteiro.

Esses são serviços inerentes a qualquer obra, sendo necessário que haja pessoal técnico/administrativo responsável pela sua execução.

Assim, é necessário ter no canteiro de obras: engenheiro de obras, almoxarife, apontador, auxiliar administrativo, encarregado administrativo, mestre de obras, encarregados, equipe de serventes para carga/descarga e para limpeza contínua, etc.

Como o pagamento dessa mão-de-obra diretamente ligada à administração do canteiro é um gasto incorrido no processo de obtenção do serviço que está sendo prestado, enquadra-se contabilmente como custo direto.

Portanto, essa mão-de-obra administrativa, embora não esteja diretamente ligada à execução de cada etapa do empreendimento, está vinculada diretamente à execução do serviço de construção civil como um todo, sendo mais adequado incluí-la na planilha orçamentária.

### **c) TAXAS E EMOLUMENTOS E FERRAMENTAS E EQUIPAMENTOS.**

O item taxas e emolumentos tem sido incluído no BDI por algumas construtoras e contempla despesas com aprovação de projetos, alvarás e demais taxas ou emolumentos pagos aos vários órgãos envolvidos no processo de implantação da obra (Companhia de Eletricidade, Prefeitura, CREA, etc.).

O item equipamentos e ferramentas também costuma ser incluído no BDI de alguns orçamentos e abrange pequenos utensílios que são constantemente utilizados na obra (pás, alavancas, marretas, etc.)

Como explicação para a inclusão desses itens no BDI, tem-se alegado que seu pequeno valor em proporção ao total do custo da obra não justifica que constem detalhadamente na planilha de custos diretos.

Tendo em vista que são custos diretos os itens que possam ser relacionados especificamente ao serviço que está sendo executado, as taxas e emolumentos e as ferramentas e equipamentos, por estarem diretamente vinculadas à obra, encaixam-se no conceito de custo direto e devem constar de forma detalhada na planilha orçamentária.

### **V. BONIFICAÇÃO (LUCROS)**

No BDI, representa-se o lucro como sendo uma taxa incidente sobre o total geral dos custos e despesas, excluídas as despesas fiscais.

A Secretaria de Governo e Gestão Estratégica do Estado de São Paulo, com base em estudos da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, considera que deve ser adotada uma faixa de valores obtida a partir das demonstrações financeiras das empresas do setor, o que limitará a possível variação da taxa de lucro<sup>18</sup>.

Com base nesse critério, aquela Secretaria adota para a contratação com órgãos da administração pública estadual uma margem de lucro de 7,2%.

Esse percentual foi obtido a partir da média aritmética das relações Lucro/Vendas da demonstração de resultados financeiros e contábeis das 309 maiores empresas de construção civil (dados obtidos na revista Conjuntura Econômica).

Também o estudo publicado pela Associação Brasileira de Construtores – ASBRACO<sup>19</sup> considera como margem de lucro o valor de 7,2%.

Já o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER, em recentes estudos efetuados para a atualização do Sistema Nacional de Custos Rodoviários – SICRO<sup>20</sup>, considera um lucro de 8,49% na composição do BDI.

<sup>18</sup> “Estudos de Serviços Terceirizados” – Publicações – Versão maio/1999 – Volume I – “Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação Predial” - Capítulo VII – Benefícios e Despesas Indiretas.

<sup>19</sup> Estudo sobre composição de BDI, obtido diretamente junto a Associação Brasileira de Construtores – ASBRACO em maio de 2000.

<sup>20</sup> “Preço de Obra Rodoviária”, Gerência de Custos Rodoviários do DNER, 1999, estudos para atualização do Sistema de Custos Rodoviários do DNER – SICRO.

Com base nos estudos anteriormente citados, pode-se considerar que uma margem de lucro entre 7,0% e 8,5% estaria perfeitamente adequada aos valores atualmente praticados no mercado da construção civil.

## VI. FÓRMULA DO BDI

A fórmula para cálculo da taxa a ser acrescida aos custos diretos de um empreendimento a título de Benefícios e Despesas Indiretas é:

$$\text{BDI} = \frac{(1 + X) (1 + Y) (1 + Z) - 1}{(1 - I)}$$

X = Taxa da somatória das despesas indiretas, exceto tributos e despesas financeiras;

Y = Taxa representativa das despesas financeiras;

Z = Taxa representativa do lucro;

I = Taxa representativa da incidência de impostos.

Ressalte-se que, conforme anteriormente exposto, a taxa de BDI deve incidir sobre o custo direto da obra para que se obtenha o preço de venda. Por outro lado, os componentes relativos à tributação encontram-se no denominador justamente porque suas taxas incidem sobre o valor final (ou de venda).

## VII. EXEMPLO DE CÁLCULO

Considerando que os componentes do BDI são o lucro e as seguintes despesas indiretas (com os percentuais propostos neste estudo): administração central; gastos com ISS, PIS, COFINS e CPMF; mobilização e desmobilização; despesas financeiras e seguros/imprevistos, sugere-se a composição analítica a seguir apresentada:

ITENS QUE COMPÕEM O BDI	PERCENTUAIS (%)
Lucro	8,00
Administração Central	6,00
Despesas Financeiras <sup>21</sup>	1,12
ISS	3,50
COFINS	3,00
PIS	0,65
CPMF <sup>22</sup>	0,30
Seguros/imprevistos	1,00
Mobilização e Desmobilização <sup>23</sup>	2,50

<sup>21</sup> Taxa CDB de março de 2000, obtida na revista Conjuntura Econômica, vol. 54, nº 5, maio de 2000, considerando-se que o período entre o desembolso por parte do contratado e o recebimento da parcela correspondente é de 30 dias.

<sup>22</sup> Taxa correspondente ao período de 18/03/2000 até 18/03/2002, de acordo com a Lei 9.311, de 24/12/1996, alterada pela Emenda Constitucional nº 21 de 1999.

<sup>23</sup> Aplicável especificamente para obras executadas fora de áreas urbanas.

Aplicando-se a fórmula do BDI, obtém-se a seguinte taxa:

$$\text{BDI} = \frac{(1 + 0,06 + 0,025 + 0,01) (1 + 0,0112) (1 + 0,08) - 1}{(1 - 0,035 - 0,030 - 0,0065 - 0,0030)} = 29\%$$

Como exemplos de taxas de BDI adotadas pelas instituições públicas, podem-se citar:

- a) o DNER, em recente atualização do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO, adotou um BDI de 30,81% para as obras rodoviárias;
- b) a Companhia de Saneamento de Goiás (SANEAGO) adota uma faixa de BDI entre 20% e 30%;
- c) a Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo adota um BDI de 40%;
- d) o Departamento de Edificações da Prefeitura de São Paulo considera aceitável um BDI entre 25% e 30%.

Verifica-se que há certa variabilidade e que os percentuais adotados estão entre 20% e 40%. Essas diferenças observadas entre os BDI's adotados pelos órgãos públicos devem-se, possivelmente, ao fato da composição dos mesmos incluir itens bastante diferenciados. Se forem utilizados os critérios propostos neste estudo para inclusão de despesas no BDI, obtêm-se uma taxa em torno de 30%.

## VIII. CONCLUSÃO

Como não há nenhuma norma que determine o que deve ou não ser incluído como Bonificação e Despesa Indireta (BDI), a utilização de um critério contábil para classificar os gastos que podem ser considerados como despesas indiretas é uma forma de se delimitar tecnicamente quais os itens que compõem o BDI.

Sob esse prisma, o BDI deve conter apenas gastos que contabilmente são classificados como despesas indiretas, quais sejam: administração central, ISS, PIS, COFINS, CPMF, mobilização e desmobilização, despesas financeiras e seguros/imprevistos. Qualquer outro gasto deve ser incluído analiticamente na planilha orçamentária como custo direto.

Já os valores pagos pela contratante a título de IRPJ e CSSL não devem ser incluídos nos orçamentos de obras, já que estão relacionados com o desempenho financeiro da empresa e não com a execução do serviço de construção civil que está sendo orçado.

Ressalte-se que, para que a taxa de BDI adotada num orçamento possa ser efetivamente analisada, é importante que os contratantes exijam (já no edital da licitação) a apresentação de sua composição na proposta orçamentária.

Em consonância com essa necessidade de que as despesas indiretas dos orçamentos sejam tratadas de forma mais analítica, o Tribunal de Contas da União, em duas recentes deliberações (AC-0172-29/97-P e DC-0189-12/97-P), determinou que fossem discriminados os itens que compunham o BDI, de forma a permitir, quando da análise do orçamento, uma aferição a contento dos percentuais utilizados como base da estipulação da taxa total.

Quando da análise dos orçamentos de obras públicas, a utilização de um critério técnico para delimitação do que deve estar contido na planilha orçamentária e do

que compõe o BDI é um facilitador, especialmente quando se sabe que os mais diversos gastos têm sido incluídos como Benefícios e Despesas Indiretas, dando margem, muitas vezes, a questionamentos quanto a sua justa remuneração.

## IX. BIBLIOGRAFIA

- Andrieta, Antônio Joaquim (1992). “Desvendando o mito do BDI”, in Revista Construção nº 2340, Editora Pini, 14/12/1992.
- ASBRACO - Associação Brasileira de Construtores. “Estudo sobre BDI”, obtido em maio de 2000.
- Ataliba, Geraldo. “Hipótese de Incidência Tributária”, São Paulo, Malheiros Editora, 5ª Edição, 1992.
- Código Tributário Nacional Interpretado. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília: TRF 1ª Região, Gabinete da Revista, 1995.
- DNER - Gerência de Custos Rodoviários. “Preço de Obra Rodoviária – Estudo para atualização do Sistema de Custos Rodoviários –SICRO”, Rio de Janeiro, 1999.
- Instituto de Engenharia. “Critério para Fixação dos Preços de Serviços de Engenharia”, Editora Pini, 1993.
- Loures, Wilma (1992). “A sigla indecifrável”, in Revista Construção nº 2331, Editora Pini, 12/10/1992.
- Martins, Eliseu. “Contabilidade de Custos”, São Paulo, Editora Atlas, 3ª Edição, 1997.
- Queiroz, Luís César Souza. “Sujeição Passiva Tributária”, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1ª Edição, 1998.
- Sampaio, Fernando Morethson, “Orçamento e Custo na Construção”, Editora Hemus, 1ª edição, 1996.
- Secretaria . “Estudo de Serviços Terceirizados” – Publicação – Versão maio/1999 – Volume I – “Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial”, cap. VII – Benefícios e Despesas Indiretas”.
- Silva, Mozart Bezerra da , “Como compor BDI”, Editora Pini, São Paulo/SP, abril de 2000.
- Silva, Mozart Bezerra da (1994). “BDI: mito conceitual ou comercial?”, in Revista Construção nº 2402, Editora Pini, 21/02/1994.
- Tisaka, Maçahico (1989). “Benefício e Despesas Indiretas – Os segredos do BDI”, in Revista Construção nº 2168, Editora Pini, 28/08/1989.
- Torres, Ricardo Lobo. “Curso de Direito Financeiro e Tributário”, Rio de Janeiro, Editora Renovar, 5ª Edição, 1998.

---

# A CLÁUSULA GERAL DA BOA-FÉ COMO CONDIÇÃO DO SANEAMENTO DE CONTAS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

---

Augusto Sherman Cavalcanti<sup>1</sup>

*1. Introdução. 2. O reconhecimento da Boa-fé. 3. A Boa-Fé como Cláusula Geral. 4. A origem e os significados da Boa-Fé jurídica na cultura romana e germânica e no direito canônico. 5. A distinção entre Boa-Fé subjetiva e objetiva. 6. A Boa-Fé na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. 7. Conclusão. 8. Bibliografia.*

## 1. Introdução

O § 2.º do art. 12 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União<sup>2</sup> prevê que “reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas”.

O § 4.º do art. 153 do Regimento Interno do TCU<sup>3</sup> consagra regra idêntica ao dispositivo legal retromencionado. Já o § 5.º do mesmo artigo 153 do Regimento Interno estatui que: “ocorrendo a situação prevista no parágrafo anterior, o Tribunal julgará as contas regulares com ressalvas, dando quitação ao responsável”.

São três, portanto, as condições para o saneamento do processo de contas: a liquidação tempestiva do débito, a inexistência de outra irregularidade e o reconhecimento da boa-fé. Assim, se forem satisfeitas essas três condições, apesar de ter sido verificada, nos autos, existência de irregularidade causadora de dano, as contas podem ser julgadas regulares com ressalvas.

Não há dificuldades na verificação das duas primeiras condições, pois que requerem uma avaliação estritamente objetiva. Isto é, se há ou não outra irregularidade nos autos e se houve ou não a liquidação tempestiva do débito. Entende-se a liquidação tempestiva do débito como o seu pagamento, com os devidos encargos legais, até o fim do prazo fixado na notificação de rejeição de defesa.

A terceira condição, entretanto, não é de fácil verificação, tendo em vista que a cláusula geral da boa-fé é um daqueles conceitos abertos, indeterminados, de limites amplos, que exige do intérprete, em cada caso concreto, um esforço intelectual para sua densificação.

---

<sup>1</sup> Chefe de Gabinete do Procurador-Geral junto ao TCU e Mestrando em Direito e Estado da Universidade de Brasília.

<sup>2</sup> Lei nº 8.443, de 16.7.1992, publicada no DOU de 17.7.1992.

<sup>3</sup> Resolução Administrativa TCU nº 15, de 15.6.1993, publicada no DOU de 21.6.1993.

O objetivo desse texto é estabelecer alguns parâmetros e critérios balizadores que possam auxiliar e orientar a avaliação dessa terceira condição.

## **2. O reconhecimento da boa-fé**

O saneamento das contas, no que se refere a essa terceira condição, está subordinada ao ‘reconhecimento’ da boa-fé, como se verifica na própria redação do dispositivo legal enfocado (art. 12, § 2.º, da Lei n.º 8.443/92): “Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé ...”.

‘Reconhecer’ a boa-fé significa extrai-la dos elementos contidos nos autos, significa que a boa-fé deve ser demonstrada, verificada, observada a partir desses elementos. Quer isso dizer que a boa-fé, nesse caso, não pode ser ‘presumida’, mas antes deve ser verificada, demonstrada, observada, enfim, reconhecida.

Diante da clareza desse dispositivo legal, entende-se que, se as provas nos autos forem inconclusivas, não se podendo inferir delas a boa-fé ou a má-fé do gestor, não se pode presumir a sua boa-fé e, com base nisso, aplicar tal dispositivo e julgar as contas regulares com ressalvas.

Entendimento diverso iria beneficiar gestores que, sem maiores justificativas ou esclarecimentos, viessem simplesmente a recolher tempestivamente o débito imputado, tornando inócua a exigência de boa-fé requerida pela lei.

É oportuno ressaltar que não se está aqui no âmbito do Direito Civil, em que a regra é a de presunção da boa-fé. Está-se na seara do Direito Público. Trata-se de regra relativa ao exercício do controle financeiro da Administração Pública. Insere-se essa regra no processo administrativo peculiar ao Tribunal de Contas da União, em que se privilegia como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor público comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade. A necessidade de comprovação ou de reconhecimento da boa-fé, como aqui se defende, é de todo consentânea com essa inversão de ônus.

## **3. A Boa-Fé como Cláusula Geral**

As cláusulas gerais constituem uma ‘técnica legislativa’ que se opõe ao modo de legislar casuisticamente, que pretende a lei “clara, uniforme e precisa”<sup>4</sup>. As cláusulas gerais permitem o ingresso, no ordenamento jurídico, “de princípios valorativos (...), de *standards*, de máximas de conduta, de arquétipos exemplares de comportamento, (...) de diretivas econômicas, sociais e políticas, de normas, enfim, constantes de universos metajurídicos, viabilizando a sua sistematização e permanente ressystematização no ordenamento positivo”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado como um “sistema em construção” – As cláusulas gerais no Projeto de Código Civil Brasileiro. RIL 139/7, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, jul./set. 1998.

<sup>5</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado ..., cit., p. 7.

Essa técnica legislativa tem privilegiado a elaboração de normas que buscam a formulação da hipótese legal utilizando-se de conceitos “intencionalmente vagos e abertos, os chamados conceitos jurídicos indeterminados”<sup>6</sup>. O enunciado da norma é elaborado como uma “vaga moldura”, permitindo pela vagueza semântica, “a incorporação de princípios, diretrizes e máximas de conduta, (...) do que resulta, mediante a atividade de concreção desses (...), a formulação de novas normas”<sup>7</sup>.

Ao contrário da casuística, que comporta um caráter de ‘imutabilidade’ e uma ‘pretensão de completude’, as cláusulas gerais trazem consigo a vantagem da ‘mobilidade’, “proporcionada pela intencional imprecisão dos termos (...) que contém”<sup>8</sup>.

As cláusulas gerais, em razão da vagueza semântica de que são dotadas, não pretendem dar, previamente, respostas aos multifários problemas da realidade. Essas respostas devem ser “construídas pela jurisprudência”<sup>9</sup>.

Sobre esse ponto, são precisas as palavras de Judith Martins-Costa, *in verbis*:

*“Considerada, pois, do ponto de vista da técnica legislativa, a cláusula geral constitui uma disposição normativa que utiliza, no seu enunciado, uma linguagem de tessitura intencionalmente “aberta”, “fluida” ou “vaga”, caracterizando-se pela ampla extensão do seu campo semântico. Esta disposição é dirigida ao juiz de modo a conferir-lhe um mandato (ou competência) para que, à vista dos casos concretos, crie, complemente ou desenvolva normas jurídicas, mediante o reenvio para elementos cuja concretização pode estar fora do sistema; esses elementos, contudo, fundamentarão a decisão, motivo pelo qual não só resta assegurado o controle racional da sentença como, reiterados no tempo fundamentos idênticos, será viabilizada, por meio do recorte da ratio decidendi, a ressistematização desses elementos, originariamente extra-sistemáticos, no interior do ordenamento jurídico”*<sup>10</sup>.

*“Conquanto tenha a cláusula geral a vantagem de criar aberturas do direito legislado à dinamicidade da vida social, tem, em contrapartida, a desvantagem de provocar — até que consolidada a jurisprudência — certa incerteza acerca da efetiva dimensão dos seus contornos. O problema da cláusula geral situa-se sempre no estabelecimento dos seus limites. É por isto evidente que nenhum código pode ser formulado apenas, e tão somente, com base em cláusulas gerais, porque, assim, o grau de certeza jurídica seria mínimo. Verifica-se, pois, com frequência, a combinação entre os métodos de regulamentação*

<sup>6</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado ..., cit., p. 7.

<sup>7</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado ..., cit., p. 7.

<sup>8</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado ..., cit., p. 8.

<sup>9</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado ..., cit., p. 8.

<sup>10</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado ..., cit., p. 8.

*casuística e por cláusulas gerais, técnicas cuja distinção por vezes inclusive resta extremamente relativizada, podendo ocorrer, numa mesma disposição, ‘graus’ de casuismo e de vagueza”<sup>11</sup>.*

(.....)

*“Desta constatação deriva uma importante conclusão, a saber: a incompletude das normas insertas em cláusulas gerais significa que, não possuindo uma fattispecie autônoma, carecem ser progressivamente formadas pela jurisprudência, sob pena de restarem emudecidas e inúteis. Significa, também que o juiz tem o dever, e a responsabilidade, de formular, a cada caso, a estatuição, para o que deve percorrer o ciclo do reenvio, buscando em outras normas do sistema ou em valores e padrões extra-sistemáticos os elementos que possam preencher e especificar a moldura vagamente desenhada na cláusula geral”<sup>12</sup>.*

As cláusulas gerais, em virtude da sua incompletude e vagueza, necessitam de outros elementos jurídicos e extra-jurídicos para sua concreção e, por isso, oferecem aos juízes a possibilidade de criar normas jurídicas, tornando-o efetivamente a “boca da lei”<sup>13</sup>, mas não de maneira arbitrária. As cláusulas gerais remetem o intérprete/aplicador a outras disposições normativas integrantes do sistema jurídico, denominado “caso tradicional de reenvio”, ou a “outras pautas de valoração objetivamente vigentes no ambiente social em que o juiz opera”, caso de “direcionamento”<sup>14</sup>.

A principal função das cláusulas gerais é, no entanto, permitir a mobilidade do sistema jurídico no qual elas se inserem. A mobilidade significa conformar a interpretação/aplicação das referidas cláusulas às mudanças que venham a ocorrer, ao longo do tempo, na realidade econômica, política e social. Significa permitir a renovação da norma jurídica, de acordo com essa realidade, sem que haja alteração no seu texto. As cláusulas gerais são responsáveis por manter a ‘flexibilidade’ do sistema jurídico, configurando-o como um “sistema em construção”, apto “a recolher e regular as mudanças e criações supervenientes”<sup>15</sup>.

Clóvis do Couto e Silva dá clareza a essa idéia, *in verbis*:

*“Essas modificações ensejaram as mais diferentes análises a respeito da interpretação e mesmo da fundamentação das inumeráveis decisões que faziam a concreção das disposições legislativas abertas, denominadas geralmente de ‘cláusulas gerais’, em que o juiz se facultara editar a regra do caso. Com a edição de conceitos abertos como o da boa-fé, a ordem jurídica atribui ao juiz a tarefa de adequar a aplicação judicial às modificações sociais, uma vez que os*

<sup>11</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado ..., cit., p. 8.

<sup>12</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado ..., cit., p. 9.

<sup>13</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado ..., cit., p. 10.

<sup>14</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado ..., cit., p. 10.

<sup>15</sup> MARINHO, Josaphat *apud* MARTINS-COSTA, O Direito Privado ..., cit., p. 6.

limites dos fatos previstos pelas aludidas cláusulas gerais são fugidios, móveis; de nenhum modo fixos”<sup>16</sup>.

“Sabe-se que com as cláusulas gerais liberam-se os legisladores e atribuem a faculdade de especificar ou individualizar o seu conteúdo aos juízes, para que se restabeleça, com o tempo, o processo através do qual do ‘Direito do caso’ chega-se à formulação de ‘normas novas’, extraindo-se dele as *ratio decidendi*”<sup>17</sup>

Judith Martins-Costa aponta outras funções das cláusulas gerais, de menos importância para o nosso tema. Uma, a de atuar como “ponto de referência entre os diversos casos levados à apreciação judicial, permitindo a formação de catálogo de precedentes”. Outra, a de integração “intra-sistemática” e “inter-sistemática”<sup>18</sup>.

#### **4. A Origem e os Significados da boa-fé jurídica na cultura Romana e germânica e no direito Canônico**

A idéia jurídica de boa-fé provém, inicialmente, do mundo romano, onde adquiriu amplo espectro de significados. Judith Martins-Costa<sup>19</sup> registra três setores em que se desenvolveu a *bona fides*: o das relações de clientela, o dos negócios contratuais e o da proteção possessória.

As relações de clientela estão baseadas na distinção entre patrícios, clientes e plebe. Os clientes se organizavam em torno de cada família patrícia, estabelecendo com o *paterfamilias* (patrão) uma relação de direitos e deveres. Implicava, assim, a existência de deveres de lealdade e obediência por parte dos clientes em troca da proteção do patrão<sup>20</sup>. Nessas relações, a *fides* era compreendida, precipuamente, como “promessa de proteção”<sup>21</sup>.

No setor de negócios contratuais, há notícia da expressão *fides* no primeiro tratado (internacional) entre Roma e Cartago, que cuidava da recepção pelo direito de cada um desses estados dos negócios realizados por mercadores do estado estrangeiro em seu território. A boa-fé, nesse caso, compreendia o significado de garantia ou respeito à palavra dada<sup>22</sup>.

A essa *fides* foi agregado o qualificativo *bona*, criando-se daí a *bona fides*, vez que “é uma *fides* que constringe a quem prometeu a manter sua promessa não

<sup>16</sup> COUTO E SILVA, Clóvis. O princípio da Boa-fé no direito brasileiro e português. Estudos de Direito Civil Brasileiro e Português. São Paulo: RT, 1980, p.50.

<sup>17</sup> COUTO E SILVA, Clóvis. O princípio da Boa-fé ..., cit., p. 66.

<sup>18</sup> MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado ..., cit., p. 11.

<sup>19</sup> MARTINS-COSTA, Judith. A Boa-Fé no Direito Privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 111.

<sup>20</sup> MARTINS-COSTA, Judith. A Boa-fé..., cit., p. 112.

<sup>21</sup> MARTINS-COSTA, Judith. A Boa-fé..., cit., p. 112.

<sup>22</sup> MARTINS-COSTA, Judith. A Boa-fé..., cit., p. 114.

segundo a letra, mas segundo o espírito; não tendo em vista o texto da fórmula promissória, mas ao próprio organismo contratual posto em si mesmo: não seguindo um valor normativo externo ao negócio concretamente posto em si (o contexto verbal da promessa), mas fazendo do próprio intento negocial a medida da responsabilidade daqueles que a fizeram nascer”<sup>23</sup>.

A boa-fé, no período arcaico, antes mesmo de ser incorporada à ordem jurídica romana, era fonte de vinculabilidade nas práticas negociais privadas, vez que impunha o respeito à palavra dada. No período clássico, entretanto, transmuta-se a *bona fides* em instrumento técnico de uso da jurisdição, conhecido como *bonae fidei iudicium*<sup>24</sup>. A partir daí, a *bona fides* passou a servir de medida para o poder do *iudex* no processo formular.

Nos *bonae fidei iudicium*, a *intentio* (pretensão do demandante) fundava-se não na lei, mas na *fides*, e o pretor ordenava ao juiz privado que sentenciasse segundo os ditados da boa-fé, isto é, conferia-se ao juiz um mandato para decidir “de acordo com as circunstâncias do caso concreto”<sup>25</sup>.

Já no período do Império, a noção de boa-fé passa a ser utilizada para traduzir diversas situações jurídicas, esvaindo-se o seu significado quando considerada isoladamente. Passando para o campo dos direitos reais, por exemplo, a idéia de instrumento técnico para aplicação da jurisdição transmutou-se na noção de “intenção ou estado de ignorância do beneficiário do usucapião”<sup>26</sup>. Além disso, no âmbito do próprio direito das obrigações, a idéia de boa-fé mistura-se com a ‘equidade’, comando de interpretação dirigido ao juiz, “refletindo, então, a conotação de justiça concreta”<sup>27</sup>.

Na cultura germânica, a boa-fé assume a conotação de “lealdade” e “crença”<sup>28</sup>, isto é, “generosidade, lealdade contratual, elegância de coração e de maneiras, polidez constante, em suma, capacidade de conduzir-se bem em sociedade em relação a quem quer que seja”<sup>29</sup>.

Sobreleva a questão ética, numa perspectiva objetiva, “ligada à confiança geral, estabelecida a nível de comportamento coletivo”<sup>30</sup>.

Está aí o germe da boa-fé objetiva em matéria obrigacional, ou seja, a boa-fé “como regra de comportamento social, necessário ao estabelecimento da confiança geral, induzida ao ‘alter’ ou à coletividade pelo comportamento do que jura por

<sup>23</sup> FREZZA, Paolo. *Fides Bona apud* Judith Martins-Costa, *A Boa-fé...*, cit., p. 115.

<sup>24</sup> MARTINS-COSTA, Judith. *A Boa-fé...*, cit., p. 117.

<sup>25</sup> MARTINS-COSTA, Judith. *A Boa-fé...*, cit., p. 122.

<sup>26</sup> MARTINS-COSTA, Judith. *A Boa-fé...*, cit., p. 123.

<sup>27</sup> MARTINS-COSTA, Judith. *A Boa-fé...*, cit., p. 124.

<sup>28</sup> MARTINS-COSTA, Judith. *A Boa-fé...*, cit., p. 124.

<sup>29</sup> MENEZES CORDEIRO, A. Manuel *apud* Judith Martins-Costa, *A Boa-fé...*, cit., p. 125.

<sup>30</sup> MARTINS-COSTA, Judith. *A Boa-fé...*, cit., p. 126.

honra”<sup>31</sup>. A boa-fé objetiva implica o cumprimento exato dos deveres contratuais assumidos, tendo-se em conta os “interesses da contraparte”<sup>32</sup>.

No direito canônico, surge a boa-fé em sentido aparentemente idêntico à conotação do direito romano, correspondente ao estado de ignorância, sobretudo na tutela da usucapião. Contudo, o direito canônico acresce a essa conotação a “ausência de pecado”, como estado contraposto à má-fé<sup>33</sup>. A Igreja atribuía valor moral à promessa, ou ao consentimento, porque a “mentira é um pecado”<sup>34</sup>.

Assim, agir de boa-fé implica respeitar fielmente o pactuado, sob pena de agir de má-fé e, por conseguinte, em pecado. A boa-fé canônica requer não só o estado de ignorância, mas a “consciência íntima e subjetiva da ausência de pecado, isto é, de se estar agindo corretamente, de não se estar lesando a regra jurídica ou direito de outrem”<sup>35</sup>.

## **5. A distinção entre Boa-Fé subjetiva e objetiva**

A boa-fé subjetiva, oriunda do direito romano e do direito canônico, denota “estado de consciência”, ou convencimento individual de agir em conformidade com o direito. Denota também a “idéia de ignorância”, de “crença errônea”, ainda que excusável, acerca de uma situação irregular. Denota, também, a idéia de “vinculação ao pactuado”. A boa-fé subjetiva tem o sentido de uma “condição psicológica” que, em regra, concretiza-se no “convencimento do próprio direito”, ou na “ignorância” de estar-se lesando direito alheio, ou na “vinculação à literalidade do pactuado”<sup>36</sup>.

A boa-fé objetiva, oriunda do direito e da cultura germânica, significa “modelo objetivo de conduta social”, “arquétipo jurídico”, segundo o qual “cada pessoa deve ajustar a própria conduta a esse arquétipo, obrando como obraria um homem reto: com honestidade, lealdade, probidade”. A boa-fé objetiva deve ser vista, também, como regra de conduta fundada na “consideração para com os interesses do ‘alter’, visto como um membro do conjunto social que é juridicamente tutelado”<sup>37</sup>.

<sup>31</sup> MENEZES CORDEIRO, A. Manuel *apud* Judith Martins-Costa, A Boa-fé..., cit., p. 126.

<sup>32</sup> MENEZES CORDEIRO, A. Manuel *apud* Judith Martins-Costa, A Boa-fé..., cit., p. 126.

<sup>33</sup> MENEZES CORDEIRO, A. Manuel *apud* Judith Martins-Costa, A Boa-fé..., cit., p. 127.

<sup>34</sup> MARTINS-COSTA, Judith. A Boa-fé..., cit., p. 129.

<sup>35</sup> MARTINS-COSTA, Judith. A Boa-fé..., cit., p. 131.

<sup>36</sup> MARTINS-COSTA, Judith. A Boa-fé..., cit., pp. 411/412.

<sup>37</sup> MARTINS-COSTA, Judith. A Boa-fé..., cit., p. 412.

## 6. A Boa-Fé na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

a) Acórdão n.º 12/1994-TCU-2.ª Câmara<sup>38</sup>

TC 649.005/93-7

Natureza: Prestação de contas do exercício de 1991 da Meridional Companhia de Seguros Gerais

Ementa: - Ressalvas apontadas pelo Controle Interno: deficiência do sistema de controle interno da empresa, pagamento de contribuição ao PASEP com acréscimos moratórios e extrapolação da remuneração de dirigente. - Acolhimento da tese da boa-fé ante as dúvidas de ordem jurídica. - Regularidade das contas, com ressalva, quitação e determinações aos responsáveis.

### **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas relativos ao exercício de 1991, da Meridional Companhia de Seguros Gerais;

Considerando o parecer do Controle Interno que certifica as presentes contas regulares, com ressalva;

Considerando o parecer da SECEX-Rio Grande do Sul, após o saneamento dos autos, pela regularidade das contas, com ressalva e determinações à entidade; e

Considerando, ainda, o parecer do Ministério Público que endossa as conclusões da instrução, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: 1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II da Lei 8.443/92, julgar as presentes contas regulares, com ressalva e dar quitação aos responsáveis indicados no item 3 supra.

Nesse caso, o Tribunal entendeu que, à época dos fatos, não era pacífica, na Corte, a interpretação dada às normas que fixavam limites de remuneração para os dirigentes de entidades públicas, de maneira que a atuação do gestor estava amparada numa exegese possível, configurando-se a sua boa-fé. Vê-se, aqui, que se trata de boa-fé subjetiva, no sentido da crença do gestor de estar agindo conforme o direito.

b) Acórdão n.º 17/1996-TCU-Plenário<sup>39</sup>

TC 449.071/91-0 (c/ 2 volumes)

Natureza: Prestação de Contas do exercício de 1990 Entidade: Telecomunicações de Mato Grosso S.A. - TELEMAT

Responsáveis: Fernando Antonio Carvalho Fernandes de Abreu, ex-Presidente, e outros arrolados às fls. 04. Apenso: TC 425.187/90-0 Relatório de Inspeção Ordinária EMENTA: Prestação de Contas. Citação. Rejeição da defesa apresentada, quanto à concessão de passagens aéreas, e determinações (Decisão n.º 621/94 - Plenário). Cientificação dos responsáveis solidários. Recolhimento Integral do débito. Presunção de boa-fé. Contas regulares com ressalva.

<sup>38</sup> Publicado no DOU de 17/02/1994, p. 2357.

<sup>39</sup> Publicado no DOU de 11/03/1996, p. 4031.

### **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas, relativa ao exercício de 1990, da Telecomunicações de Mato Grosso S.A. - TELEMAT. Considerando que o Controle Interno certificou a regularidade das contas, com ressalva, em face das ocorrências apontadas no Relatório de Auditoria; Considerando que este Tribunal, na Sessão de 05.10.94, decidiu rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Fernando Antonio Carvalho Fernandes de Abreu e Carlos Alberto Capistrano de Pinho e pela Sra. Maria Amélia Pacheco de Albuquerque quanto à concessão de passagens aéreas ao Sr. Presidente da TELEMAT e a seus familiares;

Considerando que, devidamente cientificados, os aludidos responsáveis solidários recolheram o débito a eles imputado;

Considerando que os pareceres da SECEX/MT e do Ministério Público são uniformes no sentido de serem julgados irregulares as presentes contas, dando-se quitação aos responsáveis;

Considerando que, em face das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, é de se reconhecer, no caso, a boa-fé:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no § 2º do art. 12 da Lei nº 8.443/92, c/c os §§ 4º e 5º do art. 153 do Regimento Interno, em julgar as presentes contas regulares, com ressalva, e dar quitação aos responsáveis.

Nesse caso, a concessão de diárias inicialmente impugnada foi realizada com base em norma da Telebrás que admitia tal procedimento para dirigentes da empresa atuando na Região Norte do país. O Tribunal entendeu que, embora o beneficiário das diárias estivesse prestando serviços na Região Centro-Oeste, a existência da mencionada norma configuraria a boa-fé do responsável, vez que os motivos que amparariam a existência da norma da Telebrás para a Região Norte do país são os mesmos que fundamentaram a concessão de diárias à dirigente da Região Centro-Oeste. Aqui também pensamos tratar-se de caso de aplicação de boa-fé subjetiva, pois fundada na “crença errônea” do gestor acerca de uma situação regular.

c) Acórdão n.º 103/1993-TCU-Plenário<sup>40</sup>

TC 349.017/91-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS Responsável: Horácio Albuquerque Maranhão

Ementa: - Tomada de Contas Especial instaurada em virtude de concessões indevidas de benefícios. Boa fé do responsável. Regular com ressalva.

### **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade de Horácio Albuquerque Maranhão, relativas a concessões de benefícios tidos como indevidos, no período de janeiro de 1984 a julho de 1989,

<sup>40</sup> Publicado no DOU de 27/10/1993, p. 16196.

considerando que, no processo devidamente organizado, não ficou comprovada má-fé na conduta do responsável; considerando que o Sr. Horácio Albuquerque Maranhão não obteve vantagem pessoal ao deferir os benefícios inquinados de vícios; e

considerando que o responsável recolheu o débito a ele imputado; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II da Lei nº 8.443/92, em julgar as presentes contas regulares, com ressalva, e dar quitação ao responsável indicado no item 3 supra.

Aqui, o Tribunal considerou a boa-fé do responsável, uma vez que as concessões dos benefícios por ele autorizadas fundaram-se em documentos inidôneos, só posteriormente assim caracterizados. Trata-se, sem sombra de dúvida, de mais um caso de boa-fé subjetiva, pois que fundada na “idéia de ignorância”.

d) Acórdão n.º 114/1995-Plenário<sup>41</sup>

TC 010.600/87-6

TC 008.791/88-0

TC 009.373/89-6

Natureza: Prestações de Contas dos exercícios de 1986, 1987 e 1988 da Companhia de Desenvolvimento de Roraima - CODESAIMA.

Recursos de Reconsideração e de Revisão contra os Acórdãos nºs 112, 113 e 114/93-TCU-Plenário. Relator dos Acórdãos recorridos: Ministro Homero Santos. Ementa: Recursos de Reconsideração e de Revisão opostos aos Acórdãos nºs 112, 113 e 114/93-Plenário.

Conhecimento de Recursos para negar-lhes provimento por não elidirem as falhas e irregularidades apontadas pelo Controle Interno, à exceção de um deles, a que se dá provimento ante as razões expostas. Prosseguimento da execução dos acórdãos quanto aos demais responsáveis que não recolheram as multas a que foram apenados, e quitação aos demais

#### **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recursos de Reconsideração e de Revisão opostos aos Acórdãos nºs 112, 113 e 114/93-Plenário, referentes, respectivamente, às prestações de contas dos exercícios de 1986, 1987 e 1988, da Companhia de Desenvolvimento de Roraima - CODESAIMA,

CONSIDERANDO que os recursos de reconsideração foram interpostos tempestivamente pelos responsáveis Amazonas Brasil, Parimé Brasil, Salomão Afonso de Souza Cruz, Ricardo Herculano Bulhões de Mattos, Luiz Aimeré Soares de Freitas, Carlos Antonio de Souza e Marcus Rafael de Holanda Farias;

CONSIDERANDO que o responsável Rubem da Silva Bento interpôs tempestivamente recurso de revisão;

CONSIDERANDO que os recursos opostos às deliberações do Tribunal não conseguiram elidir “in totum” as falhas e irregularidades apontadas pela então Secretaria de Controle Interno do extinto Ministério do Interior, com exceção apenas

<sup>41</sup> Publicado no DOU de 02/10/1995, p. 15400

daquele interposto pelo responsável Ricardo Herculano Bulhões de Mattos, que comprovou ter exercido o cargo de Diretor de Operação apenas durante os últimos três meses do exercício de 1988, não tendo participação nos fatos irregulares listados nos autos, que ocorreram em áreas diversas e anteriormente à sua gestão, conforme informa o parecer do Ministério Público;

CONSIDERANDO a exegese dada aos §§ 4º e 5º do art. 163 do Regimento Interno, pacificada na Sessão Ordinária realizada em 09.11.94, quando o Tribunal Pleno decidiu, por maioria, que não se aplicam os mencionados dispositivos regimentais ao responsável que tem as contas julgadas irregulares e recolhe a multa que lhe é imputada; CONSIDERANDO o recolhimento tempestivo das multas que foram impostas aos responsáveis Amazonas Brasil, Parimé Brasil, Salomão Afonso de Souza Cruz, Ricardo Herculano Bulhões de Mattos, Luiz Aimberé Soares de Freitas, Rubem da Silva Bento e Carolina Pessoa dos Santos Filha;

CONSIDERANDO, finalmente, os pareceres da 9ª SECEX e do Ministério Público, acolhidos pelo Relator;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, por unanimidade:

com fundamento nos arts. 229, inciso I, e 233 do Regimento Interno:

1.1. conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos responsáveis Amazonas Brasil, Parimé Brasil, Salomão Afonso de Souza Cruz, Luiz Aimberé Soares de Freitas, Carlos Antônio Souza e Marcus Rafael de Holanda Farias, para negar-lhes provimento;

1.2. conhecer do recurso de revisão interposto pelo responsável Rubem da Silva Bento, para negar-lhe provimento;

1.3. conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo responsável Ricardo Herculano Bulhões de Mattos para dar-lhe provimento e em consequência, alterar o Acórdão nº 114/93-Plenário (TC 009.373/88-6) para excluir seu nome das alíneas “a” e “b” do referido acórdão, julgando-se suas contas regulares com ressalva, referentes ao período de 15/09 a 31/12/1988;

Esse caso é exemplar, pois o Tribunal deixa expressa a sua opção de avaliar a boa-fé sob a ótica subjetiva, uma vez que traz, como fundamento de sua decisão, os conceitos de boa-fé de Pedro Nunes e Marcus Acquaviva, assim expressos, respectivamente:

“Boa-fé - Estado espírito de quem confiantemente, com intenção pura, pratica, por erro o ato que julgava conveniente e lícito, mas cujo resultado pode ser contrário aos seus interesses”<sup>42</sup>.

“Boa-fé - Convicção de alguém que acredita estar agindo de acordo com a lei, na prática ou omissão de determinado ato. A boa-fé é contrária à fraude e ao dolo”<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> NUNES, Pedro dos Reis. Dicionário de Tecnologia Jurídica. 6ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, vol. 1.

<sup>43</sup> ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Dicionário Jurídico Brasileiro. 3ª ed., São Paulo: Jurídica Brasileira, 1993.

## 7. Conclusão

O presente trabalho visou a uma melhor compreensão da cláusula geral da boa-fé, com vistas a definir parâmetros e critérios balizadores que pudessem auxiliar e orientar a sua aplicação, no âmbito do Tribunal de Contas da União, especificamente à hipótese prevista no § 2.º do art. 12 da Lei n.º 8.443/92, que prevê a boa-fé do responsável entre as condições para o saneamento de processos de contas. Condição essa que, se satisfeita, mesmo na ocorrência de débito (tempestivamente recolhido), implicaria o julgamento delas regulares com ressalvas.

Verificamos, precipuamente por meio da excelente pesquisa desenvolvida por Judith Martins-Costa, nos textos apontados, as características e funções das cláusulas gerais, em que se insere a boa-fé, como elementos indeterminados e abertos, dotados de vagueza semântica, como técnica legislativa contraposta a casuística, que não pretende discriminar exaustivamente todos os casos a que a norma jurídica se aplica, deixando ao intérprete/aplicador a missão de elaborar a “norma do caso”, frente as multifárias situações da vida.

Verificamos, também, brevemente, as origens e os significados da boa-fé no âmbito dos direitos romano, germânico e canônico, bem como as duas vertentes jurídicas significativas que essa cláusula geral trilha nos dias atuais: a subjetiva e a objetiva.

Verificamos que o Tribunal de Contas utiliza, em regra, essa cláusula geral no sentido subjetivo, ou seja, a boa-fé denotando o “estado de consciência” ou “condição psicológica” do responsável, a “convicção do responsável de estar agindo conforme o Direito”, ou, ainda, a “idéia de ignorância” ou a “crença errônea” acerca de situação regular.

Seria, entretanto, de grande utilidade a adoção do sentido objetivo da cláusula de boa-fé. Isto é, considerando-se um “modelo objetivo de conduta”, ao qual o agente público deve ajustar-se, obrando como obraria o homem reto: “com honestidade, lealdade e probidade”, diante da mesma situação concreta. Ajustando-se a conduta do agente à conduta objetiva, reconhece-se a sua boa-fé, no caso, boa-fé objetiva.

A avaliação da boa-fé objetiva é uma alternativa disponível e tecnicamente viável, sobretudo naqueles casos em que se torne difícil ou impossível a avaliação da boa-fé subjetiva, em virtude da ausência de elementos que possam indicar o “estado íntimo de consciência” do agente.

Tanto mais necessária essa postura, em razão da recente publicação da Decisão Normativa TCU n.º 35, de 22 de novembro de 2000<sup>44</sup>, que estabelece a obrigatoriedade da fase de rejeição de defesa, nos processos de contas, apenas nos casos em que se verificar, do exame dos autos, a boa-fé dos responsáveis e a inexistência de outras irregularidades, além daquela de que resulta o débito.

Assim, a partir da edição dessa norma, o exame da boa-fé dos agentes públicos deve constar expressamente das instruções técnicas que analisam alegações de defesa, a fim de fundamentar, se for o caso, eventual deliberação do Tribunal que rejeita tais

<sup>44</sup> Publicada no BTCU nº 69, de 11.12.2000 e no DOU de 27.11.2000, Seção I, p. 90.

alegações, o que justifica a adoção de novas técnicas e parâmetros balizadores que venham a facilitar e orientar o referido exame.

## **8. Bibliografia**

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Dicionário Jurídico Brasileiro. 3.<sup>a</sup> ed., São Paulo: Jurídica Brasileira, 1993.
- COUTO E SILVA, Clóvis. O princípio da Boa-fé no direito brasileiro e português. Estudos de Direito Civil Brasileiro e Português. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.
- MARTINS-COSTA, Judith. A Boa-Fé no Direito Privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado como um “sistema em construção” – As cláusulas gerais no Projeto de Código Civil Brasileiro. Revista de Informação Legislativa n.º 139, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, jul./set. 1998.
- NUNES, Pedro dos Reis. Dicionário de Tecnologia Jurídica. 6.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.

---

## **NOVAS PERSPECTIVAS DA LIQUIDEZ FINANCEIRA NA ANÁLISE DE CONTAS**

---

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt<sup>1</sup>

### **1 - Introdução**

Este trabalho pretende apresentar uma perspectiva pouco explorada na a interpretação teórica da avaliação da liquidez nos demonstrativos financeiros das entidades que adotam os padrões da Lei 6404/74. Em seguida, a título de exemplo, aplica as conclusões em breve análise dos demonstrativos financeiros relativos aos exercícios de 1995, 1996 e 1997 da Telecomunicações de Minas Gerais SA – TELEMIG, estudando, a partir dos indicadores nesses demonstrativos, os resultados operacionais, a liquidez, a estrutura de captação e aplicação de recursos (a curto e a longo prazo) e o investimento produtivo da TELEMIG. Esse estudo de caso permitirá demonstrar, em situação típica de análise de contas do Tribunal, as possibilidades que oferece essa interpretação para um estudo em maior profundidade da informação contábil trazida às contas apresentadas ao Tribunal de Contas da União.

### **2 – Os demonstrativos financeiros e o julgamento das contas**

O objetivo básico da contabilidade é a geração de informação econômica relevante para os diferentes tipos de usuários, de forma a subsidiá-los na tomada de decisões racionais<sup>2</sup>. Dentro desse quadro de referência de informação, um dos produtos mais nobres do sistema de informação contábil é a análise dos demonstrativos financeiros, cujos resultados oferecem ao gestor e ao observador externo conclusões e indicações sobre a qualidade da gestão, os riscos de crédito e solvência, a magnitude e os destinos do fluxo de renda transitado pela organização em análise.

Este poderoso ferramental não tem habitualmente um uso intensivo quando do julgamento das contas pelo Tribunal de Contas da União, na medida em que vem acompanhado de uma ampla variedade de outras fontes de informação de natureza qualitativa mais vinculada às questões de legalidade que devem ser, por excelência, o foco da atenção do julgamento (além do que as entidades jurisdicionadas, em sua maioria, dispõem de sistemas contábeis de elevada qualidade e submetidos a auditoria independente contábil, que apresentam baixos riscos de registros incorretos ou tendenciosos). Assim, mais destaque costumam merecer por exemplo os pontos de auditoria destacados pelo controle interno e o cumprimento das determinações anteriores do Tribunal. No entanto, casos existem em que os demonstrativos podem

---

<sup>1</sup> Analista de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas da União.

<sup>2</sup> FASB, *apud* Hendriksen & Van Breda, p. 93.

assumir um destaque especial, por conter informação absolutamente central para o mérito dos processos estudados. Este é o exemplo dos processos de renovação de concessão ou permissão de serviços públicos, em que se discute o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que refletir-se-á nos números da empresa beneficiária. Também é fundamental nos processos de privatização, quando as considerações de preços mínimos e modalagem de venda não podem prescindir desse conhecimento sobre a renda e o patrimônio da entidade sob alienação. Mais freqüentemente, empresas federais cuja continuidade no setor público não está em jogo deparam-se com decisões relevantes – e de risco – sobre endividamento e investimento em sua atividade, cuja apreciação nas contas exige um estudo detalhado dos demonstrativos contábeis. É para este estudo que se pretende aqui contribuir, oferecendo uma visão um pouco diferente da convencional sobre o estudo da liquidez (liquidez que nas contas não recebe a mesma ênfase a ela atribuída pelo setor privado, especialmente para análise de risco de crédito e, portanto, pode ser melhor desenvolvida no âmbito do Tribunal).

### **3 – Novas perspectivas na análise de liquidez**

*Shareholder value is, after all, created by cash flow, not by accounting convention*<sup>3</sup>

#### **3.1 – Novas exigências sobre a análise das demonstrações financeiras**

A análise financeira das empresas tem, tradicionalmente, o enfoque da liquidez contábil, ou seja, da capacidade de solvência dos compromissos. Desta forma, a comparação entre o ativo circulante e o passivo circulante permitiria dizer, nesta ótica, que se o primeiro for superior (Capital Circulante Líquido positivo), a empresa estaria equilibrada financeiramente.

Porém, críticas de várias ordens têm incidido sobre a adoção exclusiva deste enfoque. Uma delas é a de que não é coerente com o princípio contábil da continuidade, uma vez que analisa apenas o dado estático em um ponto determinado do tempo: “A liquidez pode ser boa ou má através da análise de um determinado balanço, mas, como o próprio balanço, ela se refere ao momento do fechamento das contas o qual não é, necessariamente, o mais representativo da vida da empresa.”<sup>4</sup>

Por outro lado, existe o problema da *duration* das carteiras de ativos e passivos circulantes. Os prazos de liquidez e exigibilidade dentro desses grupos são previsivelmente diferentes. em termos gerais, “pode haver uma concentração imediata dos vencimentos de seus compromissos contra um prazo médio mais lento de realização de seus ativos circulantes.”<sup>5</sup> Esta aleatoriedade de prazos é agravada por

<sup>3</sup> Leite & Sanvicente, 1990, p. 17; este referencial teórico está amplamente baseado em Fleuriot; Kehdy; Blanc, 1978 e Pereira Filho, 2000.

<sup>4</sup> Hopp & Leite, 1989, p. 65.

<sup>5</sup> Hopp & Leite, 1989, p. 65.

um viés desfavorável à própria empresa, pois “enquanto os passivos circulantes apresentam um prazo determinado para exigibilidade, os ativos circulantes, à exceção das disponibilidades, apresentam maior grau de incerteza e risco associados à sua capacidade de conversão em caixa”<sup>6</sup>.

Existe ainda o problema contábil representado pela forma de classificação dos elementos circulantes como tal, que depende exclusivamente das práticas contábeis<sup>7</sup>. Seu pressuposto (realização em caixa do circulante ao longo do próximo exercício social) não guarda relação com a realidade econômica das operações da empresa. Uma vez que os compromissos da empresa devem ser adimplidos continuamente em dinheiro, a variável relevante é o fluxo líquido de caixa gerado nas operações da empresa:

*Mais uma vez, não é a realização total dos ativos circulantes que vai fornecer recursos para o pagamento das dívidas a curto prazo. a operação da empresa é que gerará fluxos de recursos (conceito dinâmico, em oposição à estática do balanço patrimonial) para o pagamento dos seus compromissos.*<sup>8</sup>

Em síntese, o aperfeiçoamento da análise financeira exige que os itens do patrimônio sejam agrupados e relacionados em modelos que levem em conta não apenas o intervalo teórico de vencimento do direito ou obrigação, mas que guardem em sua construção uma forte correlação com os fatos econômicos associados às operações da empresa. Em particular, os modelos devem privilegiar como variável-objetivo os fluxos de caixa líquidos gerados pela empresa ao longo de suas operações e sua evolução em padrões de ciclo e tendência. Este enfoque no fluxo de caixa chega a ser essencial para o próprio valor prático da análise: os índices mais adequados para a previsão de falências são, empiricamente, os que relacionam o fluxo de caixa com os estoques patrimoniais (de dívida, de ativos), estando os índices de liquidez tradicionais entre os piores previsores<sup>9</sup>.

Adicionalmente, ao orientar-se para produzir informações a respeito do fluxo de caixa, a Contabilidade estende-se no cumprimento de seu objetivo básico de fornecer informações relevantes para tomada de decisão, já que um significativo número de decisões econômicas fundamenta-se em informações distintas da simples avaliação estática dos itens patrimoniais. De fato, a teoria financeira (insumidora por excelência do dado contábil) volta-se, desde o início, para as análises e previsões

<sup>6</sup> Pereira Filho, 2000, p. 17.

<sup>7</sup> Ou pior, de provisões legais que atendem a objetivos freqüentemente dissociados da simples evidênciação, tais como os fins de regulação econômica ou de política tributária.

<sup>8</sup> Hopp & Leite, 1989, p. 65. (grifos nossos). Esse trabalho expõe (pp. 65-66) uma série de distorções no conteúdo informacional dos indicadores tradicionais advindas da aplicação do conceito estritamente convencional do “circulante” a diferentes realidades operacionais (ex: impostos indiretos a recolher, seguros pagos antecipadamente, jazidas minerais) em que a classificação contábil aponta para o sentido inverso da perspectiva de geração de caixa do fato contabilizado.

<sup>9</sup> Hopp & Leite, 1989, p. 66-67.

dos fluxos de caixa. No exemplo clássico de uma decisão econômica de transcendência na realidade empresarial, a avaliação do valor de ações: “Nesse sentido, a variável estratégica é a operação que a empresa tem condições de conduzir, desenvolver e ampliar. O núcleo gerador de rendimentos ao acionista é a operação desenvolvida pela empresa emissora e não o valor contábil líquido de seus ativos.”<sup>10</sup>

### 3.2 – A análise financeira dinâmica

O modelo conceitual introduzido no Brasil por Fleuriet; Kehdy; Blanc (1978), denominado Modelo Dinâmico de Gestão Financeira de Empresas<sup>11</sup>, pretende atender a estes objetivos fixados à análise financeira. Estrutura-se em linhas gerais a partir da reclassificação do balanço levantado na forma da lei societária relacionando as contas em função de sua dimensão temporal e de sua ligação com o desenvolvimento das atividades operacionais. A partir daí, examina e analisa os dados em função dos ciclos de atividade da empresa. Estes ciclos refletem, por um lado, as entradas e saídas de caixa decorrentes da atividade operacional da empresa (compras de insumos e *suppliers' credits* correspondentes; vendas de produtos e créditos a clientes a elas associados; carregamento de estoques). Como visto anteriormente, existem descasamentos entre essas entradas e saídas, que dão origem a uma contrapartida de itens de tesouraria, cuja finalidade é exatamente prever, captar e aplicar as disponibilidades necessárias para atender a estes descasamentos. Na significativa terminologia utilizada por Pereira Filho<sup>12</sup>, estes dois lados relativos à operação corrente constituem o “ciclo de exploração” e o “ciclo de operações financeiras” executado através de operações de tesouraria.

Há que considerar-se, por fim, que o “ciclo de exploração” reflete as atividades operacionais em um nível predeterminado de atividade. No entanto, a empresa também decide e atua sobre esse nível, formulando o “conjunto de decisões inerentes à definição e/ou adequação da capacidade produtiva da empresa, mediante estabelecimento de adequada estrutura de investimentos em ativos permanentes.”<sup>13</sup> Isto representa um terceiro ciclo, o “ciclo de investimentos”, que exige um perfil específico e mais alongado de financiamento (e que pode chegar a afetar, se desequilibrado, o próprio ciclo de tesouraria).

De início, toda a análise tem de ser precedida pela reestruturação do balanço, agrupando os itens circulantes em dois subgrupos<sup>14</sup>, aqueles diretamente relacionados com o exercício operacional e renovados periodicamente (cíclicos ou operacionais) e aqueles que não guardam relação direta com o processo produtivo, mas sim com

<sup>10</sup> Leite & Sanvicente, 1990, p. 19.

<sup>11</sup> Pereira Filho, 2000, p. 35.

<sup>12</sup> Pereira Filho, 2000, p. 36.

<sup>13</sup> Pereira Filho, 2000, p. 36.

<sup>14</sup> Fleuriet; Kehdy; Blanc, 1978, pp. 12-13; Pereira Filho, 2000, p. 37.

decisões tipicamente financeiras (erráticos). Finalmente, aqueles itens ligados às decisões estratégicas de longo prazo (longo prazo aqui na definição microeconômica de prazo suficiente para o ajustamento de todos os fatores de produção da firma<sup>15</sup>), que conformam os ativos permanentes ou não-cíclicos, são por igual agrupados.

Especificamente, formam-se os seguintes grupos para fins analíticos<sup>16</sup>:

Ativo Cíclico ou Operacional	Passivo Cíclico ou Operacional
Duplicatas a receber Adiantamentos a fornecedores Impostos produtivos a recuperar	Duplicatas a pagar Adiantamento de Clientes Salários, encargos e impostos produtivos a pagar
Estoques Outras contas de ativo operacional	Participações de Empregados a Pagar Outras contas de passivo operacional
Ativo Errático ou Financeiro	Passivo Errático e Financeiro
Disponibilidades Aplicações financeiras Títulos e Valores mobiliários	Duplicatas descontadas Adiantamento de câmbio Empréstimos e financiamentos a curto prazo
Créditos de partes relacionadas Outras contas de ativo financeiro	Dívidas para com partes relacionadas Outras contas de passivo financeiro
Ativo Permanente ou Não-Cíclico	Passivo Permanente ou Não-Cíclico
Ativo Realizável a Longo Prazo Permanente/Investimentos Permanente/Imobilizado Permanente/Diferido	Passivo Exigível a Longo Prazo Resultado de Exercícios Futuros Capital Social Reservas Lucros Acumulados

Dos números assim organizados, extrai-se o conceito central do modelo dinâmico, a Necessidade de Capital de Giro (NCG), que representa a necessidade da empresa de carregar permanentemente um saldo financeiro necessário à manutenção corrente da atividade operacional (uma vez que, nesta, as saídas de caixa habitualmente ocorrem antes da sua entrada). Define-se a NCG como a diferença entre o ativo cíclico e o passivo cíclico<sup>17</sup>.

Assim, a NCG positiva descobre, no interior do circulante, uma necessidade de fundos de caráter permanente que deve ser financiada com fundos captados também em caráter permanente<sup>18</sup>. Dentre os fundos assim captados, parte virá a financiar aplicações não-cíclicas (o imobilizado é o exemplo mais típico) e parte pode ser

<sup>15</sup> Varian, 1994. pp. 378-379.

<sup>16</sup> Tabelas em Fleuriet; Kehdy; Blanc, 1978, p. 13; Pereira Filho, 2000, p. 37.

<sup>17</sup> Ressalte-se a distinção entre este conceito e a noção clássica de Capital Circulante Líquido (Ativo Circulante – Passivo Circulante), utilizada na análise tradicional de liquidez (Leite, 1993, pp. 78-81): a NCG é composta por parcelas do Ativo e Passivo Circulantes, em proporção que obedece às circunstâncias operacionais de cada empresa individual, e portanto representa valor e conceito diferentes do CCL.

<sup>18</sup> Isto é, fundos a longo prazo que não tenham características circulantes.

aplicada para custear o NCG. Essa proporção dos fundos permanentes potencialmente aplicáveis na cobertura da NCG é identificada como Capital de Giro (CDG), e quantificada pela diferença entre o Passivo Permanente (Não-Cíclico) e o Ativo Permanente (Não-Cíclico).

É do confronto entre ambos os índices que emergirá uma análise mais fina e consistente da liquidez e do risco de insolvência da empresa. Preliminarmente, observa-se que uma diferença entre NCG e CDG representará uma necessidade líquida de captação pela tesouraria de fundos, em caráter continuamente renovado, para solver a curto prazo as exigibilidades operacionais (visto que a empresa não dispõe de recursos permanentes para tanto) ou, se inversa, significa que as operações geram permanentemente um fluxo líquido de caixa disponível a curto prazo que não encontra utilização em sua atividade finalística. Essa diferença denomina-se Saldo de Tesouraria (T), que pode ser obtido da expressão  $T = CDG - NCG$  ou, o que é numérica e economicamente equivalente, da subtração entre o ativo errático e o passivo errático.

A partir desta estrutura conceitual, Fleuriet<sup>19</sup> apresenta quatro configurações básicas da liquidez da empresa. No primeiro caso, o CDG e a NCG são positivos e a NCG supera o CDG, o que significa que os créditos de curto prazo do saldo de tesouraria financiam parte das operações. Esta situação é admissível em caráter temporário, em resposta rápida a flutuações do ciclo operacional, mas incorre em risco de insolvência se é o estado permanente, uma vez que exige a renovação freqüente de créditos de curto prazo como pressuposto de manutenção das operações correntes da empresa.

O segundo tipo tem o CDG e o NCG positivos, sendo que o CDG é maior que a NCG. É um perfil sólido em termos de liquidez, gerando as operações um T positivo que permite enfrentar flutuações da NCG sem recorrer a endividamento. Convém lembrar que um excesso nessa situação não significa necessariamente o melhor desempenho: se o CDG supera a NCG além de certos limites prudenciais, significa que a empresa não encontra aplicação para todos os recursos permanentes nas operações, o que pode denotar ineficácia da gestão estratégica e, certamente, faz com que recursos mais caros (como são necessariamente os de prazo mais longo, em condições usuais de mercado) tenham que ser aplicados com retornos mais baixos (típicos da aplicação a prazos menores).

Já o terceiro tipo traz o CDG negativo e a NCG positiva. Representa o perfil típico de empresas em risco de sobrevivência, tendendo ao desaparecimento (salvo se contarem com significativo aporte de recursos concedidos, por razões alheias ao mercado, por parte dos cofres públicos). A dependência da captação de curto prazo (e os riscos da não-renovação) se estabelece não só para as aplicações de curto prazo na operação como no primeiro tipo mas também em caráter ininterrupto para custear aplicações permanentes. Ou seja, a empresa não terá como pagar parcela do saldo de tesouraria em nenhuma hipótese (salvo a da sua rolagem por operações da própria

<sup>19</sup> Fleuriet; Kehdy; Blanc, 1978, pp. 22-25.

tesouraria), pois foram aplicados com retorno a longo prazo no permanente, o que representa evidente risco de quebra de pagamentos.

O quarto tipo, aparentemente estranho mas incidente em algumas grandes operações de distribuição varejista, consiste em um CDG negativo e uma NCG também negativa. Assim, o caixa gerado nas operações (basicamente, venda à vista e compra a prazo) permite uma aplicação de tesouraria que, dada a diferença entre o seu retorno e o custo financeiro dos prazos concedidos pelos fornecedores representa parte integrante da geração de lucros da empresa. Evidentemente, esta situação de financiamento da empresa pelos clientes e fornecedores só é sustentável num padrão extremamente estável de relacionamento com ambos (elevado poder de mercado da empresa tanto como compradora quanto como vendedora, caso típico de grades cadeias de supermercados), e é extremamente sensível às flutuações de vendas: a NCG é proporcional a estas, enquanto o CDG tem perfil mais estável<sup>20</sup>, o que pode fazer com que as operações (conquanto superavitárias em caixa) não possam atender, em momentos de menores vendas, às aplicações permanentes que a empresa pretenda fazer.

Por sua vez, o vínculo entre estes indicadores de liquidez (de natureza estática, por mais refinada que seja a sua construção) são os fluxos de resultado obtidos durante os exercícios. Tais fluxos dependem das decisões da gestão quanto à produção e distribuição de riqueza, e são captadas, de forma bruta, na tradicional demonstração do resultado do exercício. Da mesma forma que no balanço, o modelo dinâmico reagrupa as contas em torno de conceitos que evidenciam o nível de recursos gerado pelas operações durante o ano e as decisões relativas a sua aplicação na própria operação.

Em primeiro lugar, os recursos que a exploração permitiu gerar no exercício (os produtos entregues ao mercado ou acrescidos aos estoques, deduzidos daqueles bens e serviços insumidos na produção, inclusive a remuneração do fator trabalho.<sup>21</sup> Este é o conceito de Lucro Bruto Operacional (LBO), que é a fonte de recursos para que a empresa remunere o fator capital (por dividendos, juros sobre capital próprio, serviço de dívidas), arque com as exigências tributárias sobre a renda e, ainda, retorne recursos para as operações, custeando financeiramente o consumo físico dos bens de capital das depreciações, as ampliações do CDG que exigem eventuais mudanças no ciclo financeiro e, por fim, as operações de investimento físico e financeiro (amortização de dívidas e aquisições societárias).

De especial importância para o desempenho da empresa será a decisão de distribuição do LBO<sup>22</sup>. Remunerando a partir dele o fator capital e o Fisco, tem-se o

<sup>20</sup> Fleuriet; Kehdy; Blanc, 1978, pp. 18.

<sup>21</sup> Neste ponto, o tradicional conceito macroeconômico de associar o consumo do fator capital a um custo inserido dentre os custos de produção não se aplica, pois o modelo neste ponto observa a produção, independentemente de como é financiada.

<sup>22</sup> Decisão que, em relação ao capital próprio, está em grande parte sujeita essencialmente à escolha da empresa, que tem ampla discricionariedade quanto à fixação de dividendos.

resíduo que permanece na empresa para servir, em caráter permanente, ao seu processo produtivo. em termos da DRE, o Lucro Líquido subtraído das diversas participações e destinações a terceiros (ou, o que é o mesmo, os Lucros Retidos), somado ao valor de Depreciações e Amortizações (que não foi consumido financeiramente) determinam este montante reaplicado, o Autofinanciamento.

Embora o Autofinanciamento seja a variável central da aplicação de recursos no permanente, compõe um elenco de origens e aplicações de recursos cujo saldo líquido representará exatamente a variação do CDG:

Aplicações de recursos permanentes

- Operações de investimentos
- Amortização de empréstimos de longo prazo
- **Acréscimo de Capital de Giro (CDG)**

Origens de recursos permanentes

- Integralização de capital
- Tomada de empréstimos a longo prazo
- **Autofinanciamento**

De particular realce na análise dinâmica é o acompanhamento da variação relativa das vendas, do NCG e do Autofinanciamento. Isto porque permite verificar a ocorrência do “efeito-tesoura”, dificuldade que surge à empresa quando suas vendas crescem a taxas muito elevadas. A NCG guarda relativa proporcionalidade com o volume de vendas, uma vez que as demandas de fundos passam a financiar (previsivelmente) estoques e contas a receber igualmente maiores. O Autofinanciamento, por sua vez, não cresce automaticamente na mesma proporção, já que reflete a distribuição do lucro, que *ceteris paribus* eleva-se junto com as vendas mas na proporção da diluição do custo fixo - que é inferior ao ritmo de aumento das vendas (ou seja, o aumento de vendas não garante aumento de margem de contribuição).

Assim, na ausência de modificações na política de distribuição de resultados (que ampliassem o grau de retenção de lucros) ou de elevação do comprometimento de fundos permanentes através do suprimento de mais CDG, a empresa tende a ter maiores necessidades de financiamento a curto prazo (aumento do NCG) que apenas podem ser supridas mediante captação de fundos onerosos pela tesouraria, Surge então, de maneira muitas vezes insuspeitada, o fenômeno da dificuldade de liquidez originada de um melhor desempenho de vendas (um aparente paradoxo denominado “efeito-tesoura”).

#### **4 – Estudo de caso: TELEMIG 1995 a 1997**

##### **4.1 – Síntese dos indicadores financeiros**

Os dados financeiros da empresa foram extraídos das demonstrações financeiras societárias publicadas pela mesma<sup>23</sup>, das quais diretamente extraem-se os indicadores da

<sup>23</sup> No âmbito do Tribunal, dados constantes dos processos TC 375.246/1996-2; TC 375.197/1997-4; TC 375265/1998-8.

análise tradicional. Após as reclassificações das rubricas, na forma já exposta, obtemos os indicadores da análise dinâmica.

#### INDICADORES DA ANÁLISE TRADICIONAL

	1995	1996	1997
Liquidez Corrente	0,28	0,43	0,57
Liquidez Geral	0,21	0,26	0,41
Grau de Endividamento	0,34	0,36	0,34
Participação de Capital de Terceiros	0,52	0,56	0,51
Perfil do Endividamento	0,67	0,54	0,65
Imobilização do Patrimônio Líquido	1,41	1,42	1,3
Margem Bruta	0,51	0,59	0,63
Margem Operacional	0,23	0,33	0,33
Margem Líquida	0,12	0,24	0,2
Giro do Ativo Total	0,27	0,38	0,44
Rentabilidade sobre o Ativo Total	0,03	0,09	0,10
Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido	0,05	0,14	0,15

OBS: Todos os valores em números-índice

	1995	1996	1997
CCL	(358.578,00)	(312.036,00)	(304.554,00)

OBS: Todos os valores em R\$ 1,00

#### INDICADORES DA ANÁLISE DINÂMICA

	1995	1996	1997
Vendas	648.040,00	1.066.879,00	1.437.654,00
NCG	(112.196,00)	(60.092,00)	(90.950,00)
CDG	(358.578,00)	(312.036,00)	(304.554,00)
T	(277.382,00)	(251.944,00)	(213.604,00)
LBO (*)	238.892,00	456.845,00	633.675,00
Autofinanciamento	221.122,00	189.941,00	221.734,00
FCO	n/a (**)	404.741,00	664.533,00

OBS: Todos os valores em R\$ 1,00

(\*) LBO antes das despesas financeiras

(\*\*) Não é passível de obtenção senão com recurso aos demonstrativos de 1994, aqui não analisados

	1995	1996	1997
NCG/Vendas	- 17,31 %	- 5,63 %	- 6,33 %
Autofinanciamento/Vendas	34,12 %	17,80 %	15,42 %

### 4.1 – Aplicação do modelo teórico para análise das contas da empresa

Do ponto de vista financeiro, a TELEMIG apresenta razoável evolução dos indicadores tradicionais. A liquidez elevou-se, o endividamento reduziu-se, as margens cresceram, a rentabilidade triplicou no período. O quadro tradicional confirma que a gestão dos resultados é boa, elevando-se a rentabilidade sobre o ativo de 3 % para 10 % e sobre o patrimônio líquido de 5 para 15 % (melhorando inclusive no período a já positiva alavancagem dos recursos de terceiros).

Porém a própria análise tradicional ressalta já um grave risco de liquidez: o CCL é negativo ao longo de todo o período (em proporção de cerca de 10 % do Ativo Total, em ligeira queda no período), e a liquidez corrente mantém-se entre 0,28 e 0,57. Um resultado aparentemente contraditório, uma vez que os resultados econômicos das operações (refletidos nas margens e na rentabilidade) foram satisfatórios.

O foco de atenção passa a ser a liquidez, abrindo-se o espaço por excelência da análise dinâmica ou funcional. Examinando seu quadro de indicadores, vemos que as operações geram caixa a curto prazo (a NCG é negativa, embora tenha-se reduzido ao longo do período). De uma NCG de 17,31 % das vendas (negativa) em 1995, desceu a 6,33 % (também negativa) em 1997. Portanto, o giro comercial é superavitário em termos de fundos de curto prazo (o que, aliás, é compatível com uma empresa dedicada à prestação de serviços de telefonia, majoritariamente interagindo com consumidores individuais sujeitos a uma forte regulação em tarifas e prazos).

O esforço de Autofinanciamento também é considerável. Apesar de uma queda em relação ao primeiro ano do exercício (que atingiu a espantosa cifra de 34,12 % das vendas), manteve-se positivo, variando em proporções similares às da NCG, o que permitiria em princípio arcar com eventuais variações da NCG que pudessem afetar a empresa.

Assim, do giro das operações não decorre dificuldade de liquidez da empresa, pois a NCG é, sempre, negativa; o Autofinanciamento mantém-se em níveis elevados (sendo em 1995 praticamente igual a todo o lucro operacional antes das despesas financeiras) denotando elevado esforço de reaplicação de lucros no negócio; o Fluxo de Caixa operacional gerado é elevado (e crescente); o Lucro Bruto Operacional é crescente e significativo.

Persiste, porém, o elevado CDG negativo: comparado com o Ativo Total, representa proporções de 16,46 %, 11,11 % e 9,28 % em cada um dos três anos. Em todos, é bastante superior ao autofinanciamento. Esse CDG financia um aumento médio anual de 14,46 % do Imobilizado líquido no período, aumento este que consome uma média de 60,55 % do Lucro Bruto Operacional (pré-despesas financeiras) e supera o Autofinanciamento (representando uma média de 155,36 % do volume de lucros retidos).

Portanto, vê-se a TELEMIG numa situação singular de sobre-investimento: utiliza recursos próprios de curto prazo para financiar aumentos vultosos no imobilizado. Embora os saldos de CDG e NCG levem alguém mais afoito a classificá-la no “tipo quatro” de Fleuriet, essa classificação não representaria a realidade econômica da empresa (que não pode ser equiparada à de um supermercado). Isto porque no exemplo clássico do supermercadista a NCG negativa (saldo líquido de caixa gerado em bases permanentes pelas operações) é empregado em aplicações financeiras, cujo retorno positivo é uma das fontes principais do lucro da empresa. A TELEMIG também gera caixa continuamente (na verdade, tem no mínimo o mesmo poder de mercado frente ao consumidor isolado e ao fornecedor de bens, sendo uma

empresa monopolista e de grande porte no período considerado), porém esse saldo não é utilizado como fonte de rendimento financeiro (as DRE's dos três exercícios trazem despesas financeiras líquidas), mas para financiar o permanente. E a mesma NCG negativa faz com que essa arriscada imobilização não acarrete gargalos de liquidez: se os clientes e fornecedores financiam o giro a curto prazo, reduzem-se as chances de ocorrerem insuficiências de caixa para solver os compromissos a curto prazo.

Do ponto de vista do risco, esta estratégia depende da manutenção das premissas da operação nos mercados em que atua a empresa: prazos curtos (no máximo um mês) de recebimento das faturas de serviços, baixos estoques de circulante necessários à operação, prazos maiores para o pagamento a fornecedores. Na situação em que se encontrava a empresa no período 1995-1997 (titular por concessão de um monopólio estatal), esse suposto de permanência era razoável, fundamentando a opção por riscos de liquidez maiores.

Por outro lado, o setor de telecomunicações viveu exatamente nesse período um abrupto processo de atualização tecnológica: montavam-se as redes de telefonia celular, estruturavam-se os *backbones* das redes de comunicação de dados de alta velocidade (embrião dos atuais serviços de ISDN) e iniciava-se a substituição massiva da infra-estrutura de cabeamento por fibras óticas (e a correspondente troca das estações de serviço analógicas por estações digitais).

Adicionalmente, o segmento tradicional de telefonia fixa exigia, através de fortes pressões de opinião pública, uma rápida expansão da planta instalada, cobrindo a demanda reprimida que se acumulava há mais de uma década. Esta demanda forçou igualmente a uma pesada imobilização pra aumento da base de acessos instalados.

Assim, a empresa utilizou-se de recursos líquidos de curto prazo gerados nas operações (cujo fluxo positivo poderia estimar ser razoavelmente estável, afastando um risco mais grave de estrangulamento de liquidez) para financiar um forte salto tecnológico e de escala, refletido em aumento considerável no valor do imobilizado. Assumiu um risco financeiro de curto prazo para enfrentar um risco de obsolescência (tanto maior quanto se avizinhava a possibilidade de abertura do mercado à competição de várias operadoras, como de fato veio a acontecer) que poderia afetar estrategicamente a sobrevivência no negócio fora do guarda-chuva do monopólio estatal.

Dois desdobramentos gerais podem ser evidenciados. Primeiro, do ponto de vista de avaliação da gestão dos dirigentes da empresa, a estratégia demonstrou-se ousada e – até onde se pôde ver *a posteriori* – bem sucedida, uma vez que não há, presentemente, constatação de inadequação tecnológica da planta e dos serviços da empresa, mesmo em ambiente de competição (o que pode levar à conclusão de que a empresa e sua gerência tiveram perspectivas mais largas que o próprio acionista controlador, que não cedeu fundos permanentes). A segunda é a de que o esforço de atualização e expansão do parque tecnológico da TELEMIG virá a maturar ao longo de vários anos, e elevou fortemente os fluxos de caixa previstos para os anos seguintes. Por isso, deverá ter sido levado em conta na avaliação do preço mínimo de venda no

processo de privatização, caso contrário estar-se-ia transferindo com subsídios recursos públicos incorporados em valiosos projetos de investimento ainda não-maturados a serem entregues aos agentes privados adquirentes da ex-estatal.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Fleuriet, Kehdy, Blanc, 1978 - Fleuriet, Michel; Kehdy, Ricardo; Blanc; Georges. A dinâmica financeira das empresas brasileiras. Belo Horizonte: Edições Fundação Dom Cabral, 1978.

Hendriksen & Van Breda, 1999 – Hendriksen, Eldon & Van Breda, Michael. Teoria da contabilidade. São Paulo: Atlas, 1999.

Hopp & Leite, 1989 – Hopp, João Carlos & Leite, Hélio de Paula. O mito da liquidez. in Revista de Administração de Empresas. São Paulo, 29(4), out/dez 1989. pp. 63-69.

Leite, 1993 – Leite, Hélio de Paula. Introdução à administração financeira. São Paulo: Atlas, 1993.

Leite & Sanvicente, 1990 – Leite, Hélio de Paula & Sanvicente, Antônio Zoratto. Valor patrimonial: usos, abusos e conteúdo informacional. in Revista de Administração de Empresas. São Paulo, 30(3), jul/set 1990. pp. 17-31.

Pereira Filho, 2000 – Pereira Filho, Antônio Dias. Análise das demonstrações financeiras: tradicional e funcional. Belo Horizonte: PUC/MG/PREPES, 2000.

Varian, 1994 – Varian, Hal. Microeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

---

## **A RENÚNCIA DE RECEITA COMO FONTE ALTERNATIVA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**

---

Francisco Carlos Ribeiro de Almeida<sup>1</sup>

Renunciar à receita vinculada a tributos e contribuições federais é competência da União que somente pode ser exercida por meio de dispositivos constitucionais ou legais, vedado o embasamento em normas infralegais.

O ato de renunciar à receita pública é, em essência, uma política de governo como todas as demais implementadas com o objetivo de executar as Funções inerentes aos entes políticos que constituem as diferentes esferas de governo: federal, estadual e municipal. Trata-se de política pública consagrada em âmbito internacional, de aplicação difundida em países de todos os continentes, sem distinções de nível de desenvolvimento econômico-social e regime de governo, cujo propósito é promover o suporte financeiro necessário à realização de programas, projetos e atividades de interesse da sociedade e destinados à promoção do equilíbrio do desenvolvimento sócioeconômico nas diferentes regiões geoeconômicas do país, ao desenvolvimento de segmentos econômicos estratégicos e ao favorecimento de determinados grupos de contribuintes, entre outros objetivos públicos relevantes.

Embora os objetivos da renúncia de receita sejam públicos, por natureza, as atividades necessárias à sua consecução nem sempre são executadas por agentes do Estado e os instrumentos utilizados para programação e controle não são os orçamentos da União (fiscal, de investimento das estatais e da Seguridade Social).

Tudo acontece à margem dos orçamentos públicos e por esta razão a aplicação de recursos decorrentes da renúncia de receita é tratada como gastos tributários indiretos, tratamento distinto daquele reservado aos recursos de custeio e investimento inseridos no contexto dos orçamentos da União, classificados como gastos diretos.

Essencialmente, o que difere a aplicação desta política pública no Brasil, em comparação à realidade dos países mais desenvolvidos, é o controle e o monitoramento dos resultados sócioeconômicos efetivamente alcançados e a mensuração do nível de satisfação da sociedade, ou seja uma avaliação de eficácia e efetividade desta política.

Inobstante os mandamentos constitucionais estabelecidos no parágrafo 6º do artigo 165 da CF/88 e demais dispositivos que tratam desta matéria, ainda não foram instituídos mecanismos de controle que permitam conhecer, em nível agregado e por exercício financeiro, os montantes de recursos renunciados, os beneficiários destes recursos e os resultados efetivos comparados aos objetivos dos planos de governo.

---

<sup>1</sup> Analista de Finanças e Controle Externo do TCU, Secretário de Controle Externo da SECEX/RJ.

Significa dizer que o Estado não tem efetivo controle do que deixa de arrecadar, sob a forma de renúncia de receita e não avalia os resultados desta política. Postura incompatível com a gestão de recursos públicos que, em média, nos últimos 06 (seis) anos são estimados em R\$ 15 bilhões anuais. Em alguns países da Europa e da América do Norte, estes recursos e os objetivos pretendidos com a sua alocação em diferentes segmentos econômicos e sociais, são explicitados e classificados em orçamentos próprios ou constituem parte integrante do orçamento fiscal, sendo, desta forma, objeto de apreciação direta do Congresso ou Parlamento e, por via de consequência, da sociedade.

No Brasil, os chamados gastos tributários indiretos constituem um quadro demonstrativo elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, que por não contemplar a renúncia vinculada a benefícios financeiros e creditícios e às contribuições previdenciárias não pode ser considerado um documento completo. Além disto o quadro é elaborado com valores estimados que não são comparados à renúncia efetiva e, por ser enviado ao Congresso Nacional como anexo ao projeto de lei orçamentária, não é objeto de análise crítica consistente por parte de deputados e senadores.

Desta forma, entendo que a intervenção do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União, como agentes responsáveis pela fiscalização da renúncia de receita pública federal, deve assegurar a transparência necessária à gestão de tão relevante política pública, bem como a sua permanente avaliação não apenas quanto à observância do princípio da legalidade, mas fundamentalmente no que concerne aos resultados sócioeconômicos efetivamente alcançados, analisados à luz dos princípios constitucionais e legais da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade.

Para tanto, a solução ideal é a elaboração de um orçamento próprio de renúncia de receita, estruturado nos moldes do orçamento fiscal, mesmo considerando que para viabilizar esta proposta faz-se mister alterar os parágrafos 5º e 6º do artigo 165 da atual Constituição Federal.

Uma solução alternativa, de implementação no curto prazo, e preparatória para a criação de um Orçamento próprio de renúncia de receita, é o aperfeiçoamento do quadro demonstrativo elaborado pela Secretaria da Receita Federal, por força do parágrafo 6º do artigo 165 da Constituição Federal.

Para este propósito, o referido quadro deve incluir os benefícios vinculados às contribuições sociais e evidenciar além do efeito sobre as receitas, o efeito sobre as despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia bem como o efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de subsídios e benefícios de natureza financeira e creditícia. Tudo estruturado na conformidade da mesma classificação funcional-programática dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social. Outra providência necessária é a inserção deste quadro como anexo ao orçamento fiscal da União e a mensuração pela Secretaria da Receita Federal, dos valores efetivamente renunciados, em cada exercício financeiro, para análise em cotejo com aqueles estimados, visando ao ajuste da metodologia de estimação adotada pelo órgão

## **O INSTITUTO DO BENEFÍCIO FISCAL NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Não obstante o inciso II do artigo 150 da CF/88 estabeleça que é vedado a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por ele exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”, a concessão de incentivos fiscais pelo Governo Federal para promover o desenvolvimento regional constitui política de governo com suporte no texto constitucional vigente, uma vez que o inciso I do artigo 151 da CF/88, em consonância com o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais insculpido no artigo 170, inciso VII, estabelece:”

“Art. 151 – É vedado à União:

*I – instituir tributo que não seja uniforme em todo território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, Distrito Federal ou Município, em detrimento de outro, **admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País**”.*

Além dos dispositivos constitucionais supracitados, a Constituição Federal de 1988 abriga outros mandamentos relacionados a benefícios fiscais e renúncia de receita, cujos textos passo a transcrever:

a – Título III – Da Organização do Estado.

Capítulo VII – Da Administração Pública

Seção IV – Das Regiões

“Art. 43 – Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução dos desigualdades regionais.

*Parágrafo 2º. Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:*

*I – igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;*

*II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;*

*III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas...”*

b - Título VI – Da Tributação e do Orçamento

Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional

Seção II – Das Limitações do Poder de Tributar

“Art. 150 – sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....

*Parágrafo 6º - qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a imposto, taxas ou*

*contribuição só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, parágrafo 2º, XII, g”.*

*“Art. 151 – É vedado à União:*

*III – instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”.*

*Capítulo II – Das Finanças Públicas*

*Seção II – Dos Orçamentos.*

*“Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*Parágrafo 6º - O projeto de Lei Orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.*

Com esse dispositivo, pretendia o legislador constitucional dar transparência orçamentária de modo a avaliar os efeitos distributivos das políticas adotadas e possibilitar a constituição de fontes alternativas de receita em caso de desequilíbrio ou ineficácia das finanças públicas.

*c - Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira*

*Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica*

*Art. 170, inciso IX (redação dada pela EC nº 6/95):*

*“A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*VII - redução das desigualdades regionais e sociais;*

*IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituída sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país”.*

*“Art. 173 – Ressalvadas os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivos, conforme definidos em lei.*

*Parágrafo 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivo às do setor privado”*

*“Art. 174 (caput) – “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivos e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.*

*“Art. 179: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.”*

d – Título VIII – Da Ordem Social  
Capítulo II – Da Seguridade Social  
Seção I – Disposições Gerais

*“Art. 195 - A seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*

*Parágrafo 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.*

*Parágrafo 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.”*

e - ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

*“Art. 41 – Os Poderes Executivos da União, dos Estados do DF e dos Municípios reavaliarão todos os incentivos fiscais de natureza setorial ora em vigor, propondo aos poderes legislativos respectivos as medidas cabíveis:*

*Parágrafo 1º - considerar-se-ão revogados após dois anos, a partir da data da promulgação da Constituição, os incentivos que não forem confirmados por lei.*

*Parágrafo 2º - a revogação não prejudicará os direitos que já tiverem sido adquiridos àquela data, em relação a incentivos concedidos sob condições e com prazo certo.*

*Parágrafo 3º - os incentivos concedidos por convênios entre Estados, celebrados nos termos do art. 23, parágrafo 6º da Constituição de 1967, com a redação da Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, também deverão ser reavaliados e reconfirmados nos prazos deste artigo”.*

**O BENEFÍCIO FISCAL E A RENÚNCIA DE RECEITA NO ÂMBITO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL – CTN (LEI Nº 5.172/66)**

*“Art. 172- A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:*

*I – à situação econômica do sujeito passivo;*

*II – ao erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;*

*III – à diminuta importância do crédito tributário;*

*IV – a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;*

*V – a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.*

*Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se quando cabível, o disposto no art. 155”*

*“Art. 175- Excluem o crédito tributário:*

*I – a isenção;*

*II – a anistia.*

*Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela conseqüente”.*

*“Art. 176- A isenção quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.*

*Parágrafo único. A isenção pode ser restrita a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares”.*

*“Art. 177- Salvo disposição de lei em contrário, a isenção não é extensiva:*

*I – às taxas e às contribuições de melhoria;*

*II – aos tributos instituídos posteriormente à sua concessão.*

*“Art. 178- A isenção, salvo se concedida por prazo certo em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei a qualquer tempo, observado o disposto no inc. III do art. 104”.*

*“Art. 179- A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.*

*Parágrafo 1º - Tratando-se de tributo lançado por período certo de tempo, o despacho referido neste artigo será renovado antes da expiração de cada período, cessando automaticamente os efeitos a partir de primeiro dia do período para o qual o interessado deixar de promover a continuidade do reconhecimento da isenção.*

*Parágrafo 2º - O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no art. 155.”*

#### A INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO DE GASTOS TRIBUTÁRIOS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Identificados os gastos tributários, classificados por função e estimados, o passo subsequente deve ser a sua integração ao processo orçamentário. Com isto, os subsídios tributários passam a ser submetidos ao legislativo para discussão e votação parlamentar da mesma forma que o orçamento fiscal, ficando este importante segmento do gasto público, correspondente a privilégios e benefícios fiscais, sob controle da sociedade.

Dos 10 países da OCDE que elaboram orçamentos de gastos tributários, (Áustria, Austrália, Canadá, Alemanha, Irlanda, Portugal, Espanha, Reino Unido e EUA), os submetem a escrutínio parlamentar.

No Brasil, embora não exista ainda um orçamento de gastos tributários, já se percebeu a necessidade de se identificar e quantificar os subsídios tributários. Assim é que o parágrafo 6º do artigo 165 da CF/88 estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Ao executivo, as informações que um orçamento de gastos tributários pode proporcionar, são importantes na revisão da política tributária, na recuperação da carga tributária sem elevação de alíquotas, no controle e compatibilização das políticas de gasto público que por vezes se dão de forma direta e em outras por meio de renúncia à arrecadação tributária. O governo, independentemente do processo legislativo, precisa saber mais a respeito de seus programas assistenciais e sobre como os recursos públicos disponíveis são alocados.

#### CONTROLE DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS

Existem diferentes formas de se controlar os subsídios tributários. O próprio fato de existir um orçamento de gastos tributários, e este ser submetido ao escrutínio parlamentar, já constitui uma barreira à criação e expansão irresponsável destes benefícios.

Em um país com estrutura federativa, onde existe a co-participação da receita tributária entre diferentes níveis de governo, esta questão é particularmente séria. No Brasil, impostos federais como o Imposto de Renda- IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados- IPI têm sua receita partilhada como os demais governos subnacionais por intermédio do FPE - Fundo de Participação dos Estados e do FPM - Fundo de Participação dos Municípios. Quando a União resolve conceder um incentivo fiscal por meio destes dois impostos, estará abrindo mão de uma receita que em parte não lhe pertence, mas aos estados e municípios.

Caso o Brasil adote, como proposto neste relatório, a sistemática de aprovação parlamentar do orçamento de gastos tributários, os representantes dos estados e de alguns municípios no Congresso Nacional terão a possibilidade de avaliar quanto suas regiões perderão na partilha de impostos federais. Desta forma tais representantes somente estarão inclinados a aprovar os incentivos fiscais se comprovadamente seus benefícios forem superiores à perda fiscal imposta as suas respectivas regiões.

Quando do processo de aprovação dos orçamentos fiscais e de gastos tributários os parlamentares perceberem que, por vezes, programas prioritários do ponto de vista econômico e social não dispõem de verbas suficientes, mas outros não tão importantes recebem, por intermédio de renúncias tributárias, volumes consideráveis de recursos públicos, as atenções se voltarão para os gastos tributários. As prioridades governamentais passarão a ser ordenadas de forma mais coerente e, provavelmente, a maioria dos incentivos e benefícios fiscais passará a ser concedida por prazos certos e relativamente curtos, sendo cada vez mais monitorados pelo Congresso.

O extremo em termos de controle dos gastos tributários seria a sua eliminação total. É difícil conceber que qualquer país possa a qualquer momento deixar de se utilizar dos gastos tributários como um todo, uma vez que isto envolveria um grande risco para a credibilidade e a estabilidade nacional. Mudanças bruscas na legislação tributária poderiam levar os grandes investidores a se sentirem apenados e a fuga de capitais seria apenas um dos efeitos a se esperar. Além do mais, em alguns casos pode ser realmente desejável o uso de gastos tributários, quando as vantagens são nitidamente superiores às desvantagens e os custos menores que os benefícios. Isto não deve significar, contudo, falta de controle, fiscalização e quantificação dos benefícios fiscais.

#### APERFEIÇOAMENTO DAS POLÍTICAS ORÇAMENTÁRIA E TRIBUTÁRIA

A análise de gastos tributários introduz uma nova forma de se visualizarem os programas de ação governamental. De uma maneira geral sabe-se muito pouco sobre os gastos públicos executados por intermédio do sistema tributário, o que freqüentemente resulta em má alocação de recursos e desperdícios.

Uma vez que o governo venha a conhecer mais sobre os seus programas de gastos diretos e tributários, uma reforma em sua política de benefícios e incentivos fiscais pode vir a ocorrer. Certos gastos tributários podem ser eliminados ou pelo menos reconsiderados, possivelmente substituídos por formas mais efetivas e menos dispendiosas de auxílio como subsídios ou investimentos públicos diretos.

A análise de gastos tributários ao explicitar e quantificar um importante segmento dos gastos públicos permite que se questione se efetivamente existe o desejo de se assistir financeiramente determinado setor e, caso positivo, em que montante. Pode-se questionar se um programa está funcionando bem, como os seus custos se comparam com os benefícios esperados, ou ainda se está atingindo seus objetivos, que aliás devem ser claramente delimitados. Pode-se questionar quem efetivamente está se beneficiando daquele programa ou se a assistência financeira proporcionada é suficiente ou não.

Outro importante uso da análise de gastos tributários pode dar-se quando de uma revisão ou reforma tributária. Geralmente um sistema tributário é visto como uma estrutura unitária, mas a análise de gastos tributários mostra que este é, na verdade, composto de duas estruturas complexas e interligadas. Uma diz respeito à parte normativa do imposto e a outra procura promover uma política de assistência financeira governamental.

A finalidade de qualquer imposto deve ser a de proporcionar recursos para o financiamento do Estado da forma mais eficiente e eficaz possível dentro de padrões coerentes de equidade. Já as reformas tributárias são geralmente executadas com o objetivo de aumentar a arrecadação e/ou melhorar a equidade do imposto, ou ainda simplificar a sua administração. Neste sentido, a revisão dos gastos tributários existentes na legislação fiscal deve necessariamente fazer parte de qualquer reforma tributária, visto que tornam a legislação complexa, diminuem a arrecadação e afetam a isonomia entre contribuintes, trazendo iniquidades ao sistema.

### EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

Exercício	Total estimado	% da Receita	% do PIB
1989 (1)	949.032,60	21,57	1,56
1990 (2)	6.938.867,00	21,80	1,45
1991 (3)	387.969.283,00	23,08	1,25
1992 (3)	2.014.902.939,00	26,60	1,88
1993 (3)	9.749.650.046,00	17,84	1,13
1994 (4)	3.400.000,00	11,25	1,35
1995	7.039.370,00	11,45	1,33
1996	20.762.821,00	25,91	3,22
1997	15.367.615,00	14,55	1,84
1998	17.279.529,00	14,07	1,85
1999	15.530.076,00	11,96	1,69
2000	16.963.231,00	11,47	1,58

(1)- CZ\$ Milhões- preços de junho/88

(2)- NCZ\$ Milhares- preços de maio/89

(3)- CR\$ Milhares

(4)- R\$ Milhares, a partir de 1994

### A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM ORÇAMENTO DE GASTOS TRIBUTÁRIOS

Hodiernamente é grande o número de países que utilizam esse instrumento como um dos meios para se avaliar a alocação dos recursos públicos, sendo que um expressivo número deles o submetem à efetiva aprovação parlamentar. A seguir, é apresentado um resumo da experiência de alguns países nessa área, extraído de publicação da OCDE (Tax Expenditures – A Review of the Issues and Country Practices).

#### CANADÁ

O Canadá define gastos tributários como desvio de estrutura tributária padrão. Esta é definida como “aquela que não oferece tratamento preferencial a contribuintes com base em características demográficas, fontes ou usos de rendimentos, localização geográfica, ou qualquer outra circunstância especial que se aplique a apenas um ou grupo particular de contribuintes”.

O primeiro orçamento de gastos tributários desse país foi publicado em dezembro de 1979, cobrindo o Imposto de Renda, pessoas jurídicas e fiscais, e os impostos sobre vendas (sale and excise taxes).

Os itens de gastos tributários são agrupados nas mesmas categorias de classificação funcional dos gastos diretos contidos no orçamento tradicional e a estimativa da renúncia de receita é efetuada na suposição de que, na ausência do benefício, seja aplicada a norma regular do imposto. Não se capta, provavelmente por óbvias dificuldades metodológicas, efeitos de Segunda ordem, como, por exemplo, que a eliminação de um benefício poderia induzir um indivíduo utilizar mais de outro. Ganhos decorrentes da supressão de benefícios (deduções) que levem o

contribuinte a ser posicionado em taxas superiores de tributação, devido à progressividade, também são desconsiderados.

Como curiosidade, destaca-se um item de benefício tributário, particularmente estranho ao nosso entendimento, e que representa o maior de todos aqueles constantes do orçamento de gasto tributário canadense. Trata-se da não tributação, como era de se esperar, da renda de aluguel imputada aos contribuintes que residem em sua própria casa.

#### FRANÇA

Publicou o relatório pela primeira vez em 1980, compondo-o como anexo do projeto de lei orçamentária anual enviado ao parlamento.

A preocupação com a matéria teve início em 1972 no âmbito do “Conseil des Impôts”, um fórum de debates de assuntos tributários.

Nesse país considera-se benefício tributário o dispositivo que provoque perda de receita para o Estado e, paralelamente, reduza o ônus tributário do contribuinte, tendo como referência os princípios gerais da legislação tributária.

A lista de benefício é organizada de três formas: a) – de acordo com a classificação funcional do orçamento normal; b) – segundo objetivos de política econômica e social (estímulos a investimentos produtivos, à poupança financeira, etc) e c) – de acordo com categorias de beneficiados (industriais, proprietários rurais, famílias, etc).

Também neste país considera-se benefício tributário a não tributação da renda imputada de aluguel aos moradores de casa própria.

#### REINO UNIDO

As preocupações com a matéria datam de 1971. Em 1978 o Comitê do Gasto Público da Câmara dos Comuns recomendou que os futuros “white papers” para 1980 incluíssem os benefícios fiscais.

A lista dos benefícios fiscais hoje apresentada é extensa, não se constituindo exatamente um orçamento de gastos tributários, eis que inclui itens que não poderiam ser considerado como tal.

Abrange o imposto de renda, o imposto sobre valor adicionado e o imposto sobre a transferência de capital.

Também aqui chega-se ao extremo de considerar como gasto tributário a não tributação da renda de aluguel imputada aos contribuintes moradores de suas próprias casas.

#### ESTADOS UNIDOS

A primeira utilização do Orçamento de Gastos Tributários nos EUA data de 1968, quando este foi agregado ao orçamento fiscal daquele país. Em 1974, passou-se a exigir, por força de lei, que fosse apresentado um relatório anual juntamente com o projeto de orçamento fiscal.

Atualmente a elaboração do orçamento de gasto tributários é obrigatório, abrangendo o imposto de renda federal sobre pessoas físicas e empresas

A classificação das modalidades de gastos tributários dá-se por tipo de imposto e por função programática e a quantificação ou mensuração por meio dos métodos de equivalência de gastos diretos e da perda de arrecadação.

## **RAZÕES PARA A ELABORAÇÃO DE UM ORÇAMENTO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E OUTRAS MODALIDADES DE RENÚNCIA DE RECEITA**

A gênese redacional do parágrafo 6º, do art. 165, da Constituição Federal de 1988, que determinou a anexação do “Demonstrativo de Benefícios Tributários” ao projeto de lei orçamentária, decorreu da observação da experiência internacional sobre a matéria, pesquisada pelo legislador constituinte.

É fato que o montante de recursos destinados no orçamento clássico à uma determinada função programática, ou região, pode não refletir o volume total que lhes foi efetivamente direcionado, se não levar em consideração os valores canalizados na forma de benefícios tributários. Desse modo, a primeira e principal razão para a elaboração do orçamento de renúncia de receita é a necessidade de conferir “transparência orçamentária”, de modo que se possa avaliar, com maior exatidão, os efeitos distributivos da ação governamental, direta e indireta.

Uma Segunda razão que pode ser alinhada reside em que um orçamento de benefício tributário bem organizado e monitorado pode se constituir em fonte alternativa de receita, na eventualidade do Estado estar em desequilíbrio com suas finanças. Com efeito, tendo em vista a necessidade de cobertura de um possível déficit, ao invés de aumentar a carga tributária nominal existente, ou ainda, promover a colocação de títulos públicos, o Estado poderia optar, ainda que parcialmente, por extinguir benefícios tributários, cuja justificativa original pela qual foram criados não mais subsistisse, ou que, por qualquer outro motivo, venham se mostrando ineficazes quanto ao alcance de seus objetivos.

Pode-se também argüir que a receita pública renunciada pelo governo para financiar projetos, programas e atividades de interesse de determinadas regiões geográficas, setores econômicos ou segmentos de contribuintes deixa de ser carreada aos orçamentos da União para custeio de atividades públicas de interesse da sociedade em geral e, por via de consequência, deve ser objeto de rigoroso controle dos Poderes Legislativo e Executivo e dos Órgãos de Controle Externo e Interno da Administração Pública Federal, quanto aos aspectos da legalidade, eficiência e eficácia e da efetiva consecução dos objetivos pretendidos.

Os argumentos aqui destacados são suficientemente relevantes para fundamentar proposta de encaminhamento ao Congresso Nacional, pelo Tribunal de Contas da União, de sugestão para discussão nas Comissões Técnicas permanentes que tratam da matéria, acerca da oportunidade e relevância de dar início aos procedimentos legislativos necessários à inserção no artigo 165 da CF, parágrafo 5º, de orçamento específico das diversas modalidades de renúncia de receitas públicas federais. O fim colimado é assegurar a necessária transparência à atual política de alocação de recursos financeiros fora do contexto do orçamento fiscal da União, permitindo ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira avaliarem os reais benefícios sócioeconômicos desta política pública, para deliberação acerca de sua preservação, aperfeiçoamento ou substituição por mecanismos mais eficazes e efetivos.



## **CONCLUSÃO**

O objetivo pretendido é o da consagração da concepção da renúncia da receita como uma política pública utilizada pelo governo para prestação de serviços à sociedade, resultante da harmonização de planos e programas nacionais, regionais e setoriais com o Plano Plurianual, na conformidade dos Orçamentos da União (artigos 21 inciso IX, 43, 165 parágrafo 4º e 174 da Constituição Federal).

---

## TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ENTRE TRIBUNAIS DO TRABALHO

---

Jatir Batista da Cunha<sup>1</sup>

No processo n.º TC-013.877/2000-7 do TCU, debateu-se a questão da legalidade da transferência de recursos orçamentários entre tribunais do trabalho.

O mencionado processo é atinente à Representação formulada pelo Sr. Luciano Rinaldi, Analista de Finanças e Controle Externo da SECEX/MG, questionando acerca do tema objeto deste artigo, em especial sobre a legalidade do repasse de R\$ 675.000,00 do Tribunal Regional do Trabalho – 3ª Região (MG) para o Tribunal Regional do Trabalho – 2ª Região (SP), no curso dos exercícios de 1995 e 1996

A Representação foi formulada em virtude do teor da matéria intitulada “*Incal levou verba do TRT-MG*”, publicada na mídia impressa (Jornal Estado de Minas), edição de 16.08.2000, noticiando que, segundo o Deputado Federal Sérgio Miranda (PC do B-MG), os recursos financeiros transferidos teriam sido creditados em favor da aludida construtora

Tendo verificado que, entre 1995 e 1996, o TRT/MG de fato repassou recursos da ordem de R\$ 675.000,00 para o TRT/SP, a Unidade Técnica, ante a suposta contrariedade do procedimento em foco ao disposto no artigo 167, incisos II e VI, da Constituição Federal, promoveu diligência junto ao TRT/MG, expressa nos seguintes termos:

*“a) fundamento legal adotado pelo TRT-3ª Região para o recebimento e concessão de provisões junto ao TST e aos Tribunais Regionais do Trabalho das demais Regiões, respectivamente, nos exercícios de 1994, 1995, 1996 e 1997, conforme relatórios de gestão desses anos;*

*b) as normas internas reguladoras da matéria, enviando suas cópias”*

Em atendimento, além de encaminhar exemplar do expediente denominado “Esclarecimento à Imprensa” e demonstrativos evidenciando as provisões recebidas/concedidas pelo TRT-3ª Região no período de 1994 a 1997, o TRT/MG, por intermédio de seu Juiz-Presidente, Exmº Sr. Dárcio Guimarães de Andrade, teceu as seguintes considerações:

a) ao Tribunal Superior do Trabalho compete o encaminhamento ao Congresso Nacional da proposta orçamentária de toda a Justiça do Trabalho brasileira (CF, artigo 99, § 2º);

b) o Manual Técnico do Orçamento define a Justiça do Trabalho como “**Órgão**” e seus tribunais, quais sejam, TST e TRTs, como “**Unidades Orçamentárias**”;

---

<sup>1</sup> Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

c) o Manual SIAFI de Elaboração e Execução Orçamentária, assim como o Decreto n.º 825/93 autorizam a “Descentralização de Créditos Orçamentários”, da qual a descentralização interna é espécie que visa à movimentação de créditos orçamentários ou adicionais entre unidades gestoras do próprio Ministério/Órgão/Entidade;

d) à vista dessas informações, não há irregularidade nos procedimentos adotados

Em instrução a cargo do Sr. Diretor da 3ª Diretoria Técnica, endossada pelo Titular da Secretaria, a SECEX/MG assim se manifestou quanto ao mérito:

a) *“que seja comunicado ao Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Sérgio Miranda, autor da denúncia, pela imprensa, das possíveis irregularidades [sic], que as descentralizações de crédito concedidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região nos anos de 1994 a 1997 não infringiram o disposto no art. 167, VI, da Constituição Federal, por se tratarem [sic] de provisões entre unidades orçamentárias do mesmo órgão (Justiça do Trabalho) e por não ter havido alteração na categoria de programação;*

*b) que os autos sejam arquivados”.*

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

Inicialmente, cumpre ressaltar que, de fato, a lei orçamentária anual e demais normativos infraconstitucionais conferem à Justiça do Trabalho o tratamento de “Órgão”, sendo o Tribunal Superior do Trabalho e os Tribunais Regionais do Trabalho tão-somente unidades orçamentárias desse “Órgão”, conforme esclareceu o Exmº Sr. Presidente do TRT/MG e ratificou a Unidade Técnica, após ampla pesquisa e minuciosa instrução

Faz-se necessário, porém, analisar a matéria à luz dos dispositivos constitucionais vigentes, que, no Direito Positivo Pátrio, por ocuparem o ápice da hierarquia, têm prevalência absoluta sobre as demais normas.

O artigo 167, inciso VI, da Constituição, cerne de toda a controvérsia, preconiza serem **“vedados a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.**

O dispositivo em comento consagra a lógica da disciplina orçamentária no Brasil: a autorização legislativa é pressuposto essencial de toda e qualquer modificação promovida internamente pelos órgãos na categoria de programação, como também do intercâmbio de recursos entre órgãos distintos.

Tratando-se de vedação originária do texto constitucional, cabe buscar na própria Lei Maior a interpretação que se lhe deve dar, de modo a torná-la compatível com a sistemática instituída com o advento da Constituição de 1988.

Vejam, pois, o que prescreve a Constituição em relação aos órgãos judiciários e à Justiça como um todo

Dispõe o artigo 92 que são órgãos do Poder Judiciário, entre outros, os Tribunais e Juízes do Trabalho, sendo órgãos da Justiça do Trabalho o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais Regionais do Trabalho e os Juízes do Trabalho (artigo 111)

De outra parte, confere a Carta Magna aos tribunais competência privativa para, entre outras atribuições: eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos; organizar suas secretarias, seus serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados; prover os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição; propor a criação de novas varas judiciárias; e prover, mediante concurso público, os cargos necessários à administração da Justiça, ressalvados os de confiança assim definidos em lei (artigo 96, inciso I). Como se vê, a autonomia dos tribunais em relação a essas matérias é explícita.

Também a autonomia administrativa e financeira é assegurada pela Constituição ao Poder Judiciário: os tribunais elaboram suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias (artigo 99, **caput** e § 1º, da CF)

Nesse contexto, buscando a melhor interpretação a ser dada ao § 2º do artigo 99 da Carta Magna, segundo o qual ao Presidente do Tribunal Superior compete, com a aprovação do respectivo tribunal, **ouvidos** os outros tribunais interessados, encaminhar a proposta orçamentária de toda a Justiça, depreende-se que os mencionados Tribunais Superiores não têm poder de veto sobre a proposição dos demais, tendo todos eles (Superior e Regionais) o mesmo “status”. Não há, portanto, hierarquia, supremacia de um sobre o outro. Cada tribunal tem independência e centra no seu Juiz-Presidente, ou seja, numa única autoridade administrativa, o poder decisório

Rememorando, o orçamento deve funcionar como elo de ligação entre os sistemas de planejamento e de contabilidade, como um curso de ação, um programa operacional. Em razão disso, o artigo 5º da Lei n.º 4.320/64 traduz a ideologia contrária às dotações globais, fazendo prevalecer o princípio da especialização ou da discriminação da despesa (identificação de cada rubrica de receita e despesa).

Nada mais é o crédito orçamentário que a autorização, por meio da Lei de Orçamento ou de créditos adicionais, para a execução de programa, projeto ou atividade ou, então, para o desembolso de quantia aportada a determinado objeto de despesa, vinculado a uma categoria econômica, logo, a um programa

Em consonância com a Constituição vigente (artigo 165, parágrafos e incisos), o projeto de lei orçamentária deve refletir políticas e programas. Os princípios da unidade e da universalidade objetivam dar maior transparência ao orçamento, propiciando uma visualização do direcionamento das ações estatais, suas áreas de atuação e efetivas prioridades. Visa, pois, a disciplinar a conduta do gestor, a estabelecer algum tipo de controle legislativo sobre a ação dos governantes, entendidos esses como todos aqueles que gerem recursos públicos. Enfim, ao conceber o orçamento, buscou o legislador impor limites ao administrador público: fixou princípios diversos e estabeleceu regras no sentido de que a discriminação das despesas seja feita num minucioso grau de detalhamento.

Nessa linha de raciocínio, não há como se admitir, à primeira vista, que, sem autorização legislativa, tribunais de um mesmo “órgão” possam repassar recursos entre si, ainda que mantida a categoria de programação, visto que toda a lógica

orçamentária estaria comprometida se assim fosse permitido. Citemos um exemplo: ao aprovar o orçamento da Justiça, seja Federal, Eleitoral ou do Trabalho, o Poder Legislativo autoriza a dotação de “n” milhões para a construção de uma nova sede para um Tribunal Regional determinado. Se irregularidades forem detectadas nessa obra e for suspensa a inclusão de dotação nos exercícios seguintes, de nenhuma eficácia será essa providência, se um Tribunal Regional puder, livremente, efetuar descentralizações internas para o outro.

A classificação orçamentária institucional identifica os órgãos e unidades orçamentárias. É ela um parâmetro importante para fins de alocação dos recursos entre órgãos distintos

A título de ilustração, vale salientar que, segundo a classificação em vigor, são órgãos, no âmbito do Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Militar, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, cada um com suas respectivas unidades orçamentárias

Diferentemente do que ocorre no âmbito do Poder Legislativo, no qual todas as unidades orçamentárias de um mesmo órgão estão sujeitas, em última instância, a uma mesma autoridade (Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União, conforme o caso), e no Poder Executivo, onde, em cada órgão, todas as unidades orçamentárias estão vinculadas, quer direta, mediante subordinação hierárquica, quer indiretamente, por meio da supervisão ministerial (orientação, coordenação e controle), ao poder decisório do Ministro de Estado da respectiva Pasta, no Judiciário não existe uma figura semelhante. Via de conseqüência, não há porque dar idêntico tratamento ao Judiciário, tendo em vista que as situações são distintas e, sendo distintas, merecedoras de tratamentos desiguais.

Por sua vez, o Ministério Público da União – MPU, dotado de autonomia funcional, administrativa e financeira, é também considerado um “órgão” na classificação institucional em vigor. Possui as seguintes unidades orçamentárias: Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, Ministério Público do Trabalho e Escola Superior do Ministério Público da União

O Procurador-Geral da República, Chefe do MPU, tem como atribuição, entre outras, “*apresentar a proposta de orçamento do Ministério Público da União, compatibilizando os anteprojetos dos diferentes ramos da Instituição, na forma da lei de diretrizes orçamentárias*” (artigo 26, inciso III, da Lei Complementar n.º 75/93). Constata-se, então, que sua organização orçamentária aproxima-se da organização da Administração Direta do Poder Executivo, o que faz crer seja o Judiciário uma exceção ao modelo adotado

Por derradeiro, frise-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal define como órgãos, no Poder Judiciário Federal, para fins de repartição dos limites globais de despesa com pessoal, os tribunais referidos no artigo 92 da Constituição (artigo 20, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar n.º 101/2000), entre os quais, como citamos anteriormente, se encontram o Tribunal Superior e cada um dos Tribunais Regionais do Trabalho.

Por todo o exposto, pode-se concluir que a transferência de recursos orçamentários entre tribunais do trabalho não é compatível com o ordenamento jurídico vigente, considerando em especial os seguintes pontos:

a) o disposto nos artigos 92, inciso IV, e 111, inciso II, ambos da Constituição Federal de 1988, que classificam os Tribunais do Trabalho como órgãos do Poder Judiciário e da Justiça do Trabalho, respectivamente, e no artigo 99, § 1º, que confere aos tribunais o poder de elaborarem suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na LDO, e § 2º, que impõe ao Presidente do Tribunal Superior a incumbência de encaminhamento da proposta, considerando que o artigo 167, inciso VI, veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

b) o tratamento diferenciado conferido ao Poder Judiciário, tendo em vista que no Poder Legislativo e no Poder Executivo, bem como no Ministério Público da União, todas as unidades orçamentárias de cada órgão estão sujeitas, em última instância, ao poder decisório de uma única autoridade administrativa, o que não ocorre na Justiça; e

c) a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) considera o Tribunal Superior e cada um dos Tribunais Regionais do Trabalho como órgãos distintos entre si.

---

## A CARACTERIZAÇÃO DA BOA-FÉ NOS PROCESSOS DE CONTAS

---

Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões<sup>1</sup>

A Lei nº 8.443/92 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União –, em seu art. 12, § 2º, faz alusão ao princípio da *boa-fé*, deixando assente que o reconhecimento desta pela Corte de Contas Federal é pressuposto para que se possa operar o saneamento do processo ainda na fase citatória, ante a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente, e desde que não tenha sido observada outra irregularidade nas contas sob exame.

O princípio da *boa-fé* também encontra guarida no Regimento Interno do TCU, que, em seu art. 153, § 4º, faz a ela menção, inserindo-a em contexto idêntico ao do dispositivo legal suso mencionado. Ocorrendo a situação ali prevista, o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva, expedindo quitação ao responsável, a teor do estatuído no § 5º do artigo 153 do prefalado Regimento Interno.

Recentemente, considerando a necessidade de atualização do procedimento relativo à rejeição de alegações de defesa de responsáveis em processos de contas, foi publicada a Decisão Normativa TCU nº 035/2000, que ratifica a necessidade de se analisarem as ações dos gestores à luz da *boa-fé*.

Para o caso de subsistir o débito após o exame da defesa apresentada, a supracitada Decisão Normativa estabelece que se passe a analisar a *boa-fé* do responsável e se verifique a inexistência de outras irregularidades relativas ao débito apurado nos autos do processo. Comprovados esses requisitos, deverá o TCU prolatar a deliberação formal que rejeita as alegações de defesa.

Por outro lado, na hipótese de não se configurar a *boa-fé* do responsável, ou na ocorrência de outras irregularidades relacionadas no art. 16, inciso III, da Lei nº 8.443/92, aquela Corte Federal proferirá, de imediato, o julgamento pela irregularidade das contas.

À luz dessa breve introdução, forçoso é constatar que o exame da *boa-fé* na gestão dos responsáveis em processos de contas ganhou novos contornos com a edição da Decisão Normativa TCU nº 035/2000. Antes, a análise da *boa-fé* só fazia sentido se associada à liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente; hoje, deve ser levada a efeito ainda que o débito subsista. Cresce, assim, no âmbito daqueles que lidam com processos de contas, a preocupação com a adequada caracterização da *boa-fé* dos agentes públicos, tema que carece de atenção doutrinária e jurisprudencial.

Compulsando a jurisprudência do TCU, constatei que a *boa-fé* tem sido enfocada sob uma ótica essencialmente subjetiva, que a percebe como a convicção

---

<sup>1</sup> Analista de Finanças e Controle Externo do TCU.

do agente público que acredita estar agindo de acordo com a lei, ou que a associa à idéia de ignorância ou crença errônea acerca de uma situação regular. Essa *boa-fé*, dita presumida, com origens no direito romano e no direito canônico, teria, assim, como bem assinala Marcus Cláudio Acquaviva<sup>2</sup>, conotação “*contrária à fraude e ao dolo*”.

Entretanto, pelas razões que passo a aduzir, acredito não ser esse o melhor prisma para se examinar a *boa-fé* no âmbito das Cortes de Contas, qual seja, como estado contraposto ao *dolo*, sendo este a simples expressão da *má-fé*. Isso porque tal entendimento levaria à errônea conclusão de que a não-configuração de *má-fé* implica, necessariamente, a existência de *boa-fé*.

É cediço ser o *dolo* o caráter intencional do agente, enquanto a *culpa* é caracterizada pelas manifestações indicativas de imprudência, negligência ou imperícia. Associar a inexistência de *dolo*, como sinônimo de *má-fé*, à conseqüente caracterização da *boa-fé* do agente público, valendo-se simplesmente da análise do caráter intencional do seu comportamento (ótica subjetiva), e desprezando-se a possibilidade de se estar diante de uma conduta culposa, não me parece ser o melhor caminho a trilhar.

Valho-me, por oportuno, dos conceitos de *dolo* e *culpa* que emanam do Direito Penal, também aqui aplicáveis, e que estão associados à chamada teoria finalista da ação, segundo a qual o *dolo* se manifesta na vontade e finalidade da conduta do agente, ao passo que a *culpa* fundamenta-se na inobservância do dever de cuidado, qual seja, do *cuidado objetivo* exigível do agente ante as circunstâncias em que determinado fato ocorreu.

A reforçar o acima exposto, Damásio de Jesus, adepto da corrente finalista, em trabalho intitulado “*Ensaio sobre o Dolo Eventual, o Preterdolo e a Culpa Consciente*”, afirma que a *culpa*, consciente ou inconsciente, manifesta-se na “*abstenção do cuidado objetivo necessário na realização de uma conduta que causa um resultado danoso*”<sup>3</sup>.

A todos os indivíduos, inclusive aos gestores no trato da coisa pública, é exigível a obrigação de realizar condutas que não acarretem danos a terceiros, isto é, exige-se-lhes, nas relações jurídicas que estabelecem, o denominado *cuidado objetivo*. Exsurge, então, o que se denomina *previsibilidade objetiva*, a que Welzel faz alusão em seu trabalho “*Culpa e Delitos de Circulação*”<sup>4</sup>, ao asseverar que “*é exigível o cuidado objetivo quando o resultado era previsível para uma pessoa razoável e prudente, nas condições em que o agente atuou*”.

A *previsibilidade objetiva* nada mais é do que a possibilidade de antevisão do resultado, do ponto de vista de um homem zeloso, prudente. O resultado era previsível,

<sup>2</sup> *Dicionário Jurídico Brasileiro*, 7ª ed., São Paulo, Jurídica Brasileira, 1995.

<sup>3</sup> Parecer solicitado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios no processo-crime nº 17.901 – Tribunal do Júri.

<sup>4</sup> RDPen, Rio de Janeiro, Borsoi, 1971, p. 25.

mas não foi previsto pelo agente. Destarte, haveria conduta culposa quando o sujeito, não empregando a atenção e o cuidado exigidos pelas circunstâncias, não previu o resultado de seu comportamento, ou, mesmo o prevendo, levemente pensou que ele não aconteceria. Caso contrário, se o resultado estivesse sendo perseguido pelo agente, não estaríamos no terreno da *culpa*, mas sim diante de *dolo*.

E é exatamente essa noção de *cuidado objetivo necessário* do homem médio, zeloso e prudente, denotando isenção de *culpa*, que se acha implícita na moderna conceituação do princípio da *boa-fé*, guindado a princípio de orientação máxima no Código de Defesa do Consumidor, ordenamento que efetivamente mudou o cenário contratual moderno do Brasil.

Nesse mesmo diapasão, atente-se para o conceito que nos apresenta Fernando Noronha<sup>5</sup>, ao associar a *boa-fé* a um “*dever de agir de acordo com os padrões socialmente reconhecidos de lisura e lealdade*”, em contraposição ao conceito que se encontra na doutrina civilista clássica, para a qual a *boa-fé* é a intenção pura, isenta de dolo ou malícia, e que pode ser presumida ante a análise do elemento psíquico, anímico do agente.

A noção clássica de *boa-fé subjetiva* vem cedendo espaço à sua face *objetiva*, oriunda do direito e da cultura germânica, e que leva em consideração a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta social, adotada por um homem leal, cauteloso e diligente, em lugar de indagar-se simplesmente sobre a intenção daquele que efetivamente o praticou.

Devemos, assim, examinar, num primeiro momento, diante de um caso concreto e nas condições em que o agente atuou, qual o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento. Assim o fazendo, encontraremos o *cuidado objetivo necessário*, fundado na *previsibilidade objetiva*. Devemos, a seguir, comparar esse cuidado genérico com a conduta do agente, tentando saber se a conduta imposta pelo dever genérico de cuidado harmoniza-se com o comportamento desse agente. A resposta negativa leva à reprovabilidade da sua conduta, à *culpa* e, enfim, à não-caracterização da *boa-fé objetiva*.

Estabelece-se, assim, o norte ético para todos os partícipes de determinado vínculo jurídico, criando-se um elo de cooperação em face do objetivo avençado. Como nos ensina Carlos Alberto Bittar<sup>6</sup>, cumpre a cada qual respeitar a posição do outro contratante e operar com lealdade e probidade, a fim de que alcance os objetivos pretendidos com o contrato, agindo eticamente, “*consoante padrões normais à contratação a que se vincula*”. E é na base do conjunto de princípios, em razão do imperativo ético de responsabilidade nas relações constituídas, que se encontra o princípio da *boa-fé*.

Dentro dessa abordagem ética, entendo que as Cortes de Contas, ao analisarem a conduta do agente público, não devem fazer abstração do contexto dentro do qual a sua ação está inserida, enfocando-a, portanto, objetivamente, o que transcende a

<sup>5</sup> O Direito dos Contratos e seus Princípios Fundamentais, São Paulo, Saraiva, 1994, p. 18.

<sup>6</sup> Contornos Atuais da Teoria dos Contratos, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993, p. 33.

idéia de simples *caráter intencional*, este sim visto sob uma ótica puramente subjetiva. Digo isso porque a ação desse agente se manifesta, essencialmente, no *discurso* de sua conduta, que expressa o que o filósofo alemão Martin Heidegger denomina de *compreensão mediana*, ou seja, uma concepção de como o *homem médio* vê o mundo e as coisas que nele se evidenciam.

Ouso concluir que analisar a chamada *boa-fé subjetiva* é, *mutatis mutandis*, investigar a existência de *dolo* e, em conseqüência, a *má-fé*. Entretanto, a não-comprovação da *má-fé*, dando ensejo à configuração da *boa-fé subjetiva*, não implica, necessariamente, a existência de *boa-fé objetiva*, vinculada esta à ausência de *culpa*, e não de *dolo*, como ocorre com aquela. Vale frisar que a *boa-fé objetiva* e a *culpa* estão, na verdade, associadas a uma compreensão mediana, isto é, do *homem médio* - prudente e diligente -, e a descaracterização de uma significa a constatação da outra.

A *boa-fé*, sob esse novo enfoque, deixa de ser simplesmente presumida, vez que a conduta, a partir de então, deverá ser objetivamente analisada. Não se pode perder de perspectiva que o agente exterioriza, em si, o *dolo*, ao passo que a *culpa*, em sentido estrito, deve ser atestada, comprovada e fundamentada pelo intérprete, não se admitindo presunção quanto à sua inexistência.

Assim sendo, o que nos interessa nos processos de contas, especialmente ante o estatuído na Decisão Normativa TCU nº 035/2000, é analisar a *boa-fé objetiva* do responsável. A uma, porque o conceito de *boa-fé subjetiva* não vem sendo recepcionado por novéis fontes normativas, como é o caso do Código de Defesa do Consumidor, que contém, em seu bojo, *normas de ordem pública e interesse social*. A duas, porque a melhor exegese do art. 3º da indigitada Decisão Normativa coaduna-se com a tese de que a mera conduta culposa do agente, com a conseqüente não-configuração da *boa-fé* do responsável, já seria razão suficiente para se ultrapassar a fase de rejeição de defesa, proferindo-se, desde logo, o julgamento pela irregularidade das contas.

A *boa-fé*, nos processos de contas, há de ser requisito essencial exigido do agente público, de forma a impor-lhe limites ao exercício de seus direitos, em prol do interesse da coletividade. Os tempos mudaram e a sociedade já não mais tolera o abuso de direito ou a conduta desarrazoada, por vezes ocultada pela escusa da ignorância ou crença errônea acerca de uma situação regular. O direito não pode caminhar divorciado dos princípios morais e éticos que imperam na sociedade, que, por seu turno, está a exigir, cada vez mais, a responsabilidade na gestão da coisa pública.

# POSSIBILIDADES DE COMBATE A CORRUPÇÃO PELO ESTADO BUROCRÁTICO/PATRIMONIALISTA NA AMÉRICA LATINA EM CONTEXTO DE CENÁRIO DE SOCIEDADE INFORMACIONAL

Renato Jorge Brown Ribeiro\*

## I - INTRODUÇÃO

O problema da violência e da corrupção tem tomado proporções alarmantes no contexto da sociedade pós-moderna e representa verdadeiro fator de “desvantagem” comparativa para a economia de determinadas regiões do planeta, em específico dos países em desenvolvimento.

O fato mais grave e relevante é que a violência por vezes se mostra internalizada em várias práticas sociais, promovendo verdadeira banalização do seu sentido, o que gera descaso geral sobre a profundidade de suas conseqüências e desumanização das instituições nacionais .

A corrupção tem representado ônus insustentável para economias que buscam um patamar competitivo, o que aumenta muito o custo operacional de diversas regiões do mundo. Traduz-se como uma das mais perversas tipologias criminosas, por impedir a ruptura dos ciclos de pobreza. Mina os esforços dos estados nacionais em produzir desenvolvimento econômico e social e condena amplos contingentes populacionais a condições de miséria.

Para agravar o cenário, o sistema ideológico dominante valoriza o individualismo (quase um *Darwinismo* social) que pouca importância dá a aspectos de uma ética social mais ampla, o que favorece o desenvolvimento da corrupção e de outras formas de violência, comprometendo a integridade do tecido social.

O que pretendemos neste artigo é discorrer sobre as relações entre corrupção, violência e formação econômica e social, estabelecer nexos de causa e efeito e propor algumas reflexões e posicionamentos, com o fim de minorar os males causados por esses fenômenos sociais.

---

\* AFCE - TCU, mestrando em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/ FGV), especialista em Administração Financeira e Ciências Contábeis (FGV) e Políticas Públicas (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ), Bacharel em Administração de Sistemas Públicos (Escola Naval), professor na Pós-Graduação da Universidade Cândido Mendes e professor visitante da Universidade Estácio de Sá.

## II - CARACTERÍSTICAS DA FORMAÇÃO DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS – A FORMAÇÃO PATRIMONIALISTA

Ao analisarmos a formação das diversas nações na América Latina, nos deparamos com inúmeras situações particulares na formação de cada Estado-Nação, mas, neste momento, o que procuramos abordar são os fatores sociopolíticos e culturais que permitem análises comuns dos fenômenos ligados à corrupção e à violência no continente.

O descobrimento do Novo Mundo ocorreu no momento em que as monarquias ibéricas procuravam sua afirmação política sobre o poder dos nobres. Nesse momento, foram construídas as primeiras instituições que seriam transplantadas para as Américas e havia a forte tendência de que os bens de produção principais fossem propriedade do Rei (em Portugal já era realidade), explorados sob regime de concessão por particulares (nobres ou burgueses).

O modo de produção, os controles estatais e as formas de governo local variavam em função das atividades econômicas desenvolvidas, objetivando maximizar as possibilidades de aferir receitas pelas coroas. Com o grande sucesso econômico inicial, metais preciosos na América Espanhola e açúcar na América Portuguesa<sup>1</sup>, estabeleceu-se um fenômeno de burocratização das classes empreendedoras (burguesia/nobreza) que passaram a trabalhar em função das atividades do Estado (por vezes como rentistas), o que em prazo mais dilatado agiu como gênese das economias periféricas e dependentes. No século XVII, as economias das colônias eram mais prósperas e complexas que a da metrópole. O aspecto paradoxal é a que a gênese da futura dependência estava na forma como se administrou o sucesso.

Com a evolução dos processos de produção e o desenvolvimento de um novo cenário econômico (Primeira Revolução Industrial), as vantagens comparativas começaram a crescer para as regiões fora da Península Ibérica e sua zona de controle. Esses países foram afastados para a periferia do processo econômico, criando uma relação mais perversa de exploração via tributos exercida pela metrópole sobre as colônias (a Inglaterra podia exercer a dominação econômica via balança de transações, o que Portugal e Espanha não tinham condições reais de fazer).

Nesse momento, já temos delineados alguns elementos importantes da formação econômica e social: uma classe dirigente que se orienta por concessões dos poderes centrais, pouca distinção entre o que é público e o que é privado e a construção de economias voltadas para o atendimento de necessidades externas.

A forma como foram operacionalizadas as independências - monarquia continuísta na América Portuguesa e as Repúblicas Oligárquicas na América Espanhola - não trouxe os principais avanços sociopolíticos da Revolução Francesa, no que se refere à busca da igualdade e da afirmação de um conceito de soberania mais ampla para essas nações. A construção de classes dirigentes dentro de uma matriz pouco adaptada às realidades locais, sucedida por fenômenos caracterizados por diversas formas de populismo e caudilhismo, levaram à difícil integração dessas sociedades.

Os mecanismos desenvolvidos para navegação social nesses países são baseados em intrincadas redes de relacionamentos e de clientela (característica dos populismos). Ao aplicarmos a realidade do ideário liberal dominante no mundo, a partir da década de 80, vemos uma situação com potencial extremamente perigoso: em nome da modernidade desmontam-se as precárias redes de proteção social e em nome da tradição e do conservadorismo não se desenvolvem formas eficazes de participação e cidadania. Nesse cenário, associamos vários grupos de orientação ideológica extremada (oriundos ou não da Guerra Fria) e temos um cadim impressionante para o desenvolvimento da cultura da violência, caracterizada pela banalização das injustiças, pela falta de solidariedade e pelo não-reconhecimento da natureza humana no próximo.<sup>2</sup>

### III - CARACTERÍSTICAS DA SOCIEDADE INFORMACIONAL E A PÓS- MODERNIDADE

Algumas características das sociedades contemporâneas devem ser abordadas para que se possa entender a dimensão exata em que a violência e a corrupção transitam no mundo e na sociedade contemporânea.

A economia contemporânea é *informacional* porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimento. Com base no novo paradigma tecnológico, a informação passa a ser produto no processo produtivo, e mais, passa a ser o produto que agrega maior valor.

De forma semelhante ao que aconteceu na Revolução Industrial, quando as regiões centrais passaram a produzir os bens com maior quantidade de valor agregado enquanto as regiões das periferias assumiram a produção de bens com menor valor agregado e menor valor no mercado global (*commodities* ou quase *commodities*), hoje, a indústria tradicional migra para os países em desenvolvimento, aproveitando o baixo custo de insumos e favores fiscais dos governos locais, enquanto a indústria de alta tecnologia se mantém nos países centrais do processo econômico.

O novo não é a tecnologia e o conhecimento serem usados como vantagens comparativas entre as nações ou regiões, e sim, o avantajado grau e a aceleração dos processos informacionais. Esse fato gera novos produtos com elasticidade de demanda muito elevada se comparados com produtos da indústria tradicional, modifica processos produtivos e relações de trabalho, e cria mecanismos para a construção de uma sociedade que funcione em rede.

Outra característica importante no contexto econômico atual é a capacidade de exclusão de áreas *intra* e *inter* nações que o sistema baseado em rápido desenvolvimento tecnológico e informacional produz. Podem-se criar vastas áreas isoladas do processo de desenvolvimento, como ocorre na África, ou excluir áreas ou espaços dentro de uma mesma cidade, como ocorre com os barreiros, as favelas e os guetos das grandes cidades das Américas. Todo esse processo é altamente concentrador de renda e acarreta possibilidades imensas de geração de conflitos internos e externos nas estruturas tradicionais dos estados nacionais.

Desse modo, vemos que os processos econômicos hodiernos induzem a novos relacionamentos do homem com seu espaço (criação de redes, exclusão de áreas e virtualização do espaço) e com o próprio tempo (aceleração de processos e virtualização do tempo), que são as próprias características da pós-modernidade. O grande desafio é a recuperação da dimensão ética como integradora do humano e como equalizadora das relações sociais, o que evitará a aceleração dos processos concentradores/excludentes que ameaçam o rompimento dos tecidos sociais e o agravamento da violência em todas as suas manifestações.

#### IV - CARACTERÍSTICAS DO CRIME ORGANIZADO NO CONTEXTO INFORMACIONAL

A prática do crime é algo tão antigo quanto a existência do homem, porém a dimensão global que está atingindo na atualidade é que representa algo realmente novo. Existem, pelo menos, sete grandes atividades criminosas que ganham características de redes globais: tráfico de drogas, tráfico de armas, contrabando de imigrantes ilegais, tráfico de material químico e nuclear, tráfico de mulheres e crianças, tráfico de órgãos e lavagem de dinheiro.

Algumas características interessantes dessas organizações está no fato de realmente exercerem suas atividades com características de redes, dividindo processos e atribuições, criando redes locais para produção e distribuição dos produtos e redes mundiais que fazem a distribuição no atacado e cuidam das altas finanças do “negócio”. Esses sistemas, divididos em células e ramificações, com grande penetração tanto nacional como internacional, são particularmente difíceis de combater pela sua flexibilidade e pela possibilidade de serem reproduzidos fora da jurisdição das autoridades quando estas começam a ter bons resultados no seu combate

Outra característica relevante é a forma como essas redes trabalham com as questões relativas à interculturalidade, ao estabelecer conexões e lideranças locais. Apesar da violência extremada, há respeito pelos costumes e características locais (Cartéis da Colômbia, a Máfia italiana e a Yakuza no Japão), o que fortalece a penetração desses grupos nas comunidades locais, enquanto os aspectos de relacionamento internacional são feitos por grupos com penetração internacional

Outro aspecto importante é que para que o crime funcione em escala industrial há a necessidade de que haja corrupção e que essas organizações criminosas tenham penetração nas instituições nacionais em todas as fases do sistema. Essa corrupção pode ser exercida de forma direta ou simplesmente pela intimidação, facilitando que sejam utilizados os recursos da economia oficial em prol da economia ilegal e propiciando a internalização de recursos provenientes das atividades ilegais (lavagem de dinheiro).

A economia ilegal passa a ser especialmente importante nos países e regiões periféricas, que possuem poucas oportunidades no contexto do desenvolvimento de atividades econômicas tradicionais. Transforma várias regiões em verdadeiros pólos de exportação de produtos/serviços da economia ilegal, dotadas de processos

produtivos altamente especializados e diferenciados, que representam atividades internacionalizadas. O controle das atividades é exercido pelo uso de violência em níveis extraordinários e a conexão com as instituições da economia formal é efetuada por redes de lavagem de dinheiro, amplamente facilitadas pelas redes financeiras internacionais (não por acaso o segundo volume de recursos investidos no Brasil em 1999 foi oriundo dos paraísos fiscais analisados em bloco).

A verdade - e o grande dilema - é que o crime organizado já está trabalhando de forma bem mais adequada que a maioria dos estados que o combate. As principais características do trabalho em rede já estão presentes em sua estrutura, enquanto os estados insistem em estabelecer o seu combate com características oriundas de burocracias mal formadas

## V - A CORRUPÇÃO COMO CRISE DE VALORES ÉTICOS, DEMOCRÁTICOS E NACIONAIS

Os aspectos éticos referentes à corrupção podem ser inicialmente analisados como falta de integridade para com o meio, grupo ou sociedade ao qual o indivíduo pertença. Ao analisarmos a formação patrimonialista e a atual ideologia individualista, vemos que o sentimento de pertencer ao grupo social tende a ficar muito abalado, diminuindo os freios morais que impediriam o comportamento desviante.

Outro aspecto que leva a resultados semelhantes é a proliferação do comportamento que desvaloriza a essência do que é humano, acarreta desvio das próprias estruturas institucionais e gera um menor comprometimento das pessoas com os valores de sua manutenção, o que representa um rompimento dos laços éticos que sustentam as sociedades.

A essência da democracia se consolida com a aplicação de princípios que favorecem a participação, a igualdade e a liberdade. Ao desenvolver uma estrutura ideológica que não suporte esses princípios e que distancie o cidadão do Estado, ou pior, que reduza o conceito de cidadania (que envolve desenvolvimento do bem comum) a questões relativas ao consumidor (que envolve satisfação de necessidades individuais), estamos construindo um sistema que fortalece o desenvolvimento da lógica da corrupção

O desenvolvimento da lógica do progresso individual em detrimento das estruturas de participação democráticas leva à legitimação de violências ancestrais gestadas no interior de cada sociedade em específico. Onde existiam mecanismos de controle, administração e navegação social, esses foram abolidos por serem “ultrapassados” e não foram substituídos pelos conceitos intrínsecos à cidadania. Ao romper com essas tradições em nome da “modernidade”, instala-se o gérmen do aumento da violência.

A pouca valorização de valores democráticos produz, também, contrapartida de redução da transparência dos atos dos governantes e administradores, por vezes mascarada por excesso de informações que apontam em vários sentidos, mas que não permitem fazer análise detalhada e profunda da verdadeira situação do que é público.<sup>3</sup> Nesse momento, pela redução da transparência, propicia-se o desenvolvimento das práticas lesivas ao que é público

O Estado Nacional nasceu sob a égide da construção do sentimento da Nação de pertencer ao seu Território, e, conseqüentemente, do sentimento de fraternidade entre os nacionais de um mesmo território. Ao se desenvolver o individualismo e ao combater a existência do Estado Nação, rompe-se com o sentimento de pertencer ao grupo e de ser responsável para com ele, que é o principal freio ético para a corrupção.

Há necessidade de se pensar com muito mais seriedade a questão da construção do modelo social e a dimensão da crise ética que estamos vivendo no mundo contemporâneo, especificamente na América Latina. Tudo leva a crer que a dimensão é muito mais profunda do que as medidas que estão sendo levadas a cabo para o seu controle. A proposta da maioria dos governos (e de algumas entidades privadas) limita-se à construção de códigos normativos de conduta (Códigos de Ética) que, no nosso entender, não atingem o ponto fundamental: a valorização do humano e o desenvolvimento do sentimento de responsabilidade para com a sociedade.<sup>4</sup>

## VI - VIOLÊNCIA, ECONOMIA E CORRUPÇÃO

A violência e a corrupção, sob o ponto de vista ético e racional, devem ser analisadas não só como problemas sociais, mas também como imperfeições e importantes fontes de desperdício para o sistema econômico dos diversos países e regiões.

Alguns dados são realmente impressionantes: a violência sobre bens e pessoas (e seu combate) custa cerca de U\$ 460 bilhões - mais do que o PIB da Argentina - ao ano na região. Em custo humano, cerca de 140 mil pessoas são assassinadas e 28 milhões de famílias sofrem algum roubo ou furto ao ano.<sup>5</sup>

Aspectos importantes a serem destacados sobre a origem e o impacto econômico da violência são os correlacionados com a concentração de renda, e a importância do aspecto educacional da mão-de-obra na nova realidade produtiva. Os indicadores de violência não têm correlação direta com os indicadores de pobreza/riqueza, e sim com os indicadores de concentração de renda (em específico o índice de Gini). Este fato explica, em parte, os péssimos índices de criminalidade na América Latina, que só são comparáveis com alguns países da Europa Oriental, sul da Ásia e algumas regiões dos Estados Unidos.<sup>6</sup>

O que parece ter agravado as condições de segurança no continente é o longo período de recessão econômica. A longa estagnação das economias dificulta a implementação de políticas distribuidoras, e associada a um crescimento populacional expressivo, aumenta a desigualdade. A piora de 1% do índice de Gini representa o aumento de 3,2% no índice de homicídios e 1,2% no índice de roubos. Se essa piora nas condições de igualdade se perpetuar, a tendência é que esses números aumentem.

Nesse contexto é que se insere a corrupção com dois grandes efeitos perversos: por um lado ela aumenta o custo operacional das economias atingidas (“custo” dos países) e, por outro, este custo reduz a eficácia dos programas governamentais de socorro e de combate à pobreza e ao subdesenvolvimento e de construção da estrutura econômica

Sob a perspectiva econômica liberal, a corrupção rompe com as regras de atuação do livre mercado e prejudica as regiões atingidas endemicamente na sua inserção nos mercados, não só pelo aumento de custos, como também pelo aumento de riscos e incertezas sobre o cumprimento efetivo das leis e normas estabelecidas.

Alguns exemplos clássicos e extremos dos efeitos perversos da corrupção na literatura contemporânea podem ser citados: o da Nigéria (onde a renda da população caiu em mais de 50%, apesar dos expressivos ganhos com petróleo) ou o da Rússia (onde os possíveis benefícios das privatizações foram totalmente diluídos, gerando uma crise sociopolítica). Porém, a corrupção endêmica, fundamentada em um pesado substrato cultural, instalada na estrutura e na superestrutura do Estado (conforme a tradição patrimonialista) representa um peso tão grande para as sociedades latino-americanas quanto casos extremos de ruptura democrática. A falta de democracia, associada à cultura de pouca diferenciação entre o público e o privado podem levar a uma mistura perigosa, favorecendo o desenvolvimento da corrupção por falta de transparência.<sup>7</sup>

## VII - EXISTE A ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA ?

*Accountability*, palavra do idioma inglês que não tem tradução exata para o português ou espanhol, significa algo como responsabilidade com participação, transparência, ou capacidade permanente do agente público de prestar contas de seus atos a sociedade. Ao estudar a razão comunicativa, Habermas certamente explica a falta de palavra que contenha o significado expresso por *accountability*.

O desenvolvimento desse conceito depende do amadurecimento da sociedade civil e da superação da tradição centenária de falta de incentivo à participação popular, características tanto do modelo autoritário quanto do clientelista/populista (no que se refere aos reais interesses do povo). A implantação do modelo de Agências (importado da Gestão Pública anglo-saxã) está tentando introduzir a prática de audiências públicas, porém os resultados iniciais são pífios, tanto pela participação, quanto pela condução do processo.

O amadurecimento da sociedade civil pressupõe efetiva participação e vigilância da sociedade sobre o Poder Público constituído. O cidadão não pode ser reduzido a, apenas, consumidor de serviços públicos, e a sociedade civil organizada não deve ser reduzida a prestadores de serviços públicos não oferecidos diretamente pelo ente estatal. A existência de uma *accountability* democrática é uma conquista da sociedade, não uma concessão da classe governante, pois ela representa a efetiva capacidade de controle da sociedade sobre as atitudes de seus representantes e governantes.<sup>8</sup>

O desenvolvimento dos conceitos de participação e de transparência força a ampliação dos conceitos tradicionais de controle a serem desenvolvidos sobre o Aparelho do Estado. Não só novos temas passam a ser abordados (meio ambiente e políticas sociais), como outras dimensões devem ser consideradas: eficiência, eficácia e efetividade, associando-as com a valorização da economicidade dos atos de gestão.

A implementação dos avanços tecnológicos na área do controle dependem diretamente do grau de exigência e de satisfação da sociedade com o funcionamento da máquina pública que é colocada à sua disposição. Enquanto não houver a consciência de cidadania (que pressupõe a implementação do conceito de *accountability*), as pessoas não demandam o Estado como um ente que lhes representa e com o qual ele colabora, que está organizado para distribuir justiça (na maior amplitude da palavra: serviços judiciários, justiça social, etc.); demandam-no como cliente ou servo, do qual qualquer retorno que se obtenha é considerado uma graça e onde o patrimônio público é do alheio

É importante analisarmos em que estágio está a capacidade de fiscalização e de transparência dos atos dos governos para a sociedade. Até que ponto a formação patrimonial e as divisões internas dessas sociedades representam impeditivos para a participação do grande interessado no processo público - o cidadão

Só poderemos dizer que atingimos um grau considerável de *accountability* democrática nas sociedades latino-americanas quando conseguirmos a inclusão efetiva na agenda dos problemas relativos à transparência dos gastos públicos e à construção de um compromisso amplo sobre o efetivo dever por parte dos governos de prestar contas de seus atos em sentido amplo para a sociedade. Só conseguiremos atingir graus razoáveis na implementação de redes de combate à corrupção com o desenvolvimento da *accountability* como conceito internalizado na sociedade

## VIII - POSSIBILIDADES DO ATUAL MODELO DE ESTADO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

As possibilidades de combate à corrupção e à violência pelos estados nacionais com origem e organização burocrática têm suas limitações claras quando se deparam com organizações que operam em rede. Os limites de competências, característicos das burocracias, representam barreiras e vantagens competitivas para as organizações criminosas. O Estado só terá condições de combater organizações criminosas organizadas em rede se suas instituições passarem a funcionar efetivamente em rede e com caráter informacional, ampliando o uso das diversas formas de inteligência.

Outro aspecto importante a ser destacado é a questão da territorialidade do combate ao crime e à corrupção pelos Estados nacionais. É extremamente razoável que se desenvolvam atividades multinacionais de combate ao crime, já que as redes criminosas estão mundializadas, porém, devem-se desenvolver mecanismos de cooperação suficientemente fortes para que esse combate mundial ao crime organizado não seja usado como simples pretexto para aumentar a influência de um estado sobre outro, ou como uma forma mais violenta de se limitar a soberania de nações.

A corrupção em si já representa uma tipologia criminal de difícil combate, por agregar o relacionamento obrigatório com o poder. Essa situação torna-se particularmente difícil nos Estados de formação patrimonial muito forte (caso da América Latina), onde os limites do público e do privado ainda não estão socialmente muito bem definidos e onde as práticas e a cultura relacional no interior das sociedades,

associadas à baixa participação popular, tornam tênue o limite entre a boa prática de defesa de interesses legítimos e a corrupção e o tráfico de influência.

O combate à corrupção só pode se tornar eficaz com a ampla participação da comunidade internacional. Em princípio, com a ampliação do conceito de que a corrupção como tipologia penal representa um crime hediondo, pelo alcance e pelos resultados de empobrecimento e miséria que causa, e que por violentar a natureza do humano, levando amplas fatias da humanidade a condições de miséria e desespero, que sejam consideradas crimes contra a humanidade, levando, assim, a um engajamento internacional amplo para seu combate.

Aspecto importante a ser abordado é que o combate à corrupção passa diretamente pelo combate às redes de lavagem de dinheiro, hoje amplamente facilitadas pela globalização dos fluxos financeiros, esbarrando, desse modo, em amplos interesses que vão de setores interessados na sonegação de tributos à especulação financeira internacional. A proliferação de paraísos fiscais e de empresas multinacionais virtuais dificulta, em muito, o combate à lavagem de dinheiro<sup>9</sup>.

A existência da corrupção é condição necessária para a instalação do crime em escala industrial e global. Para que os frutos da economia ilegal, em geral, e da corrupção em maior grau (já que o corrupto em princípio é “respeitável”) sejam efetivamente rentáveis, é necessária a existência de uma rede de lavagem de dinheiro que oficialize e interne os recursos provenientes dessa economia na economia legal. Este parece-me ser o ponto a ser atacado, longe de ser o mais fácil, por representar vários interesses economicamente poderosos, mas por ser o elo onde há melhor possibilidade de êxito no combate ostensivo.

Outro aspecto importante a ser trabalhado é o desenvolvimento ético das sociedades. Além do sentido utilitarista, deve-se estimular uma nova realidade social visando à construção do bem comum e da valorização do humano.

## IX - CONCLUSÕES

Como conclusões podemos indicar que o combate à corrupção pelo atual modelo de Estado na América Latina passa pela reforma do próprio Estado. Não reforma que produza um modelo de Estado que amplie a concentração de renda e crie um ideário individualista e excludente, mas sim à reforma que produza *accountability* e integração. Sim à reforma que valorize o ser humano e que internalize valores éticos. Sim à reforma que amplie a democracia e reduza as práticas patrimonialistas no interior da sociedade.

Acreditamos que a corrupção é uma das faces da moeda do desenvolvimento e da banalização da violência na sociedade, e representa condição necessária para a instalação das redes criminosas.

Como medidas imediatas acreditamos ser necessário:

- a) reestruturação do Aparelho de Controle do Estado para que possa funcionar em rede;
- b) disseminação de práticas de controle pela sociedade, que favoreçam a participação e promovam o desenvolvimento da cultura da publicidade e da transparência no âmbito das administrações públicas;

- c) desenvolvimento de mecanismos legais e aparelhamento de controle sobre a lavagem de dinheiro;
- d) estabelecimento de controles sobre movimentações financeiras de vulto;
- e) desenvolvimento de políticas de educação, desenvolvimento social e distribuição social;
- f) fortalecimento dos valores éticos da sociedade como um todo.

## BIBLIOGRAFIA

- BAUMAN**, Zygmunt Zygmunt. *O Mal-Estar da Pós-Modernidade*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BOSI**, Alfredo. *A Dialética da Colonização*, 3ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- CALDEIRA**, Jorge. *A Nação Mercantilista*, São Paulo: Ed. 34, 1999.
- CASTELLS**, Manoel. *Fim de Milênio*, 3ª Edição, São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Sociedade em Rede*, 3ª Edição, São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DA MATTA**, Roberto. *Carnavais Malandros e Heróis*, 7ª Edição, Rio de Janeiro: Ed. Raio, 1999.
- \_\_\_\_\_. *O que Faz o Brasil Brasil?*, 9ª Edição, Rio de Janeiro: Ed Raio, 1998.
- FRANCO**, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens Livres na Ordem Escravocrata*, 4ª Edição. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.
- HARVEY**, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HOBSBAWN**, Eric. *A Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- LARA**, Manuel Tuñón de. *História de Espanha, vols VI a VIII*. Barcelona: Labor, 1980.
- LODOÑO**, Juan Luis e **GUERRERO**, Rodrigo. *Violencia en América Latina: Epidemiología e Costos*. Buenos Aires: Revista de Administración Pública, agosto 1999.
- MOTTA**, Fernando C. Prestes. *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- OSCAR**, Aquino Jesus. *A História das Sociedades Americanas*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- POLANYI**, Karl. *A Grande Transformação*, 3ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PRIGOGINE**, Ilya. *Cartas para Futuras Gerações*. Rio de Janeiro: Ed. Folha de São Paulo, 2000.
- RIBEIRO**, Darcy. *O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- SAID**, Edward W.. *Cultura e Imperialismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SENNETT**, Richard. *O Declínio do Homem Público*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- WEFFORT**, Francisco C. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1997
- \_\_\_\_\_. *O Populismo na Política Brasileira*, 4ª Edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

## NOTAS

- <sup>1</sup> A política colonialista e o metalismo geraram o ciclo da dependência e a construção em larga escala das economias periféricas na América Latina. Ver CALDEIRA, Jorge . *A Nação Mercantilista*, São Paulo: Ed. 34, 1999.
- <sup>2</sup> Ver DEJOURS, Christothe. *A Banalização da Injustiça Social*. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 1999.
- <sup>3</sup> O excesso de informação sobre as partes ou sobre pontos facilmente “explicáveis” dificulta a compreensão do todo. Esta tática de propaganda foi amplamente utilizada por regimes autoritários de todas as matizes e se presta muito ao atual contexto informacional.
- <sup>4</sup> Esse foi um dos principais pontos tratados na Convenção Anti-Suborno da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico OCDE (21 de novembro de 1997) e da Declaração de Lima contra a Corrupção (11 de setembro de 1997).
- <sup>5</sup> Ver Juan Luis Iodoño e Rodrigo Guerrero, *Violência em América Latina: Epidemiologia e Custos*, agosto/1999.
- <sup>6</sup> Os Estados Unidos são a pior distribuição de renda entre os países desenvolvidos e os indicadores de concentração tem piorado substancialmente na última década.
- <sup>7</sup> Ver RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- <sup>8</sup> Ver MINTZBERG, Henry. *Managing Government Governing Managment* . Harvard Business Review. Maio-junho/1996.
- <sup>9</sup> Há grande proliferação de paraísos fiscais. Alguns são países ou territórios que fizeram essa opção guardando graus variados de controle contra a lavagem de dinheiro. Porém, há algumas situações verdadeiramente inusitadas como Melchizedek (nas Ilhas Marshall), criado de maneira totalmente artificial e que já possui mais de 25 bilhões de dólares de depósitos em instituições financeiras ali registradas, ou projetos de ilhas artificiais ou “navios” que navegando em águas internacionais representariam refúgios contra a tributação e podem representar porto seguro para a lavagem de dinheiro.

# AUDITORIA FINANCEIRA *VERSUS* AUDITORIA OPERACIONAL: UMA AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DA AUDITORIA TRADICIONAL

Roberto Sérgio do Nascimento<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Inexiste na literatura moderna um marco exato das primeiras ações de inspeção ou verificação de fatos relacionados aos registros dos mesmos. Entretanto, autores como A. LOPES DE SÁ (1975, p.17) argumenta da existência de indícios de que, desde 4.500 anos atrás, já haviam registros da verificação de transações realizadas, tal como aquela ocorrida entre a família real de Urukagina e o templo sacerdotal sumeriano.

Ainda segundo o renomado autor, acredita-se que o termo auditor tenha surgido no final do século XIII, na Inglaterra, no reinado de Eduardo I e que na Idade Média as funções de auditoria migraram para instituições próprias encarregadas da execução dessas atividades, tais como: os conselhos londrinos – 1310, o Tribunal de Contas de Paris – 1640, o Collegio dei Raxonati, em Veneza, na Itália – 1581 e a Academia dei Ragionieri nas cidades de Milão e Bolonha – 1658.

No Brasil, WADDELL (1982, p. 13) descreve que a denominação auditor independente surgiu inicialmente com o advento da Lei do Mercado de Ações (Lei nº4.728/65), não especificando a origem do termo auditoria (auditing, de origem inglesa).

A partir de então, a profissão solidificou-se, tendo relevante importância o papel desempenhado pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC – ao editar diversos normativos legais que visaram regular o exercício da auditoria contábil. Neste sentido, citem-se como exemplos as seguintes resoluções: nº 678/90 – Aprova normas sobre procedimentos de auditoria independente para revisões limitadas das informações trimestrais à CVM, nº780/95 – Assuntos diversos sobre o trabalho na auditoria interna, nº781/95 – Aprova a NBC P 3 Normas Profissionais do Auditor Interno, nº820/97 – NBC T 11 Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis, nº821/97 – NBC P 1 Normas Profissionais de Auditor Independente, nº828/98 – trata de papéis de trabalho e documentação da auditoria, nº830/98 – Dispõe do parecer dos auditores independentes sobre as demonstrações contábeis, nº 836/99 – Trata de fraude e erros contábeis e nº851/99 – regulamenta o item 1.9 da NBC P 1.

<sup>1</sup> AFCE - TCU, Contador e Professor Assistente da Universidade Federal do Ceará - UFC.

## NATUREZA E EXECUÇÃO DA AUDITORIA CONTÁBIL

Notadamente, com sentido diverso daquele que se conhece nos tempos atuais, a atuação do auditor encontrada na idade antiga, que se cingia à observância e à verificação de registros, evoluiu, ampliando o seu campo de ação para complementar importantes funções da contabilidade.

MAUTZ (1976, p. 16) apresenta a natureza da auditoria com sendo “um esforço para verificar se as demonstrações contábeis realmente refletem, ou não, a situação patrimonial, assim como os resultados das operações da empresa ou entidade que está sendo auditada”.

A. LOPES DE SÁ apud HOLMES (1975, p. 18) prefere uma exposição mais singela ao tratar a auditoria como “o exame de demonstrações e registros administrativos. O auditor observa a exatidão, integridade e autenticidade de tais demonstrações, registros e documentos”.

FLORENTINO (1979, p. 241) conceituou auditoria a partir da divisão de conceitos: contábil e operacional. No primeiro, o autor abrange elementos de natureza contábil, tais como débitos e créditos, o exame de registros dessa natureza mediante documentos e operações e a verificação física de bens ou valores da entidade. No segundo, parte da conceituação envolve elementos de análise mais abrangentes, como por exemplo: produtividade e rentabilidade da entidade, custos das operações e viabilidade econômico-financeira dos projetos de ampliação da produção.

## TEORIA DA AUDITORIA

Impõe-se afirmar que o objeto da auditoria reside na busca de evidências que permitam ao auditor elaborar documento circunstanciado em opinião abalizada. Para isto, debruça-se sobre informações coletadas, avalia provas, examina bens, verifica a existência de controles internos, cruza dados; tudo no intuito de proferir declaração formal mediante documento hábil.

Vários são os fins a que se propõe o trabalho do auditor, dentre eles podem ser enumerados:

- a) possibilidade da ocorrência de erros e fraudes;
- b) verificação do estado financeiro da empresa;
- c) indagações sobre a real situação dos componentes patrimoniais da companhia;
- d) exames específicos de operações: capacidade administrativa, política de compras, vendas, produção, endividamento e recursos humanos, análise de custos, eficiência de equipamentos, exame de contas isoladas para verificar a necessidade da alteração de relacionamento inter-companhias ou com o Governo.

Dentro do universo auditado, cabe ao profissional de auditoria delimitar a extensão do exame, mediante determinação de amostra, onde deverá levar em consideração, obrigatoriamente, fatores relacionados: à população objeto, estratificação e tamanho da amostra, risco da amostragem, erro tolerável e esperado, como dispõe o subitem 11.2.9.4 da NBC T 11 – Resolução CFC nº 820/97.

O resultado do trabalho da auditoria reside na apresentação do parecer. Neste sentido vale salientar a orientação contida no item 11.3.1.8 da supramencionada resolução, que embora aplicável ao trabalho do auditor independente, expressa com louvor as orientações necessárias à elaboração do referido documento, quais sejam: adequabilidade aos Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade e, no que for pertinente, a legislação específica.

## AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DA AUDITORIA TRADICIONAL

As conceituações apresentadas acima levam o leitor a crer que as atividades de auditoria poderiam se restringir tão-somente ao campo econômico-patrimonial-financeiro das empresas. No entanto, autores como FLORENTINO (1979, p. 241) já previa a expansão do universo de análise para outras ações que não aquelas estritas à função contábil.

Em busca de outros enfoques de verificação e exame, a chamada auditoria operacional visa transpor os limites das atividades contábeis e financeiras da empresa, extrapolando-os para os diversos processos em execução, sob os aspectos da economicidade, eficiência e eficácia. Em outras palavras, a revisão defendida por essa modalidade de auditoria consistiria no exame de métodos, processos, fluxos, programas, projetos, atividades, ações e metas, no contexto da utilização eficiente e dentro dos objetivos operacionais da organização.

A literatura que trata do assunto apresenta diversas expressões para denominar auditoria operacional, dentre elas foram colacionadas as seguintes: auditoria de desempenho, administrativa, abrangente, “value for money”, de desempenho operacional, de economia, eficiência e resultados de programas.

## O QUE É AUDITORIA OPERACIONAL

A auditoria contábil consiste em colher evidências que permitam ao auditor a emissão de parecer com base no exame das demonstrações contábeis. Essa verificação objetiva responder se a realidade patrimonial da entidade e a realidade de suas relações para com terceiros condizem com os registros apresentados nos demonstrativos contábeis. Além desse questionamento principal, o auditor deverá estar atento para identificar se a conformidade dos registros que foram efetuados estão de acordo com a legislação que rege a companhia (como é caso das Sociedades por Ações, por exemplo) e se os bens e valores administrados pela entidade não sofreram mutações mediante fraudes, desvios ou extravios.

Neste mesmo sentido enfatiza BITTENCOURT (2001, [www.sfc.fazenda.gov.br](http://www.sfc.fazenda.gov.br)), ao estabelecer a sua conceituação para o assunto em questão: “a auditoria financeira examina a contabilidade e o sistema de controle interno da empresa com o objetivo de avaliar se a escrita contábil expressa a imagem fiel do patrimônio, da situação financeira e o resultado das operações da entidade, de acordo com princípios de contabilidade geralmente aceitos (sic) e com a legislação vigente, aplicados uniformemente em relação ao exercício anterior”.

A auditoria operacional, por sua vez, tem sua atenção voltada para o desempenho das operações da entidade ou órgão e verifica se elas estão sendo executadas de forma econômica, eficiente e de maneira eficaz.

Aplicável mais às entidades públicas, o conceito abordado pelo Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União - TCU (2000, p. 15) - procura estabelecer os limites da análise a ser realizada por esse tribunal. Para o TCU, a auditoria de Natureza Operacional “consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal”.

Ainda no que se refere à conceituação dessa modalidade de auditoria, GIL (1998, p. 25) optou por apresentar os objetivos, ao invés de defini-la:

- a) “avaliar o nível de operacionalização das unidades consoante os normativos vigentes;
- b) contribuir para otimização da dinâmica de atuação das unidades via auditoria preventiva, baseada na aplicação de “check-list”, cobrindo produtos, serviços e infraestrutura;
- c) verificar a adequabilidade das normas operacionais das unidades em função da evolução da tecnologia de cada organização;
- d) estimular a qualidade organizacional”.

#### PARÂMETROS DA APLICABILIDADE DA AUDITORIA OPERACIONAL

Os limites da auditoria operacional consistem nos mesmos da auditoria contábil: revisão, avaliação e emissão de parecer (este, no sentido lato senso). O que difere uma e outra modalidade, como afirmado anteriormente, reside no objeto de estudo, embora, possa-se considerar simplesmente a mudança de enfoque da análise efetuada.

Enquanto o auditor contábil está preocupado na consistência dos dados apresentados nos demonstrativos contábeis, o auditor operacional poderá verificar, por exemplo, se um dos processos que compõem o demonstrativo de resultado do exercício está sendo executado, levando em consideração o princípio da economicidade.

Aplicável tanto à esfera pública, quanto à privada, há que se enumerar 3 (três) características que constituem o centro das atenções da auditoria operacional: economicidade, eficiência e eficácia, como retromencionado. Partindo destes pressupostos, pode o auditor indagar, preliminarmente, caso outra área de estudo não tenha sido definida:

- a) há práticas de atividades antieconômicas e ineficientes?
- b) as metas estão sendo cumpridas?
- c) os dispositivos legais e regimentais estão sendo observados quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia de gestão?

d) como a organização adquire, mantém e utiliza os seus recursos pessoais e materiais e tecnológicos?

À semelhança da auditoria tradicional, a auditoria operacional pode se restringir a parte do universo das informações da empresa (programas, atividades ou funções específicas de uma ou várias entidades) ou em sentido contrário, à totalidade da organização ou das empresas que formam o grupo.

No que se refere ao foco de atenção para a execução das auditorias operacionais, GIL (1998, p. 21) defende que o lapso temporal repouse sobre o seguinte binômio: passado e presente. Assim, o ponto central do trabalho estaria voltado para o instinto da sobrevivência organizacional, onde a empresa busca respostas no passado para redefinir a ação do presente. A principal característica dessa atividade seria assim o ambiente estático, predefinido, de maneira a corrigir processos e resultados pretéritos.

## CONCLUSÃO

Como se observa da explanação acima, o enfoque da auditoria operacional reside no “modus operandi” das atividades. É necessário enfatizar que a atuação dessa auditoria não se concentra na amplitude dos processos gerenciais, mas naqueles considerados críticos e importantes para a empresa.

Embora os objetos de estudo da auditoria financeira e operacional sejam distintos, pode esta última utilizar os fundamentos metodológicos da primeira, vez a consolidação dos conceitos da daquela, a experiência dos auditores internos e independentes e as normas para o exercício da profissão estabelecidas pelo CFC.

A auditoria operacional constitui-se em amplo campo de atuação, na medida que agrega conhecimentos de várias áreas do conhecimento: administração, economia, engenharia, informática, direito, dentre outras disciplinas.

A execução dessa modalidade de auditoria pode variar de cliente para cliente, de empresa para empresa. Não há nada que impeça a ocorrência de exames periódicos, podendo as organizações, em sentido contrário, realizá-las somente em virtude das necessidades organizacionais definidas pelos próprios gestores. Daí concluir-se que a percepção gerencial pode ainda ser o melhor termômetro para a implementação de uma auditoria operacional, principalmente quando se quer conhecer o “feedback” de determinado processo em relação às ações definidas em fases anteriores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Os critérios de auditoria e a auditoria operacional.**

Disponível em <<http://www.sfc.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 6 de fevereiro de 2001.

BRASIL. **Resolução nº 820, de 17 de dezembro de 1997.** Aprova a NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis, com alterações e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional** – Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2.000. 114 p.

FLORENTINO, Américo Matheus. **Auditoria Contábil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 401 p..

GIL, Antônio de Loureiro. **Auditoria Operacional e Gestão**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 135 p.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIAS FISCALIZADORAS (ILACIF). O PROCESSO DE AUDITORIA OPERACIONAL. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, V. 21. N.44, P.21-48, ABR./JUN.1990.

MAUTZ, Robert Kuhn. **Princípios de Auditoria**. v. 1 São Paulo: Atlas, 400 p.

SÁ, Antônio Lopes de . **Curso de Auditoria**. v. 1 5ª Ed. São Paulo : Atlas, 219 p.

WADDELL, Harold Ryne. **Manual de Auditoria**. v. 1 São Paulo: Atlas, 255 p.

Aspectos da auditoria operacional no âmbito da administração pública

Aspetos da auditoria operacional no mundo globalizado

Enfoques, conceitos e idéias da auditoria operacional

Auditoria operacional e suas características

Auditoria tradicional x Auditoria Operacional

Aplicabilidade da auditoria operacional nas organizações

Técnica de Auditoria Operacional





---

## **ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU**

---





---

**ANATEL - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE TELEFONIA MÓVEL  
CELULAR POR ÓRGÃOS PÚBLICOS COM INEXIGIBILIDADE  
DE LICITAÇÃO  
Representação**

---

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC- 002.579/2000-7 c/13 vols.

Natureza: Representação (Art. 113, § 1º, da Lei nº 8666/93)

Interessada: AMERICEL S.A.

*Ementa: Representação com vistas a contestar contratação de serviço de telefonia móvel celular - SMC por órgãos públicos, com inexigibilidade de licitação. Diligências junto à ANATEL e a diversos órgãos indicados na Representação. Conhecimento para, no mérito, julgá-la, em parte, procedente, reconhecendo a necessidade do procedimento licitatório para tais contratações. Determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Encaminhamento da documentação de cada um dos órgãos diligenciados às Unidades Técnicas do TCU, de acordo com a clientela específica, para exame da matéria. Envio à ANATEL de cópia dos mencionados documentos a fim de que verifique a conformidade dos valores praticados pelas empresas de telefonia móvel celular. Dar ciência da deliberação do Tribunal bem como do Relatório e Voto que a fundamentam às Comissões de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como à AMERICEL S.A.*

### RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada, junto a esta Corte de Contas, pela AMERICEL S.A., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, questionando a legalidade da contratação de serviços de telefonia móvel celular - SMC, realizada por órgãos públicos, mediante inexigibilidade de licitação.

02. Em instrução preliminar dos autos (fl.27), a então 9ª SECEX, atual SEFID - Secretaria de Fiscalização de Desestatização, considerando a função reguladora das telecomunicações exercida pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, promoveu diligência junto à empresa, solicitando o envio de parecer técnico-jurídico quanto à viabilidade de realização de licitação para contratar serviço móvel celular por parte da Administração Pública.

03. Em atenção à diligência supra, foi encaminhado o Informe PVGAC/PVCP nº 117, de 12.05.2000, elaborado pela Superintendência de Serviços Privados daquela Agência.

04. A Unidade Técnica, examinando o novo documento juntado aos autos, verificou que as informações ali contidas poderiam ser assim resumidas: “a) a inviabilidade de competição pode ocorrer quando o serviço de uma das prestadoras não atender às necessidades da Administração Pública, sendo um exemplo dessa situação a necessidade de utilização desse serviço em uma área não atingida por determinada prestadora; e b) a licitação será viável quando as necessidades da Administração Pública puderem ser atendidas pelas duas prestadoras.”

05. O Analista ressaltou ainda o alerta da Agência Reguladora no sentido de que as prestadoras de SMC podem oferecer planos de atendimento alternativos, com preços livres, visando atender segmentos específicos de mercado, mas não podem oferecer descontos sobre os preços de um determinado plano. Isto é, as condições de um plano não podem ser discriminatórias, e seus preços devem ser iguais para todos os usuários dele optantes.

06. Outro aspecto importante, diz respeito à prévia homologação do plano pelo órgão regulador, além de sua publicação e divulgação em jornal de grande circulação para que seja comercializado.

07. Assim, considerando que as peças processuais demonstravam indícios de que a concessionária de telefonia celular, contratada sem licitação, teria ofertado descontos sobre o plano básico, infringindo o regulamento do serviço e caracterizando uma prática desleal de mercado, o informante entendeu necessário baixar o processo, novamente, em diligência. Tal medida preliminar visava obter, junto aos órgãos envolvidos nas contrações apontadas pela autora desta Representação (relação de fl. 02), dentre outras informações: cópia de todas as peças do Processo de Inexigibilidade de Licitação; cópia do Contrato celebrado e respectivos Termos Aditivos firmados; cópia das faturas pagas em razão do contrato, relativamente ao primeiro mês de vigência e ao mês de março/2000, com discriminação dos números dos acessos utilizados pelo órgão, as tarifas cobradas (habilitação, assinatura, etc.).

08. Assim, a Unidade Técnica encaminhou Ofício a cada um dos seguintes órgãos: - Ministério da Agricultura e do Abastecimento; Tribunal Regional Eleitoral do DF; DNER - 19ª DRF; IBAMA; Ministério da Educação; Ministério das Comunicações; Tribunal Superior do Trabalho; Agência Nacional do Petróleo; Presidência da República; Ministério do Orçamento e Gestão; Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação; Ministério dos Transportes; Fundação Nacional de Saúde; Departamento de Polícia Federal; e Fundação Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

09. Em resposta, vieram aos autos os elementos de fls. 86 a 233, bem como os dos volumes 1 a 12 anexos, observando-se que apenas o Diretor-Geral do Departamento de Administração da Fundação Nacional de Saúde, Sr. Celso Tadeu de Azevedo Silveira, deixou de atender à diligência, mesmo reiterada mediante Ofício 9ª SECEX nº 176/2000 (fl. 232).

10. Reexaminando o processo, o AFCE Luiz Fernando Fauth, após verificar a admissibilidade da Representação e constatar que estavam previstos os requisitos constantes do art. 213 do Regimento Interno do TCU, passou à análise de mérito da matéria, destacando, além dos fundamentos da Representação, os aspectos legais e procedimentais que regem o assunto.

11. Vale transcrever, a seguir, alguns trechos da instrução supracitada, considerados importantes à apreciação da matéria:

*“Preliminarmente, cabe registrar que a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece como regra a licitação para a contratação de serviços na Administração Pública. Assim sendo, em princípio, há que se reconhecer a obrigatoriedade da licitação para a contratação do SMC. No entanto, é preciso verificar, também, se de fato a licitação é viável, exigível, em todos os casos. Em outros termos, deve-se examinar se o SMC, por suas particularidades, enseja ou não a dispensa ou inexigibilidade de licitação, enquadrando-se nas respectivas hipóteses previstas em Lei. No caso concreto, é mister comprovar a efetiva viabilidade de competição para que se possa exigir a realização de licitação.*

*Segundo informa a ANATEL, no parecer de fls. 32 a 35, o SMC entrou em operação comercial no Brasil no ano de 1990, tendo sido prestado em regime de monopólio estatal até 1997. Nesse período, evidentemente, não haveria outra possibilidade de contratação desse serviço a não ser na forma direta.*

*O mercado de telefonia móvel celular foi aberto à concorrência somente depois da promulgação da Lei nº 9.292, de 19 de julho de 1996, e da aprovação do Regulamento do Serviço Móvel Celular, mediante o Decreto nº 2.056, de 4 de novembro de 1996. Esse Regulamento dispõe, de forma expressa, em seu art. 5º:*

*Art. 5º. O Serviço Móvel Celular deve ser prestado, sem exclusividade, sob o regime de concessão, em áreas geográficas delimitadas do território nacional.*

*Dessa forma, instaurou-se oficialmente a concorrência na prestação do SMC. Às prestadoras que estavam em operação, ocupando a faixa de frequência denominada Banda A, somaram-se as novas empresas, utilizando a Banda B. Essa competição, contudo, só foi efetivada em 1997, quando as novas empresas entraram em operação comercial. Segundo informa a ANATEL no já citado parecer, a empresa Americel foi a primeira operadora da Banda B a iniciar suas atividades, prestando o serviço na Região 7. O processo de introdução da competição na telefonia móvel celular foi concluído em 1999, quando iniciou a operação da prestadora da Banda B na Região 8, que compreende Estados da Região Norte do País.*

*Como visto, a abertura do mercado de telefonia móvel possibilitou ao usuário, individual ou corporativo, optar não só entre as duas empresas concorrentes, mas também entre os diversos planos alternativos oferecidos (existem mais de 600 já homologados, como informa a ANATEL) e os serviços adicionais disponíveis. Nessa escolha, o usuário levará em conta ainda, segundo suas necessidades, a tecnologia disponível e a extensão da área de cobertura.*

*Tais decisões deverão ser tomadas, também, pela Administração Pública, quando da contratação desse serviço. Ao identificar suas necessidades, a entidade*

ou órgão público deverá definir quais os serviços adicionais, a tecnologia e a área de cobertura que deverão ser necessariamente oferecidos pela prestadora do SMC. É nesse momento que poderá ser identificada a inviabilidade de competição, uma vez que é possível que somente uma das operadoras tenha condições de oferecer os serviços demandados. Distinto não é o posicionamento da ANATEL a esse respeito, assim se manifestando a Agência no parecer de fls. 32 a 35:

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 serem ofertadas pelas prestadoras do Serviço Móvel Celular.

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

a) quando na localidade pretendida existe somente um prestador de Serviço Móvel Celular, uma vez que a concorrente 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 desistência por declaração da prestadora concorrente. Esse fato pode ocorrer mediante exigência 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.

(...)

Como visto, não há fatores que possam afastar, de forma absoluta, a necessidade de licitação prévia à contratação de SMC por órgãos e entidades da Administração Pública. As possibilidades aqui mencionadas, a implicarem dispensa ou inexigibilidade de licitação, não descaracterizam o caráter competitivo do mercado de telefonia móvel. Em outros termos, constituem apenas situações excepcionais em que não se poderia exigir a licitação. Esta contudo, em função do próprio comando constitucional contido no já citado art. 37, inciso XXI, da Lei Maior, continua sendo regra geral a ser observada por toda a Administração Pública. Na eventualidade de ocorrerem circunstâncias que inviabilizem a competição, estas deverão ser devidamente demonstradas, de acordo com o disposto no art. 26, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Nos demais casos, a obrigatoriedade de licitação deve ser observada. Nesse sentido, deve ser destacado o exemplo dado por este Tribunal ao licitar a contratação de SMC por meio da Tomada de Preços nº 08/2000.

Nesse sentido, apresenta-se como medida de maior efetividade propor determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) no sentido de que oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta quanto à necessidade de licitação para contratação de SMC, nos termos delineados no parágrafo anterior.”

12. Relativamente aos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, apontados pela Americel S.A como praticantes de contrato do serviço de telefonia móvel celular (SMC), mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, o Analista propôs que os documentos por eles enviados ao Tribunal, em resposta à última diligência promovida neste processo, fossem encaminhados às Unidades Técnicas do TCU, na forma de apartados, de conformidade com a clientela a que cada um pertença, para exame específico da regularidade dos respectivos contratos.

13. Consta ainda do parecer da Unidade Técnica a Tabela de fl. 280, demonstrando a existência de discrepâncias significativas entre os valores cobrados dos diversos órgãos públicos pela Assinatura Básica Mensal. Tal verificação pode significar indício de oferta de condições privilegiadas a determinados órgãos e, via de consequência, desrespeito às normas em vigor, o que ensejou proposta no sentido de ser encaminhada, à ANATEL, cópia da documentação acostada aos autos pelas entidades diligenciadas, a fim de que verifique a conformidade dos planos de serviço ofertados com a regulamentação pertinente, em especial a Norma-MC nº 23/96 e dê ciência ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, acerca das providências adotadas.

14. As conclusões do informante, além das sugestões mencionadas nos parágrafos anteriores, foram:

- pelo conhecimento da Representação para, no mérito, considerá-la procedente, em parte, reconhecendo-se a necessidade de se realizar a licitação prévia nos contratos do Serviço Móvel Celular, à exceção de situações excepcionais;

- por determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido de orientar os órgãos e entidades da Administração Pública a procederem conforme consignado acima, quando da contratação do SMC;

- por que fosse levado ao conhecimento das Comissões de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e da empresa interessada o inteiro teor da Decisão do Tribunal, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem.

15. O Diretor da 2ª DT e o Secretário de Controle Externo da 9ª SECEX manifestaram-se de acordo com as conclusões do informante.

É o Relatório.

## VOTO

16. Trata-se de Representação formulada junto a esta Corte de Contas, pela AMERICEL S.A., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, questionando a legalidade da contratação de serviços de telefonia móvel celular - SMC, realizada por órgãos públicos, mediante inexigibilidade de licitação.

17. A interessada ressalta, dentre outros argumentos, o seguinte:

*“Com a privatização do setor de Telecomunicações, a Região 7 passou a contar com duas operadoras privadas do Serviço móvel Celular - banda A e banda B. A banda A é a antiga estatal que deixou de ser uma Empresa S.A. (Sociedade Anônima) para transformar-se em duas empresas distintas, sendo uma de telefonia*

fixa e outra de telefonia móvel celular. Neste contexto, de acordo com a Lei 8.666, os contratos de prestação do SMC a serem celebrados por Órgãos Públicos devem ser precedidos de licitação, devendo as duas operadoras, consideradas privadas, concorrer em igualdade de competição.

Neste contexto, considerando a viabilidade de competição do setor de telefonia móvel celular, encontrar-se-á irregular a compra direta com justificativa de inexigibilidade de licitação, o que ensejará a necessidade de proceder-se à anulação dos contratos efetivados com essa justificativa, por ter havido burla ao dever de licitar, em regra, imposto à Administração.

Com efeito, o artigo 25 da Lei 8.666 assim dispõe, verbis:

‘**Art. 25.** É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação da exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, pela Federação ou Confederação Patronal, ou ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissionais de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.’

Sendo assim, certo é que o art. 25, da Lei nº 8.666, não respalda a inexigibilidade de licitação para contratação de serviço móvel celular pela Administração Pública (...).”

18. A empresa interessada, ao solicitar a este Tribunal, esclarecimentos quanto às medidas que serão adotadas para inibir as contratações julgadas irregulares, apresenta uma relação de órgãos públicos que vêm firmando contratos dessa natureza.

19. Assim, verificada a admissibilidade da Representação e promovidas duas diligências preliminares, uma junto à ANATEL e outra dirigida aos diversos órgãos apontados pela empresa interessada como descumpridores das disposições consubstanciadas na Lei nº 8.666/93, vieram aos autos vasta documentação juntada às fls. 86 a 233 e aos volumes anexos 1 a 12.

20. Conforme Relatório que compõe o presente Voto, verifica-se que a Unidade Técnica desta Corte de Contas, emitiu parecer sobre o assunto, com fulcro no art. 49, da Resolução TCU nº 133/2000, examinando não apenas a questão apresentada pela Representante, mas atentando também para os possíveis indícios de desobediência à regulamentação concernente à telefonia móvel celular, por parte de empresas concessionárias do serviço.

21. Relativamente às informações apresentadas pela ANATEL, ficou claro que, somente após a promulgação da Lei nº 9.295, de julho de 1996 e, mais especificamente, a partir da aprovação do Regulamento do Serviço Móvel Celular,

mediante o Decreto nº 2.056, de 4 de novembro de 1996, o processo licitatório passou a ser possível para as contratações dos serviços em questão, haja vista que constituíam, até então, um regime de monopólio estatal. Todavia, essa situação alterou-se profundamente e diversas normas foram baixadas para democratizar tais contratações. Assim, o art. 5º do mencionado Decreto Regulamentar, veio dispor acerca da matéria, estabelecendo, sem margem de dúvida, que:

*“Art. 5º. O Serviço Móvel Celular deve ser prestado, sem exclusividade, sob o regime de concessão, em áreas geográficas limitadas do território nacional.”*

22. Dessa forma, respeitadas as características especiais do serviço (área de cobertura, falta de outra prestadora na localidade abrangida e qualidade técnica exigida), o processo licitatório, nos moldes estabelecidos pela Lei nº 8.666/93, é a única forma legal permitida aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, para efetivarem contratações dos serviços de telefonia móvel celular. Isso quer dizer que a inexigibilidade de licitação somente poderá ser adotada, em casos excepcionais e mediante prévia justificação que comprove a inviabilidade absoluta do mencionado procedimento.

23. A privatização do Sistema de Telecomunicações do Brasil, com a conseqüente interrupção do monopólio estatal existente, deve impor mudanças nas regras do jogo, caso contrário, a medida se tornará inócua, estimulando a perpetuação de privilégios inaceitáveis e conseqüentes prejuízos ao Erário. O processo licitatório é a legítima forma de contratação de serviços ou obras no âmbito da Administração Pública. Só assim, por intermédio de uma concorrência democrática e isenta de privilégios, com observância do princípio constitucional da isonomia e de conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, dentre outros, os gastos públicos estarão em consonância com as normas específicas de direito financeiro, de contabilidade e de administração.

24. De outro lado, vieram ao processo documentos referentes a contratações de Serviço de Telefonia Móvel Celular efetivadas por diversos órgãos e entidades da Administração Pública mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação. Tais elementos deixaram entrever discrepâncias significativas entre os valores cobrados dos órgãos diligenciados. A 9ª SECEX deixou de fazer uma análise mais profunda da documentação, tendo em vista que os órgãos contratantes, com exceção da Agência Nacional do Petróleo, integram clientela de outras Unidades Técnicas, o que ensejou a proposta no sentido de se formar apartados das peças referentes a cada contrato e encaminhá-los à Secretaria de Controle Externo específica, observando-se a clientela a que pertençam os órgãos envolvidos, para exame dos aspectos da legalidade de acordo com os princípios e normas estabelecidos pela Constituição Federal e a Lei nº 8.666/93.

25. Ademais, as peças juntadas aos autos demonstraram que há indícios de descumprimento das normas reguladoras concernentes ao Serviço de Telefonia Móvel Celular por parte das empresas concessionárias, preocupação essa que deve ser levada ao conhecimento da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, para, na qualidade de reguladora dos serviços de telecomunicações, adotar as medidas cabíveis

a fim de evitar que instrumentos contratuais, firmados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvendo serviços de telefonia, possam estar desrespeitando a Lei de Licitações.

Assim, ante todo o exposto, de acordo com as proposições apresentadas pela 9ª SECEX, Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Colendo Plenário.

## DECISÃO Nº 196/2001-TCU- PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC-002.579/2000-7 c/13 vols.
2. Classe de Assunto: (VII) Representação formulada pela AMERICEL S.A., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, questionando a legalidade da contratação de serviços de telefonia móvel celular - SMC, realizada por órgãos públicos, mediante inexigibilidade de licitação.
3. Interessada: AMERICEL S.A.
4. Entidades: Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 9ª SECEX, atual SEFID - Secretaria de Fiscalização de Desestatização

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

8.1 conhecer da presente Representação, nos termos da Res. TCU nº 136/2000, art. 69, inciso VII c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte de Contas (art. 212, § 3º e art. 213 e seu parágrafo único);

8.2 no mérito, considerá-la procedente, em parte, com vistas a reconhecer a necessidade de realização do prévio procedimento licitatório quando da contratação, por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, do Serviço Móvel Celular (SMC), à exceção de situações excepcionais de dispensa ou inexigibilidade, previstas nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, desde que devidamente fundamentadas e instruídas nos termos do art. 26 da mesma Lei;

8.3 determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta para que realizem o prévio procedimento licitatório quando da contratação do Serviço Móvel Celular (SMC), nos estritos moldes estabelecidos pela Lei nº 8.666/93, exceto em situações excepcionais desde que devidamente fundamentadas e instruídas de acordo com o disposto no art. 26 da mesma Lei, encaminhando-lhe cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

8.4 encaminhar à ANATEL cópia da documentação constante do Vol. 13 anexo, relativa a contratos de serviços de Telefonia Móvel Celular efetivada pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, e enviada ao Tribunal em resposta à

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 20/04/2001.

diligência promovida por esta Corte de Contas na apreciação do presente processo, a fim de que verifique a conformidade dos valores praticados pelas empresas de telefonia móvel celular junto a cada um dos órgãos contratantes com os respectivos planos de serviços homologados pela Agência, nos termos da Norma-MC nº 23/96, comunicando a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, o resultado das providências adotadas;

8.5 enviar, na forma de apartados, as peças referentes a cada contrato de Serviço de Telefonia Móvel Celular efetivado pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública mencionados mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, à Secretaria de Controle Externo a cujas clientelas os mesmos pertencam, para exame dos aspectos da legalidade de acordo com os princípios e normas estabelecidos pela Constituição Federal e a Lei nº 8.666/93.

8.6 dar ciência do inteiro teor desta Decisão bem como do Relatório e Voto que a fundamentam às Comissões de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como à empresa interessada.

9. Ata nº 13/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 11/04/2001 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Benjamin Zymler.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO  
Presidente

VALMIR CAMPELO  
Ministro-Relator

---

## **RADIOBRÁS - RECUSA DE ENCAMINHAR PUBLICIDADE LEGAL PARA DIVULGAÇÃO Representação**

---

Ministro-Relator Bento José Bugarin

Grupo: I - Classe VII – Plenário

TC nº 012.505/2000-7

Natureza: Representação.

Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S/A.

Interessada: Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicação S/A.

*Ementa: Representação formulada pela Radiobrás contra recusa do BNB de lhe encaminhar, para divulgação, sua publicidade legal. Atendimento aos requisitos de admissibilidade. Decisão nº 538/99-Plenário, que reconhece a obrigatoriedade de a distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da Administração Federal, quando divulgada em veículos da imprensa comum, ser efetuada por intermédio da Radiobrás. Conhecimento. Procedência. Determinações. Comunicação à interessada. Arquivamento.*

### RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado pela Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicação S/A sobre recusa do Banco do Nordeste do Brasil - BNB de lhe encaminhar sua publicidade legal para divulgação. Esse expediente foi autuado como representação, nos termos do § 4º do art. 9º c/c o art. 42 da Resolução TCU nº 77/96, vigente à época. A Radiobrás alegou, na peça inaugural, que o BNB continua divulgando sua publicidade legal por meio de agência de publicidade por ela própria contratada, desrespeitando o Decreto nº 3.296/96 e a Decisão nº 538/99-TCU-Plenário.

Preliminarmente, a Secex/CE encaminhou diligência ao BNB solicitando informações sobre a distribuição de publicidade legal quando da divulgação em veículos da imprensa comum e geral.

Em resposta, o BNB alegou que o art. 6º da Lei nº 6.650/79 não atribui exclusividade à Radiobrás para veicular publicidade legal, apenas lhe atribuindo a possibilidade de fazê-lo, e questiona a interpretação dada pela citada Decisão nº 538/99 ao § 1º do art. 6º da referida Lei. Esse dispositivo legal é o seguinte, *in verbis*:

*“§ 1º - Caberá também à Empresa a distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da Administração Federal, entendida como tal a publicação de*

*avisos, balanços, relatórios e outros a que estejam obrigados por força de lei ou disposição regulamentar ou regimental.”*

O BNB entende que a expressão “caberá” não tem o sentido de exclusividade e sim de possibilidade, que decisões do TCU têm apenas o caráter de prejulgamento da tese e que dessa forma o BNB não estaria desrespeitando nenhum normativo legal ou decisão desta Corte.

Expõe ainda o BNB estar sujeito ao cumprimento da Lei nº 8.666/93, a qual estabelece que a contratação de serviços de publicidade deve ser precedida de licitação, sem excepcionar a publicidade legal, sendo afastada a possibilidade de inexigibilidade de licitação para o caso, uma vez que existem muitas empresas de publicidade no País. Quanto ao Decreto nº 3.296/99, que atribui a publicidade legal do poder executivo federal à Radiobrás, o BNB entende que não se aplica ao caso, pois “(...) o Banco do Nordeste do Brasil S/A não é entidade integrante do Poder Executivo Federal”.

Analisando a resposta à diligência, o Analista-Instrutor fez as seguintes considerações:

- vários dispositivos constitucionais em que o termo “caberá” somente apresenta a aceção de exclusividade; em caso de dúvida na interpretação de normas administrativas, cabe ouvir o entendimento desta Corte de Contas sobre o assunto;

- o § 2º do art. 1º da Lei nº 8.443/92 reza que resposta a consulta formulada ao TCU tem efetivamente caráter normativo, e as palavras seguintes do legislador, de que ela não constitui julgamento de casos concretos, não a torna menos normativa. A resposta a uma consulta deve ser obedecida pelos que se encontram na mesma situação do seu objeto;

- quanto à obrigação de licitar, cabe lembrar que, sendo de mesma hierarquia, a norma específica, no caso a Lei nº 6.650/79, sobrepõe-se à norma genérica (Lei nº 8.666/93);

- é descabida a afirmação de que o Banco do Nordeste do Brasil não é parte do Poder Executivo Federal.

Ao final, o Analista-Instrutor propôs a realização de audiência do Sr. Byron Costa de Queiroz, para que apresente razões de justificativa em face dos procedimentos encampados pelo BNB.

A Diretora Técnica endossou a proposta de audiência, convertendo um dos itens da audiência para diligência.

O Titular da Secex/CE, considerando que o BNB é entidade da Administração Pública Federal e que a matéria que ora se analisa já fora examinada pelo Tribunal quando proferida a Decisão nº 538/99–Plenário, da qual consta, em seu item 8.2, “*que a prestação dos serviços de distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da Administração Federal, quando divulgada em veículo da imprensa comum ou geral (jornais e revistas), deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio da Empresa Brasileira de Comunicações S.A.- Radiobrás, com fundamento no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93*”, dissentindo do Analista-Instrutor e da Diretora Técnica, proferiu a seguinte proposta de decisão:

- conhecer dos autos como representação, com fundamento no art. 69 da Resolução TCU nº 136/2000, para, no mérito, considerá-la procedente;

- determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A que a sua publicidade legal, quando divulgada em veículo da imprensa comum ou geral (jornais e revistas), deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio da Empresa Brasileira de Comunicações S/A – Radiobrás, com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, conforme Decisão nº 538/99- Plenário-TCU, prolatada no processo TC-002.751/99-2;

- determinar à Gerência Regional de Controle Interno no Ceará da Secretaria Federal de Controle que informe ao TCU, no relatório de auditoria das próximas contas, as medidas adotadas pelo BNB, em virtude da determinação retro, encaminhando-lhe, como subsídio, cópia da decisão que for exarada na presente representação;

- dar ciência da decisão que for tomada, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, à Radiobrás;

- arquivar o presente processo.

É o Relatório.

## VOTO

Determinei a autuação do presente processo como representação, em vez de denúncia, por se tratar de expediente recebido de ente da Administração Pública Federal.

Conforme mencionado no relatório precedente, o assunto em pauta foi objeto de deliberação deste Tribunal quando do julgamento do processo TC nº 002.751/99-2, que tratou de consulta formulada pela própria Radiobrás. Na oportunidade foi exarada a Decisão nº 538/99-Plenário, cujo item 8.2 determina que a prestação dos serviços de distribuição de publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal, quando divulgada em veículo de imprensa comum (jornais e revistas), deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio da referida empresa de comunicação.

Esse *decisum* considerou os termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 6.650/79 e do art. 13, § 2º, do Decreto nº 2.004/96, esclarecendo-se ainda a necessidade de serem observados, pela Radiobrás, preços compatíveis com os praticados no mercado.

Diante do exposto, acolho a proposta do Titular da Unidade Técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Egrégio Plenário.

## DECISÃO Nº 209/2001 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº 012.505/2000-7
2. Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicação S/A.
4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S/A.
5. Relator: Ministro Bento José Bugarin.

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 27/04/2001.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/CE.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
- 8.1. conhecer dos autos como representação, com fundamento no art. 69 da Resolução TCU nº 136/2000, para, no mérito, considerá-la procedente;
- 8.2. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S/A que a sua publicidade legal, quando divulgada em veículo da imprensa comum ou geral (jornais e revistas), deverá obrigatoriamente ser feita por intermédio da Empresa Brasileira de Comunicações S/A – Radiobrás, com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, conforme Decisão nº 538/99- Plenário-TCU;
- 8.3. determinar à Gerência Regional de Controle Interno no Ceará da Secretaria Federal de Controle que informe ao TCU, no relatório de auditoria das próximas contas, as medidas adotadas pelo BNB, em virtude da determinação retro, encaminhando-lhe, como subsídio, cópia da presente Decisão;
- 8.4. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Radiobrás;
- 8.5. arquivar o presente processo.
9. Ata nº 14/2001 – Plenário
10. Data da Sessão: 18/04/2001 – Ordinária
11. Especificação do *quorum*:
- 11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Benjamin Zymler.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO  
Presidente

BENTO JOSÉ BUGARIN  
Ministro-Relator

---

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU - OMISSÃO DE  
ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS NA PUBLICAÇÃO DO  
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL**  
**Representação**

---

Ministro-Relator Adylson Motta

Grupo I – Classe VII – Plenário

TC 001.367/2001-9

Unidades: Órgãos Públicos Federais

Interessado: Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

Assunto: Representação

*Ementa: Representação contra a omissão de órgãos públicos federais na publicação do relatório de gestão fiscal consoante dispõe o art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Conhecimento. Orientação aos órgãos alertando sobre a obrigação de se publicarem os relatórios, sob pena de aplicação de sanção legal prevista no § 1º do art. 5º da Lei nº 10.028/2000. Não aplicação de multa nesta oportunidade por entender ser ainda fase de adaptação à nova legislação. Comunicações.*

RELATÓRIO

Adoto como Relatório o Parecer do Sr. Secretário de Macroavaliação Governamental, Dr. Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, *in verbis*:

*“Trata-se de representação do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral junto ao Tribunal de Contas da União LUCAS ROCHA FURTADO, de 06 de fevereiro de 2000, que versa sobre a omissão de órgãos públicos federais na publicação do relatório de gestão fiscal de que trata o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, com vistas a aplicação das sanções previstas no art. 5º, § 1º, da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, na qual é solicitado ao Tribunal que determine às Unidades Técnicas da sua Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX que procedam a levantamento dos órgãos públicos federais que deixaram de publicar, no prazo legal, o respectivo Relatório de Gestão Fiscal.*

*Os autos foram recebidos nesta Secretaria de Macroavaliação Governamental - SEMAG em razão de Despacho de 12 de março de 2001 exarado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro ADYLSO MOTA, sorteado Relator do processo com fundamento no Art. 3º, § 4º, da Resolução nº 64/1996, que determinou a oitiva preliminar desta Secretaria, tendo em vista os estudos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Ordem de Serviço nº 14, de 22 de maio de 2000.*

*Preliminarmente, cabe informar que em 02 de fevereiro de 2001 a SEGECEX solicitou a todos os secretários de controle externo que verificassem junto a sua clientela o cumprimento do referido art. 55 da citada Lei Complementar, dando-se ciência àquela Secretaria da situação verificada até 06 de fevereiro p.p., por meio do encaminhamento de cópia dos respectivos relatórios ou da razões de justificativa apresentadas. Tal medida, que vai ao encontro da demanda do digno representante do Parquet, foi informada aos Ministros da Corte, por ocasião da Sessão Plenária de 07 de fevereiro de 2000, quando a Ilustre Presidência do Tribunal comunicou ao Plenário que fora determinada à SEGECEX a adoção de providências no sentido de verificar se todos os órgãos públicos federais publicaram os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal no prazo estipulado pelo art. 55 da Lei Complementar nº 101/2000. Posteriormente, tendo em vista a falta de informação de diversos órgãos até a data limite fixada, foi reiterado às SECEX do AC, AM, BA, CE, MA, MG, PR, RJ, RS, RR, SC, SP e TO, assim como à 3ª SECEX, que com a máxima urgência complementassem as informações enviadas, sendo o processo finalmente remetido à consideração da Secretaria Adjunta de Contas - ADCON, em 21 de março de 2001, com vista a análise dos relatórios dessa forma obtidos.*

*Isso posto, cabe informar que, em atenção ao comando do Excelentíssimo Ministro Relator, e desconhecendo a iniciativa pioneira da SEGECEX, por não ter sido esta SEMAG destinatária das comunicações da SEGECEX, desenvolveu-se trabalho específico que, contudo, diferencia-se do adotado pela Secretaria-Geral, pois focalizou, exclusivamente, a observação direta da publicação dos referidos relatórios de gestão fiscal no Diário Oficial da União, no período compreendido entre 22 de janeiro e 9 de fevereiro.*

*Apuradas as informações solicitadas, relacionadas em anexo e acompanhadas dos respectivos relatórios de gestão fiscal, constata-se que os órgãos constantes do quadro abaixo deixaram de observar o ditame do art. 55 da Lei Complementar nº 101/2000:*

<b>PUBLICAÇÃO</b>	<b>ORGÃO</b>
01/02/2001	Senado Federal; TRE-RJ; TRE-RO; TRT-8ª Região; TRT-18ª Região; TRT-21ª Região.
02/02/2001	TJ/DF e TERRITÓRIOS; TRE-AC; TRE-CE; TRT-7ª Região; TRT-11ª Região; TRT-17ª Região.
05/02/2001	TRT-1ª Região; MPU
06/02/2001	TRE-AP; TRE-RR; TRE-SC; TRT-13ª Região; TRT-19ª Região
07/02/2001	TRT-12ª Região, TRT-23ª Região
08/02/2001	TRE-TO
15/02/2001	TRT-9ª Região; TRT-15ª Região
19/02/2001	TRT-3ª Região; TRT-5ª Região

*Deve-se ressaltar, contudo, que apesar de célere na sua execução, pois ocupou apenas uma Técnica de Finanças e Controle Externo por um período de 2 (duas) tardes, em comparação com o tempo decorrido no trabalho desenvolvido pela SEGECEX, ao redor de 2 (duas) semanas, a metodologia utilizada pela SEMAG*

não foi capaz de capturar todos os órgãos sob exame, sendo necessário, assim, o cruzamento de informações com o trabalho realizado pela SEGECX. A deficiência na metodologia da SEMAG justifica-se em razão de alguns órgãos não terem publicado os seus relatórios de gestão fiscal no Diário Oficial da União, como os Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas e do Rio Grande do Norte, assim como o Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região, que o fizeram por meio dos Diários Oficiais dos Estados onde têm domicílio, enquanto o Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia e o Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região publicaram seus relatórios por intermédio do Diário da Justiça do Estado onde estão localizados. Ademais, deve-se destacar que o Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, assim como o da 23ª Região, utilizaram para publicação os próprios “sites” na Internet.

Importante observar sobre o retro exposto que as normas vigentes não especificam o meio que os órgãos utilizarão para publicar os seus relatórios de gestão fiscal, como pode ser observado pelo teor do § 2º do art. 55 da Lei Complementar nº 101/2000, que dispõe **que o relatório de gestão fiscal será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico**, não sendo, assim, previamente estabelecido nenhum veículo oficial para publicação do referido relatório, assim como pelo exposto no inciso I do art. 5º da Lei nº 10.028/2000, que dispõe **que constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas da União o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei**, o que deixa ao sabor do órgão escolher o meio a ser utilizado para publicação (divulgação), constituindo-se o encaminhamento desses relatórios ao Poder Legislativo e ao TCU uma opção que a lei concede ao órgão, o que dificulta sobremaneira o acompanhamento desse mandamento legal. (grifo nosso)

Como constatado, 26 órgãos deixaram de dar cumprimento ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei Complementar nº 101/2000, ficando sujeitos a sanção prevista no § 1º do art. 5º da Lei nº 10.028/2000, que corresponde a multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa. Contudo, considerando que esta foi a primeira vez que os órgãos viram-se obrigados a publicar o relatório de gestão fiscal, previsto no art. 54 da lei Complementar nº 101/2000, entendemos, s.m.j., de que caberia ao TCU priorizar a orientação aos órgãos, em lugar da sanção prevista em lei.

Considerando atendida a demanda do requerente, nos termos do Despacho exarado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro ADYLSO MOTA, restitua-se o processo ao Gabinete à consideração do Ministro Relator, para o encaminhamento que considerar conveniente a matéria.”

O Sr. Procurador-Geral junto a este Tribunal, Dr. Lucas Rocha Furtado, ao produzir a presente Representação, conforme fls. 01/03, requer a esta Corte que determine à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex, que proceda a levantamento dos órgãos públicos federais que deixaram de emitir e publicar, no

prazo legal, o Relatório de Gestão Fiscal, como disposto nos artigos 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), referente ao último quadrimestre de 2000, no sentido de que se possa verificar, se for o caso, o cumprimento da sanção prevista no art. 51, § 2º, da mesma Lei, que prevê a proibição do recebimento de transferências voluntárias e de contratação de operações de crédito, bem assim, para que esta Corte venha a exercer a competência que lhe foi conferida pelo art. 5º, § 2º, da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, no sentido de processar e julgar os agentes responsáveis, aplicando-lhes, se for o caso, a sanção legal prevista no § 1º do mencionado artigo, a saber, multa de 30% dos vencimentos anuais.

É o Relatório.

## VOTO

A presente Representação, oferecida pelo Ilustre Procurador-Geral do Ministério Público junto a esta Corte de Contas, Dr. Lucas Rocha Furtado, tem por finalidade dar cumprimento ao disposto nos artigos 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, no que concerne à publicação, no prazo legal, do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao último quadrimestre do exercício de 2.000.

De se notar a preocupação do Ilustre Procurador-Geral no sentido de que se dê cumprimento, por parte dos órgãos públicos federais, ao previsto na legislação pertinente no que tange à publicação, no prazo adequado, do respectivo Relatório de Gestão Fiscal, questionando a aplicação, já nesta oportunidade, das sanções previstas no art. 51, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como no art. 5º, § 2º, da Lei nº 10.028/2000.

Referidas sanções apontam, respectivamente, para a proibição de recebimento de transferências voluntárias e de contratação de operações de crédito e para a possibilidade de ser aplicada multa de 30% dos vencimentos anuais dos agentes responsáveis.

Não obstante a necessidade óbvia de se dar cumprimento à Lei, com a aplicação das sanções pecuniárias determinadas pela Lei nº 10.028/2000, correspondentes a trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que não cumprir os prazos estipulados no § 2º do art. 55 da Lei Complementar nº 101/2000, entendo pertinente, para o atual momento, o entendimento externado pela Unidade Técnica, uma vez que estamos ainda em fase de adaptação ao novo Diploma Legal, devendo, portanto, priorizar a orientação aos órgãos e somente na reincidência dos faltosos aplicar as sanções pecuniárias.

Cabe destacar, nesta oportunidade, que esta Corte de Contas tem acompanhado com a maior aplicação, os esforços que vêm sendo desenvolvidos por todos, em todas as esferas da administração pública, no sentido de se dar correta interpretação à Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem suscitado uma série de dúvidas na sua correta aplicação. Prova disso é a grande dedicação que tem sido dada ao tema por Técnicos desta Casa, com integral apoio de seus Ministros, para que não parem dúvidas quanto à aplicação da nova Lei.

Oportuno, também, transcrever os dispositivos legais ora em análise, ou seja, os artigos 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

“Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

“Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67”.

Já o art. 5º, da Lei nº 10.028/2000, reza, *in verbis*:

“Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

(.....)

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida”.

Por fim, trago a este Plenário ponto que reputo de fundamental importância relativamente a dúvida suscitada pela Unidade Técnica em sua instrução de fls. 08/10, concernente à publicidade dos atos dos gestores públicos, onde se questiona sobre o meio adequado para a publicação dos Relatórios de Gestão objeto desta Representação. No que tange à publicidade dos atos de qualquer gestor público federal, entendo ser o Diário Oficial da União o meio mais adequado para garantir a eficácia do ato e sua publicidade, dando cumprimento ao que dispõe o art. 37 da Constituição Federal.

Destarte, ao acolher a proposição da Unidade Técnica, Voto no sentido de que este Plenário adote a Decisão que ora submeto à sua elevada apreciação.

#### DECISÃO Nº 211/2001-TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC 001.367/2001-9
2. Classe de Assunto: VII - Representação
3. Unidades: Órgãos Públicos Federais
4. Interessado: Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Semag
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator,

DECIDE:

8.1. conhecer da presente Representação com fulcro no art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443/92;

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 27/04/2001.

8.2. determinar aos Agentes Públicos Responsáveis pela emissão do Relatório de Gestão Fiscal, a que aludem os art. 54 e 55 da Lei Complementar nº 101/2000, dos órgãos que não cumpriram o prazo legal para sua publicação, a saber, Senado Federal, Tribunais Regionais Eleitorais do Rio de Janeiro, Acre, Amapá, Ceará, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins, Tribunais Regionais do Trabalho das 1ª, 3ª, 5ª, 7ª, 8ª, 9ª, 11ª, 12ª, 13ª, 15ª, 17ª, 18ª, 19ª, 21ª e 23ª Regiões, Ministério Público da União e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que cumpram o disposto no mencionado artigo, sob pena de serem aplicados, no caso de reincidência, os dispositivos dos §§ 2º e 3º do art. 55 da Lei Complementar nº 101/2000, bem assim o do art 5º, § 1º, da Lei nº 10.028/2000;

8.3. arquivar os presentes autos.

9. Ata nº 14/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 18/04/2001 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Benjamin Zymler.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO  
Presidente

ADYLSO MOTA  
Ministro-Relator

---

## TRT/13ª REGIÃO - NOMEAÇÃO DE JUIZ CLASSISTA

### Representação

---

Ministro-Relator Guilherme Palmeira

Grupo I - Classe VII – Plenário

TC-010.409/2000-1

Natureza: Representação

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/PB

Interessados: Márcio Roberto de Freitas Evangelista e Rildo Albuquerque Mousinho de Brito (membros da Procuradoria Regional do Trabalho no Estado da Paraíba)

*Ementa: Representação formulada por membros do Ministério Público do Trabalho. Nomeação irregular de juiz classista. Conhecimento. Procedência. Devolução da remuneração indevidamente percebida. Determinações. Envio de cópia da deliberação, relatório e voto aos interessados e ao TRT/13ª Região. Juntada às contas do TRT/PB.*

### RELATÓRIO

Trata-se de expediente subscrito pelos Srs. Márcio Roberto de Freitas Evangelista e Rildo Albuquerque Mousinho de Brito, membros da Procuradoria Regional do Trabalho no Estado da Paraíba, por meio do qual encaminham cópia das peças referentes à impugnação da investidura do Sr. João Batista de Araújo Filho no cargo de juiz classista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, objetivando com isso que esta Corte negue registro à nomeação do mencionado Juiz ocorrida em abril de 1999 e determine a devolução dos vencimentos que lhe foram indevidamente pagos.

Segundo consta da contestação oferecida pelo Ministério Público do Trabalho ao TRT/PB, o ato de nomeação do Sr. João Batista de Araújo Filho estaria eivado de vícios insanáveis, pelos seguintes motivos:

a) desde 15/12/97, o mencionado senhor deixou de integrar o quadro societário da empresa João Araújo & Cia., muito tempo antes de concorrer, em 11/01/99, ao cargo de juiz classista, o que comprova que “o Contestado jamais poderia haver concorrido pela categoria econômica atacadista de drogas e medicamentos, nem muito menos ter sido nomeado para vaga reservada exclusivamente a representante classista dos empregadores”, conforme requisitos definidos no art. 661, alínea “F”, da Consolidação das Leis do Trabalho e no art. 2º da Instrução Normativa TST nº 12/97;

b) as certidões negativas apresentadas pelo Sr. João Batista estão incompletas, não atendendo ao exigido na referida Instrução Normativa.

Deliberando a respeito, o TRT/13ª Região, nos termos dos elementos enviados, julgou procedente, em parte, a impugnação, para declarar a invalidade do ato de nomeação, uma vez comprovado que não restaram efetivamente observados os requisitos exigidos no art. 2º, inciso II, alínea “e”, da Instrução Normativa TST nº 12, ou seja, a certidão emitida pela Justiça estadual encontrava-se incompleta. Na mesma assentada, entenderam os juízes que a devolução das quantias percebidas pelo Sr. João Batista era indevida, porquanto “*o exercício da função ocorreu em razão da presunção de legalidade do ato, não sendo justa a prestação de serviço sem a correspondente contraprestação*”. Segundo registrado no acórdão, tal postulação deveria ser encaminhada através de ação própria de cunho condenatório.

Ainda de acordo com as informações enviadas, o Ministério Público do Trabalho interpôs recurso junto ao Tribunal Superior do Trabalho, requerendo a devolução dos vencimentos “*em decorrência da comprovada má-fé com que se houve o impugnado-recorrido no processo que redundou em sua nomeação irregular para o cargo de juiz classista*”.

Presentes os autos na SECEX/PB, esta, após instrução preliminar, promoveu diligência à Procuradoria Regional do Trabalho a fim de ser informada sobre o julgamento do mencionado recurso no TST.

Em resposta, foi esclarecido que o feito (Proc. TST-ROIJC-670.210/2000-1) encontrava-se aguardando julgamento.

Em nova instrução, a Analista da SECEX/PB responsável pelo trabalho ressaltou que, nos termos da documentação juntada aos autos, “*restou comprovado que o Sr. João Batista de Araújo Filho lançou mão de meio fraudulento para comprovar sua aptidão à ocupação da função de Juiz Classista*”. Portanto, prosseguiu, “*muito embora o TRT-13ª Região já tenha declarado a invalidade do Ato GP nº 92/99, faz-se necessária a devolução ao Erário das quantias indevidamente recebidas, uma vez que a aplicação do Enunciado nº 106 da Súmula de Jurisprudência desta Corte pressupõe a existência de boa-fé*”.

Conclusivamente, propôs, com anuência do Diretor e do Secretário, as seguintes medidas:

“a) *Que se conheça da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;*

b) *Determinação à Presidência do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 195 do Regimento Interno/TCU, no sentido de que, no prazo de quinze dias, adote as providências necessárias ao ressarcimento ao Erário de qualquer valor que tenha sido pago ao Sr. João Batista de Araújo Filho em consequência da ocupação da função de Juiz Classista Titular de Junta, ante a declaração de nulidade do Ato GP nº 92/99”.*

Ouvido, por minha iniciativa, o Ministério Público, este, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha, assim se manifestou:

“.....

Por oportuno, trazemos à colação alguns precedentes do colendo Tribunal Superior do Trabalho - TST acerca da pertinência da devolução das importâncias percebidas.

A jurisprudência da Suprema Corte Trabalhista é pacífica no sentido de que a impugnação à investidura de juiz classista, em virtude do não-preenchimento dos requisitos legais/regulamentares aplicáveis à espécie, dá ensejo não só ao **afastamento imediato do cargo** e à **nulidade do ato de nomeação**, como também à **devolução da remuneração recebida** (Acórdão nº 309, de 04/12/97 - Recurso Ordinário nº 344.270 e Acórdão nº 295.367, de 25/06/98 – Recurso Ordinário nº 295.367).

A devolução só é legalmente cabível se a nomeação tiver decorrido de conduta caracterizadora de má-fé (Acórdão nº 127, de 08/08/96 – Recurso Ordinário nº 167.114), não cabendo ‘a devolução aos cofres públicos dos valores percebidos, desde que não provada a má-fé no recebimento, ademais da efetiva prestação de serviços’ (Acórdão nº 295, de 27/03/90 - Recurso Ordinário nº 1.039).

Na lição de Plácido e Silva, a má-fé ‘decorre do conhecimento do mal, que se encerra no ato executado, ou do vício contido na coisa, que se quer mostrar como perfeita, sabendo-se que não o é. A má-fé, assim, é revelada pela ciência do mal, certeza do engano ou do vício, contido no ato ou conduzido pela coisa. Assim, se pelas circunstâncias, que cercam o fato ou a coisa, se verifica que a pessoa tinha conhecimento do mal, estava ciente do engano ou da fraude, contido no ato, e, mesmo assim, praticou o ato ou recebeu a coisa, agiu de má-fé, o que importa dizer que agiu com fraude ou dolo. E quando não haja razão para que a pessoa desconheça o fato, em que se funda má-fé, esta é, por presunção, tida como utilizada’ (*in Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 507).

Nestes autos, consoante demonstrado pelos procuradores da PRT-13ª Região, verifica-se que o Sr. João Batista de Araújo Filho, no momento da candidatura, não atendia os requisitos previstos no artigo 661, alínea ‘f’, da Consolidação das Leis de Trabalho, quais sejam, estar no exercício de atividade econômica ou profissional e contar mais de 2 (dois) anos de desempenho nessa mesma atividade.

A respeito, reproduzimos trecho da inicial do Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria Regional do Trabalho (fls. 46-47):

‘Se, à época de sua habilitação ao cargo de classista (**janeiro/99**), o Recorrido já deixara, **há mais de um ano**, de figurar na mencionada sociedade, desvinculando-se da categoria do comércio atacadista de drogas e medicamentos, não poderia, obviamente, ter participado da disputa em lista tríplice confeccionada pelo Sindicato representativo desse segmento econômico. Incide, na hipótese, o disposto no **artigo 540, § 1º, da CLT**’ (destaque do original), no sentido de que perde os direitos de associado o sindicalizado que por qualquer motivo deixa o exercício da atividade/profissão.

Nessa linha de raciocínio, tendo declarado cumprir tais exigências, de modo a se tornar apto à candidatura, autorizada está a conclusão de que o Sr. João Batista de Araújo Filho agiu de má-fé, impondo-se, pois, a devolução da remuneração percebida no período.

Por fim, convém tecer algumas considerações acerca do registro da admissão do Sr. João Batista de Araújo Filho, cujo ato de nomeação – ATO TRT GP Nº 092/99 – data de 30/04/99 (fls. 08).

A Instrução Normativa nº 16/97 desta Corte, que disciplina o envio ao TCU de informações relativas aos atos de admissão de pessoal, para fins de apreciação da legalidade e registro, assim dispõe:

‘Art. 7º A unidade administrativa responsável pelos atos de admissão e de concessão deverá cadastrar, no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissões e Concessões – SISAC, as informações a eles pertinentes e encaminhar os respectivos processos ao órgão setorial de controle interno, no prazo de vinte dias a partir da data de sua publicação, ou, sendo esta dispensada, a partir da assinatura do ato.

§ 1º Nos casos de atos de admissão de pessoal e de concessão de pensão, contar-se-á o prazo a partir da posse do interessado e do deferimento do benefício pensional respectivamente’.

Sobre o assunto, convém salientar que, a despeito do tempo decorrido desde a nomeação (abril/99), não constam do SISAC, até a presente data, as informações atinentes à admissão do Sr. João Batista de Araújo Filho, daí se concluir não ter sido o respectivo processo encaminhado ao Controle Interno. Cabe, portanto, formular determinação ao órgão de origem (TRT/PB) a fim de que, no prazo fixado, cumpra o disposto no citado normativo.

Destarte, em atenção à audiência propiciada pelo Relator, Exmº Sr. Ministro Guilherme Palmeira, posicionamo-nos no sentido de o Tribunal:

a) com fundamento no artigo 213 do Regimento Interno/TCU c/c os artigos 68 e 69, inciso I, da Resolução TCU nº 136/2000, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) com fulcro no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o artigo 45 da Lei nº 8.443/92, **assinar prazo** para que o Exmº Sr. Juiz-Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba - TRT/13ª Região dê exato cumprimento à lei, adotando as providências necessárias com vistas à devolução dos vencimentos indevidamente percebidos pelo Sr. João Batista de Araújo Filho, investido na função de Juiz Classista Titular de Junta (ATO TRT GP nº 092, de 30/04/99), haja vista o não-preenchimento de requisitos essenciais previstos no artigo 540, § 1º, c/c o artigo 661, alínea ‘f’, da Consolidação das Leis do Trabalho, configurando má-fé na candidatura à função;

c) determinar ao Exmº Sr. Juiz-Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba - TRT/13ª Região que, **no prazo fixado**:

c.1 - informe a este Tribunal as providências adotadas no tocante à determinação supra;

c.2 - ultime medidas visando ao cadastramento, no SISAC, das informações relativas ao ato de admissão do Sr. João Batista de Araújo Filho, encaminhando o respectivo processo ao Controle Interno, nos termos do artigo 7º, **caput** e § 1º, da Instrução Normativa TCU nº 16/97;

d) enviar cópia da Decisão que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, à Procuradoria Regional do Trabalho no Estado da Paraíba – PRT/13ª Região;

e) restituir os presentes autos à SECEX/PB, para que, oportunamente, dê prosseguimento à instrução do processo, tendo em vista a deliberação objeto da alínea ‘b’ acima” (grifos do original).

É o Relatório.

## VOTO

Preliminarmente, registro que o expediente enviado preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 69, inciso I, da Resolução nº 136/2000, podendo, portanto, ser conhecido.

Quanto ao mérito, acompanho, por seus lúdimos fundamentos, as conclusões dos pareceres, uma vez comprovado nos autos que o Sr. João Batista de Araújo Filho não preencheu os requisitos necessários à sua nomeação como juiz classista de Junta, representante dos empregadores.

Com efeito, seja pela apresentação incompleta dos documentos exigidos no art. 2º, inciso II, alínea “e”, da Instrução Normativa TST nº 12/97, seja por não estar no efetivo exercício da atividade profissional a ser representada quando de sua candidatura (art. 661, alínea “F”, c/c o art. 540, § 1º, da Consolidação das Leis do Trabalho), o Sr. João Batista não possuía as condições legais e normativas para a investidura no cargo de representante classista.

Conforme exposto no Relatório precedente, o TRT da 13ª Região, ao manifestar-se sobre a contestação oferecida pelo Ministério Público do Trabalho à referida investidura e julgá-la procedente em parte, declarou “a invalidade do ato de nomeação”, tendo mandado cancelar ainda a contagem do período referente ao exercício do mandato, para todos os efeitos legais.

Nessas condições, restou para ser deliberada por este Tribunal, no momento, a questão do ressarcimento da remuneração percebida pelo Sr. João Batista quando do desempenho do cargo.

Segundo entendimento adotado pelo Tribunal Superior do Trabalho (v.g. Acórdão nº 127, publicado no Diário da Justiça de 13/09/96) e pelo TCU (v.g. Decisão nº 68/2001- Plenário, Ata nº 06/2001), a devolução da remuneração só é legalmente cabível se a nomeação tiver decorrido de ato ou conduta revestida de má-fé.

Compulsando os autos, verifica-se que a prova da qualificação profissional do então juiz foi fornecida pelo Sindicato do Comércio Atacadista de Drogas e Medicamentos do Estado da Paraíba, de acordo com o art. 661, parágrafo único, da CLT, entidade essa que o indicou como representante dos empregadores na junta ali indicada.

Ocorre que, nessa época, o Sr. João Batista não mais pertencia ao quadro societário da empresa João Araújo & Cia., associada do Sindicato e da qual se desligou em dezembro de 1997, consoante foi apurado pela Procuradoria Regional do Trabalho e confirmado pelo ex-juiz posteriormente.

Ora, é certo que, quando da elaboração da lista tríplice ou de sua nomeação para o cargo, o candidato deveria estar no exercício da atividade profissional ou econômica por mais de dois anos, nos termos dos dispositivos legais e normativos pertinentes (art. 661, alínea “f”, c/c o art. 540, § 1º, da CLT e art. 2º, inciso II, alíneas “g” e “h”, da Instrução Normativa TST nº 12/97).

Desse modo, se tal requisito não foi preenchido, o Sr. João Batista não poderia ter participado do procedimento e, uma vez ter declarado cumprir essa exigência, com o auxílio de terceiros, agiu de má-fé, consoante bem assinalado pelo Ministério Público junto a este Tribunal em seu parecer.

Impõe-se, portanto, determinar a devolução das importâncias percebidas pelo ex-juiz, nos termos propostos.

De outra parte, no tocante à determinação alvitada pelo Ministério Público, constante da alínea “c.2” da conclusão de seu parecer, cumpre lembrar a medida dirigida à SEGECEX, em recente assentada, para que constituísse grupo de trabalho específico a fim de discutir, de maneira abrangente, a situação dos processos de nomeação de juízes classistas, tendo em vista a ausência de procedimentos para a apreciação automática, pelo Tribunal, de tais processos (item 8.5 da Decisão nº 68/2001-Plenário, *in* Ata nº 06/2001).

Nesse contexto, e à vista da anulação do ato de admissão ora em exame, promovida pelo próprio TRT/PB, deixo de acolher a determinação.

Ante todo o exposto, acolho, na essência, o encaminhamento propugnado nos pareceres e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à sua consideração.

## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha

Em exame Representação formulada pelos Srs. Márcio Roberto de Freitas Evangelista e Rildo Albuquerque Mousinho de Brito, membros do Ministério Público do Trabalho, em exercício na Procuradoria Regional do Trabalho no Estado da Paraíba - PRT-13ª Região, por meio da qual encaminham cópias de peças atinentes à impugnação da investidura do Juiz Classista João Batista de Araújo Filho e solicitam que esta Corte de Contas, à vista da documentação apresentada, negue registro à nomeação do aludido vogal, com fundamento no artigo 71, inciso III, da Constituição Federal, e “*determine a devolução dos vencimentos por ele indevidamente percebidos*” (fl. 01).

A SECEX/PB, em pareceres uniformes, opina por (fls. 52):

“a) *que se conheça da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;*

b) *determinação à Presidência do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 195 do Regimento Interno/*

TCU, no sentido de que, no prazo de quinze dias, adote as providências necessárias ao ressarcimento ao Erário de qualquer valor que tenha sido pago ao Sr. JOÃO BATISTA DE ARAÚJO FILHO em consequência da ocupação da função de Juiz Classista Titular de Junta, ante a declaração de nulidade do Ato GP nº 92/99”.

Mediante Despacho, o Relator, Exmº Sr. Ministro Guilherme Palmeira, solicita o pronunciamento do Ministério Público (fls. 53).

Afigura-se-nos adequado o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, pelas razões que passamos a aduzir.

No âmbito deste Tribunal, há precedentes jurisprudenciais no sentido de dispensar a restituição dos valores percebidos por juízes classistas indevidamente investidos na função.

No princípio da boa-fé e na constatação da efetiva contraprestação dos serviços têm residido os fundamentos principais da não-imputação de débito (v.g., Decisões nºs 207/99 e 092/2000, ambas prolatadas pelo Plenário – in Atas nºs 17/99 e 06/00).

Passemos, pois, à análise do caso em foco.

Por meio do Acórdão nº 056407, o TRT-13ª Região, ao apreciar a impugnação oferecida pela Procuradoria Regional do Trabalho, decidiu tornar inválida a investidura do Sr. João Batista de Araújo Filho e determinar o cancelamento, para todos os efeitos legais, da contagem do período referente ao exercício do mandato atacado (fls. 21-26).

*In casu*, a nulidade foi declarada em virtude de o Sr. João Batista de Araújo Filho ter apresentado certidão incompleta emitida pela Justiça Estadual, visto que abrangente unicamente das ações criminais, sem referência aos feitos cíveis, contrariando o disposto no artigo 2º, inciso II, alínea “e”, da Instrução Normativa TST nº 12, que prescreve deva ser o processo de apresentação das listas tríplices no TRT instruído pela entidade sindical com o original ou cópia autenticada de “*Certidões Negativas dos distribuidores das Justiça Federal e Estadual, cíveis, criminais e trabalhista, dos lugares em que haja residido nos últimos 5 (cinco) anos*” (fls. 24).

No tocante ao pedido de devolução de todas as quantias percebidas pelo Sr. João Batista de Araújo Filho em decorrência do exercício do cargo, o Tribunal Regional entendeu não assistir razão ao Ministério Público. Primeiramente, em razão da inadequação da via, pois a postulação deveria ser encaminhada por meio de ação própria de cunho condenatório. Num segundo momento, porque, mesmo que assim não fosse, “*o exercício da função ocorreu em razão da presunção de legalidade do ato, não sendo justo a prestação de serviço sem a correspondente contraprestação*” (fls. 25).

Por oportuno, trazemos à colação alguns precedentes do colendo Tribunal Superior do Trabalho - TST acerca da pertinência da devolução das importâncias percebidas.

A jurisprudência da Suprema Corte Trabalhista é pacífica no sentido de que a impugnação à investidura de juiz classista, em virtude do não-preenchimento dos requisitos legais/regulamentares aplicáveis à espécie, dá ensejo não só ao **afastamento imediato do cargo** e à **nulidade do ato de nomeação**, como também à **devolução**

**da remuneração recebida** (Acórdão nº 309, de 04/12/97 - Recurso Ordinário nº 344.270 e Acórdão nº 295.367, de 25/06/98 – Recurso Ordinário nº 295.367).

A devolução só é legalmente cabível se a nomeação tiver decorrido de conduta caracterizadora de má-fé (Acórdão nº 127, de 08/08/96 – Recurso Ordinário nº 167.114), não cabendo “a devolução aos cofres públicos dos valores percebidos, desde que não provada a má-fé no recebimento, ademais da efetiva prestação de serviços” (Acórdão nº 295, de 27/03/90 - Recurso Ordinário nº 1.039).

Na lição de De Plácido e Silva, a má-fé “decorre do conhecimento do mal, que se encerra no ato executado, ou do vício contido na coisa, que se quer mostrar como perfeita, sabendo-se que não o é. A má-fé, assim, é revelada pela ciência do mal, certeza do engano ou do vício, contido no ato ou conduzido pela coisa. Assim, se pelas circunstâncias, que cercam o fato ou a coisa, se verifica que a pessoa tinha conhecimento do mal, estava ciente do engano ou da fraude, contido no ato, e, mesmo assim, praticou o ato ou recebeu a coisa, agiu de má-fé, o que importa dizer que agiu com fraude ou dolo. E quando não haja razão para que a pessoa desconheça o fato, em que se funda má-fé, esta é, por presunção, tida como utilizada” (in Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 507).

Nestes autos, consoante demonstrado pelos procuradores da PRT-13ª Região, verifica-se que o Sr. João Batista de Araújo Filho, no momento da candidatura, não atendia os requisitos previstos no artigo 661, alínea “f”, da Consolidação das Leis de Trabalho, quais sejam, estar no exercício de atividade econômica ou profissional e contar mais de 2 (dois) anos de desempenho nessa mesma atividade.

*A respeito, reproduzimos trecho da inicial do Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria Regional do Trabalho (fls. 46-47):*

“Se, à época de sua habilitação ao cargo de classista (janeiro/99), o Recorrido já deixara, **há mais de um ano**, de figurar na mencionada sociedade, desvinculando-se da categoria do comércio atacadista de drogas e medicamentos, não poderia, obviamente, ter participado da disputa em lista tríplice confeccionada pelo Sindicato representativo desse segmento econômico. Incide, na hipótese, o disposto no **artigo 540, §º 1º, da CLT**” (*destaque do original*), no sentido de que perde os direitos de associado o sindicalizado que por qualquer motivo deixa o exercício da atividade/profissão.

Nessa linha de raciocínio, tendo declarado cumprir tais exigências, de modo a se tornar apto à candidatura, autorizada está a conclusão de que o Sr. João Batista de Araújo Filho agiu de má-fé, impondo-se, pois, a devolução da remuneração percebida no período.

Por fim, convém tecer algumas considerações acerca do registro da admissão do Sr. João Batista de Araújo Filho, cuja ato de nomeação – ATO TRT GP Nº 092/99 – data de 30/04/99 (fls. 08).

A Instrução Normativa nº 16/97 desta Corte, que disciplina o envio ao TCU de informações relativas aos atos de admissão de pessoal, para fins de apreciação da legalidade e registro, assim dispõe:

“Art. 7º A unidade administrativa responsável pelos atos de admissão e de concessão deverá cadastrar, no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissões e Concessões – SISAC, as informações a eles pertinentes e encaminhar os respectivos processos ao órgão setorial de controle interno, no prazo de vinte dias a partir da data de sua publicação, ou, sendo esta dispensada, a partir da assinatura do ato.

§1º Nos casos de atos de admissão de pessoal e de concessão de pensão, contar-se-á o prazo a partir da posse do interessado e do deferimento do benefício pensional respectivamente”.

Sobre o assunto, convém salientar que, a despeito do tempo decorrido desde a nomeação (abril/99), não constam do SISAC, até a presente data, as informações atinentes à admissão do Sr. João Batista de Araújo Filho, daí se concluir não ter sido o respectivo processo encaminhado ao Controle Interno. Cabe, portanto, formular determinação ao órgão de origem (TRT/PB) a fim de que, no prazo fixado, cumpra o disposto no citado normativo.

Destarte, em atenção à audiência propiciada pelo Relator, Exmº Sr. Ministro Guilherme Palmeira, posicionamo-nos no sentido de o Tribunal:

a) com fundamento no artigo 213 do Regimento Interno/TCU c/c os artigos 68 e 69, inciso I, da Resolução TCU nº 136/2000, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) com fulcro no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o artigo 45 da Lei nº 8.443/92, **assinar prazo** para que o Exmº Sr. Juiz-Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba - TRT/13ª Região dê exato cumprimento à lei, adotando as providências necessárias com vistas à devolução dos vencimentos indevidamente percebidos pelo Sr. João Batista de Araújo Filho, investido na função de Juiz Classista Titular de Junta (ATO TRT GP nº 092, de 30/04/99), haja vista o não-preenchimento de requisitos essenciais previstos no artigo 540, § 1º, c/c o artigo 661, alínea “f”, da Consolidação das Leis do Trabalho, configurando má-fé na candidatura à função;

c) determinar ao Exmº Sr. Juiz-Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba - TRT/13ª Região que, **no prazo fixado**:

c.1 - informe a este Tribunal as providências adotadas no tocante à determinação *supra*;

c.2 – ultime medidas visando ao cadastramento, no SISAC, das informações relativas ao ato de admissão do Sr. João Batista de Araújo Filho, encaminhando o respectivo processo ao Controle Interno, nos termos do artigo 7º, *caput* e § 1º, da Instrução Normativa TCU nº 16/97;

d) enviar cópia da Decisão que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, à Procuradoria Regional do Trabalho no Estado da Paraíba – PRT/13ª Região;

e) restituir os presentes autos à SECEX/PB, para que, oportunamente, dê prosseguimento à instrução do processo, tendo em vista a deliberação objeto da alínea “b” acima.

DECISÃO Nº 214/2001 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº TC-010.409/2000-1
2. Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados: Márcio Roberto de Freitas Evangelista e Rildo Albuquerque Mousinho de Brito (membros da Procuradoria Regional do Trabalho no Estado da Paraíba)

4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/PB

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba

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

DECIDE:

8.1. conhecer da Representação formulada pelos interessados com fundamento no art. 69, inciso I, da Resolução nº 136/2000, para, no mérito, considerá-la procedente;

8.2. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região que promova, junto ao Sr. João Batista de Araújo Filho, o ressarcimento das importâncias que lhe foram pagas durante o período em que irregularmente integrou a magistratura trabalhista, instaurando, se for o caso, a competente tomada de contas especial;

8.3. determinar à SECEX/PB que acompanhe a implementação da medida consignada no item 8.2 acima;

8.4. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, aos interessados e ao TRT/13ª Região;

8.5. determinar a juntada dos presentes autos às respectivas contas do TRT/13ª Região.

9. Ata nº 14/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 18/04/2001 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira (Relator) e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Benjamin Zymler.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

GUILHERME PALMEIRA

Ministro-Relator

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 27/04/2001.

---

**TCU - AVERBAÇÃO DE TEMPO DE EXERCÍCIO EM FUNÇÃO  
COMISSIONADA SEM VÍNCULO EFETIVO COM A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**  
**Administrativo**

---

Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues

Grupo II - Classe VII – Plenário

TC-016.462/1999-8

Natureza: Administrativo

Interessado: Alfredo Sérgio Teixeira de Macedo, Analista de Finanças e Controle Externo – Área Controle Externo

*Ementa: Administrativo. Solicitação de averbação de tempo de exercício em função comissionada, atinente a período em que o solicitante era detentor de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, objetivando a incorporação da retribuição do cargo em comissão. Investidura do servidor no cargo de provimento efetivo em 15.9.99, data em que já se encontrava revogada, pela Lei 9.527, de 11.11.97, a Lei 8.911/94, que autorizava e disciplinava a incorporação da retribuição pelo exercício de função de confiança ou cargo em comissão. Impossibilidade de incorporação de quintos ou décimos e sua conversão em VPNI por servidor, sem vínculo efetivo com o serviço público, que nele ingressou após 11.11.97, data da ab-rogação da Lei 8.911/94. Não há direito adquirido a regime jurídico, sendo juridicamente impossível a incorporação de parcelas remuneratórias, com fundamento em legislação já revogada, pois para a aquisição do direito, com o ingresso deste no patrimônio do pretendo titular, seria imprescindível, antes da revogação da Lei 8.911/94, se houvessem reunido e consumado todos os requisitos legais necessários à sua constituição. Existência de precedente do Plenário do TCU, materializado na Decisão nº 69/2000, proferida no TC-003.883/1999-0. Indeferimento do pleito. Ciência ao interessado e a órgãos de controle interno da Administração Pública Federal. Arquivamento do processo.*

### RELATÓRIO

O servidor Alfredo Sérgio Teixeira de Macedo, matrícula 3.840-7, investido, em 15.9.99, no cargo de Analista de Finanças e Controle Externo, Área Controle Externo, requereu, junto à Secretaria-Geral de Administração, a averbação do tempo de função comissionada, exercida no Ministério da Fazenda, no período de 19.12.79

a 4.5.86, para efeito de incorporação de vantagem pessoal, na forma da Lei 8.911/94 (fl. 1).

A instrução inicial (fl. 4) demonstrou que o requerente somente veio a ostentar vínculo efetivo com o Serviço Público Federal em data posterior à edição da Lei 9.527, de 11.11.97, que extinguiu a incorporação da vantagem pessoal denominada “quintos”, ou “décimos”, e transformou as importâncias pagas em razão de incorporação em vantagem pessoal nominalmente identificada, conforme transcrito a seguir:

*“Art 15. Fica extinta a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994.*

*§ 1º. A importância paga em razão da incorporação a que se refere este artigo passa a constituir a partir de 11 de novembro de 1997, vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente à autorização decorrente da revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.*

*§ 2º. É assegurado o direito à incorporação ou atualização de parcela ao servidor que, em 11 de novembro de 1997, tiver cumprido todos os requisitos legais para a concessão ou atualização a ela referente.”*

Nesse sentido, após considerar que o pedido seria desprovido de fundamento legal, uma vez que o requerente não teria preenchido o requisito básico, consistente na investidura em cargo efetivo no Serviço Público Federal, até a data da revogação, pela Lei 9.527/97, dos dispositivos da Lei 8.911/94 assegurores da vantagem pleiteada, a sra. Secretária de Recursos Humanos acolheu as propostas de indeferimento do pedido, contidas nas instruções fls. 4 e 18/9, sugerindo, em acréscimo, a prévia audiência da Consultoria Jurídica desta Corte (fl. 20).

O interessado obteve vista dos autos e solicitou a juntada do primeiro memorial fls. 22/33, em que reconhece a ausência de vínculo efetivo com o Serviço Público Federal em 11.11.97, mas argumenta que havia anteriormente exercido cargo em comissão na Administração Pública Federal, fazendo jus à incorporação, em consonância com a Decisão 462/96, do Plenário desta Casa, **in verbis**:

*“8.1. conhecer da consulta, que preenche os requisitos regimentais de admissibilidade, para responder à consulente que pode ser computado, para fins de incorporação da vantagem denominada ‘quintos’, o tempo de serviço prestado à Administração Pública Federal antes da Lei nº 8.911/94, em cargo em comissão, sem vínculo efetivo com essa administração, em favor de servidor público investido posteriormente em cargo de provimento efetivo, observando-se os efeitos financeiros devidos somente a partir da Lei nº 8.911/94, conforme Instrução Normativa nº 07/94-SAF.”*

Nessa linha, afirma que lhe faltava apenas cumprir a condição de investir-se posteriormente em cargo de provimento efetivo, direito adquirido assegurado pelo § 2º do art. 15 da Lei 9.527/97.

Fundamenta sua dedução, essencialmente, no art. 6º, § 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil e no art. 114 do Código Civil, que assim dispõem:

“Art. 6º. (...)”

§ 2º. *Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.*”

“Art. 114. *Considera-se condição a cláusula, que subordina o efeito do ato jurídico a evento futuro e incerto.*”

Menciona, em seguida, excertos doutrinários a respeito do direito adquirido condicional, a seguir exemplificados:

“Direito Condicional. (...) *Pode-se considerar, segundo Porchat, como adquirido o direito condicional porque torna-o esperado, mais ainda não realizado, Com o implemento da condição, supõe-se ter ele existido desde o instante da ocorrência do fato que o criou. O direito condicional, embora dependente de um evento futuro e incerto, já é um bem jurídico, tendo valor econômico e social e constituindo elemento do patrimônio de seu titular. Justamente pelo fato de ter o direito adquirido condicional um valor econômico e constituir bem jurídico é que ele se diferencia do expectativa de direito, que, não tendo significado patrimonial, pode, sem lesão, ser abolida em qualquer tempo pela lei.*” (Maria Helena Diniz. *Dicionário jurídico*)

“Uma nova lei (...) não deve trazer nenhuma lesão aos direitos adquiridos sob o império da lei precedente, ainda que mesmo que esses direitos fossem subordinados a uma condição suspensiva que viesse a cumprir-se depois da promulgação da lei nova; porque é de princípio que a condição realizada tem efeito retroativo a partir do dia do contrato.” (Duraton, **apud** Levenhagen. *Código Civil – Comentários Gerais*)

“(...) no direito condicionado o adimplemento da condição, mesmo que se verifique sob o domínio de uma lei nova, tem efeito retroativo, de modo que o direito se considera real e efetivo desde o momento em que nasceu sob condição.” (Porchat, **apud** Levenhagen. *Código Civil – Comentários Gerais*)

Por fim, reforça seu pedido inicial, afirmando que a Lei 9.527/97 não faz menção ao requisito de estar exercendo, na data de sua edição, cargo efetivo no Serviço Público Federal. Ela apenas assegurou o direito adquirido de quem já havia preenchido o requisito exigido no art. 3º da Lei 8.911/94, ou seja, apenas de ter exercido, anteriormente, cargo em comissão, a teor da Decisão Plenária 462/96. A condição para que se produzissem os efeitos assegurados pelo § 2º do art. 15 da Lei 9.527/97 teria sido implementada – como argumenta - quando tomou posse neste Tribunal, em 15.9.99.

Ainda outra peça foi juntada aos autos pelo requerente (fls. 38/40), cujo teor deixo de relatar por não se tratar de produção de novos elementos influentes no mérito.

Instada a se pronunciar, a Consultoria Jurídica desta Casa sugere o deferimento do pleito, alicerçando-se exatamente nos mesmos argumentos utilizados pelo interessado, conforme o trecho de seu parecer fls. 41/7, transcrito a seguir:

*“...18. A redação do dispositivo legal combinada com o texto da deliberação desta Corte permite que se chegue, s.m.j., com clareza, às seguintes conclusões:*

*18.1. o parágrafo 2º do artigo 15 da Lei nº 9.527/97 assegurou o direito à incorporação de parcela a qualquer servidor que, em 11/11/97, tiver cumprido todos os requisitos legais para a concessão a ela referente;*

*18.2. nenhum dispositivo dessa mesma Lei estabelece que o servidor a que se refere o parágrafo 2º de seu artigo 15 deva ter tomado posse ou entrado em exercício até a sua data de vigência;*

*18.3. os requisitos legais a que se refere o dispositivo em tela são, para fins de incorporação de parcela, os estabelecidos pelo artigo 3º da Lei 8.911/94, que dispõe: ‘(...) o servidor investido em função de direção, chefia e assessoramento, ou cargo em comissão, previsto em lei, incorporará à sua remuneração a importância equivalente à fração de um quinto da gratificação do cargo em função para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos’;*

*18.4. o Colegiado desta Corte determinou, por meio da Decisão nº 462/96, que o pressuposto básico, para fins de incorporação, está vinculado ao efetivo exercício de função de confiança ou cargo em comissão no Serviço Público Federal, conforme preceitua o artigo 3º da Lei nº 8.911/94;*

*18.5. ao determinar que se o servidor não detiver cargo efetivo não poderá gozar do direito à vantagem correspondente, fica claramente fixado o entendimento deste Tribunal de que o direito à vantagem já existe desde o momento do implemento do requisito temporal – doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos –, não podendo, entretanto, ser exercido enquanto o seu titular não for ocupante de cargo efetivo na administração pública federal, o que caracteriza, inequivocamente, a existência de direito adquirido condicional.*

*18.6. este entendimento é corroborado, também, quando, em sua Decisão, este Tribunal dispõe que: ‘comprovado o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, satisfeitos os demais requisitos legais, faz jus o servidor à incorporação da vantagem pecuniária a partir de quando passar a exercer o cargo efetivo’.*

*19. No presente caso, o requerente exerceu cargo em comissão na administração pública federal por mais de cinco anos, tendo cumprido, portanto, todos os requisitos estabelecidos pela Lei nº 8.911/94 para a aquisição do direito à incorporação das cinco parcelas de quintos, cuja percepção ficou condicionada à sua investidura em cargo efetivo, conforme entendimento firmado pela Decisão nº 462/96.*

*(...)”*

Com fundamento no parecer da Consultoria Jurídica, a Presidência desta Casa, em despacho de 27.10.2000, deferiu o pleito dos servidor (fl. 48).

Encaminhados ao autos à Secretaria-Geral de Administração, para a adoção das providências, a sra. Secretária de Recursos Humanos trouxe à colação recente decisão do Plenário desta Corte, proferida na sessão de 9.2.2000, nos autos do TC-003.883/1999-0, de relatoria do eminente Ministro Guilherme Palmeira, que versava sobre denúncia de ilegalidade na concessão da vantagem de “quintos” a servidor do TRT da 16ª Região (fl. 57/8), que, nos termos da Lei, não faria jus a ela.

Na ocasião, o Tribunal decidiu (fl. 55):

*“8.2. assinar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, o prazo de (quinze) dias, a partir da notificação, para que o Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, consistente na anulação do ato de apostilamento de incorporação de quintos de funções comissionadas ao servidor Eugênio Augusto de Almeida Neto, tendo em vista a falta de amparo legal, uma vez que o mencionado servidor não era detentor de cargo efetivo na data de 11/11/97 para fazer jus à citada incorporação, nos termos do art. 15, § 2º, da Lei nº 9.527/97.”*

De conseguinte, foram os autos remetidos à ciência da Presidência, que, ante a existência de orientação divergente, reconsiderou seu despacho anterior e determinou o sorteio de relator (fl. 60), para análise do processo e deliberação em Plenário.

Sorteado relator da matéria e presentes os autos em meu gabinete, o interessado protocolizou ainda outro memorial, juntado às fls. 64/84, segundo o qual, sem apresentar argumentos adicionais, pede vênias para afirmar que a Decisão Plenária 69/2000 originou-se de duas premissas merecedoras de novo exame.

Primeiramente, a Decisão 462/96 consagrou o entendimento de que os requisitos a serem atendidos para a aquisição do direito à incorporação eram tão-somente os da Lei 8.911/94, ou seja, apenas o exercício do cargo ou função estabelecidos naquela lei, sendo equivocada a premissa de que o servidor estivesse investido em cargo de provimento efetivo em 11.11.97.

Em segundo, o requerente teria direito adquirido, e não expectativa de direito. Na expectativa de direito, segundo Plácido e Silva, *“ainda não há direito, nem mesmo futuro; há simples possibilidade de futura aquisição de direito (...). No direito futuro, embora a aquisição dependa de condição ou evento, já o direito existe, isto é, mesmo que se mostre condicional não se pode dizer uma expectativa. Esta não se revela um bem jurídico, que deva ser protegido e defendido, enquanto que o direito, mesmo condicional, já possui um valor econômico social, constituindo elemento que se aprecia patrimonialmente. É de defesa assegurada.”*

Por considerar que a matéria tem especial relevância no âmbito de toda a Administração Pública, solicitei o pronunciamento do Ministério Público (fl. 85), que assim dispõe no parecer fls. 86/8:

*“(...)A questão fulcral está relacionada à modificação do regime jurídico regulador da matéria com o advento da já citada Lei nº 9.527/97. O alegado implemento de condição não se configura quando da posse do requerente no Tribunal.*

Na verdade, a matéria já mereceu exame do Plenário deste Tribunal, conforme se pode verificar da transcrição feita pela Secretária de Recursos Humanos às fls. 57/58 (Decisão 69/2000, Plenário, anexada fls. 49/56).

A situação ora **sub examine** se adequa perfeitamente ao teor da Decisão 69/2000 não se justificando o deferimento de solução diversa.

Note-se que a inovação legislativa não ofendeu qualquer direito do requerente, pois o mesmo ainda não integrava o seu patrimônio. A titularidade do cargo efetivo é **requisito legal** para a aquisição do direito de quintos, não se tratando de **condição suspensiva** (LICC art. 6º, § 2º). Esta conclusão advém da leitura do art. 3º da Lei nº 8.911/94 que previa “que o servidor investido em função de direção, chefia ou assessoramento, ou cargo em comissão, previsto nesta Lei, incorporará **a sua remuneração** a importância equivalente à fração de um quinto da gratificação do cargo ou função para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos”. O edito legal, ao dispor que o servidor ‘incorporará a sua remuneração’ a parcela de quintos está, sem dúvidas, referindo-se à **remuneração do cargo efetivo**, afinal, qualquer outro entendimento seria um contra-senso e um total desrespeito à lógica e à razão. Pode-se concluir, assim, que para incorporar parcelas de quintos é necessário, por força de lei, que o servidor possua remuneração de cargo efetivo, só possível com a respectiva titularidade.

Posta a premissa de que a titularidade do cargo efetivo é requisito legal para a aquisição do direito à incorporação de parcelas de quintos, e não condição suspensiva para o exercício deste direito, incide plenamente no caso a norma do art. 15, § 2º, da Lei nº 9.527/97, que nega o direito à incorporação a servidores que não tenham cumprido até 11/11/1997 **todos** os requisitos legais para sua aquisição, entre eles a titularidade de cargo efetivo.

O interessado não nega que não tinha ainda completado os atos necessários à incorporação antes da mudança de regime, faltando-lhe o exercício do cargo efetivo. Em seu raciocínio, a posse e exercício de cargo efetivo seria a **condição** que faltava para o exercício do direito questionado, e não um requisito legal para a sua aquisição, como entendemos. No entanto, ao assumir ele o cargo efetivo já não tinha o direito à incorporação sendo certo que ‘para a aquisição do direito, ou seja, para o ingresso deste no patrimônio do pretendo titular, seria mister que, antes da revogação, se houvessem reunido e consumado todos os elementos, isto é, os fatos idôneos à sua constituição ou produção.’ (MS 21216 - DF, Pleno, Min. Octavio Galloti)

É de se ressaltar, ainda, que o deferimento do pleito ora examinado encontra óbice anterior à data mencionada no art. 15, § 2º, da Lei nº 9.527/97. Em março de 1995 a MP nº 939/95, em seu art. 5º, § 6º, consignou que somente poderia haver incorporação nos casos em que o exercício da função ou cargo comissionado fosse **concomitante** com o exercício de cargo efetivo. Posteriormente, em 26/09/1995, surge a MP nº 1.160/95 a qual, além de dispor expressamente de modo diverso não mais exigindo a concomitância (ver art. 2º, referente à nova redação do § 2º do art.

3º, da Lei nº 8.911/94), não convalidou os atos praticados com base na Medida Provisória anterior (MP nº 1.127/95). Finalmente, voltou a vigor, agora definitivamente, a norma exigindo a concomitância a partir de 25/11/95, data da publicação da MP nº 1.195, de 24/11/95, a qual, além de reestabelecer a exigência constante do referido art. 5º, § 6º, da já caduca MP nº 939/95, não convalidou os atos praticados com base, entre outros, no art. 2º da MP nº 1.160/95, acima citado, causando, portanto, a ineficácia **ex tunc** deste dispositivo.

A redação do art. 3º da Lei nº 8.911/94, no que aqui interessa, a partir de 25.11.95 (desde a publicação da MP nº 1.195, de 24.11.1995 até a MP nº 1.480-36, de 6.11.1997) até a sua revogação em 11.11.1997 pelo art. 18 da Lei nº 9.527/97 ficou assim:

‘Art. 3º Para os efeitos do disposto nos parágrafos do art. 62 da Lei nº 8.112, de 1990, **o servidor ocupante de cargo efetivo** investido em função de direção, chefia ou assessoramento, em cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial, previstos nesta Lei, incorporará a sua remuneração (.....)’.

Sendo assim, a partir de 25/11/95 e até 11.11.1997, vigorou norma autorizadora da incorporação de quintos ou décimos, única e exclusivamente, na hipótese de exercício concomitante de cargo efetivo regido pela Lei nº 8.112/90 com a função ou cargo em comissão. Note que as Medidas Provisórias nº 1.195/95 e sucessivas reedições tiveram seus efeitos confirmados pelo art. 20 da Lei nº 9.624, de 2.4.1998.

Portanto, ante o supra exposto e à luz do entendimento doutrinário e jurisprudencial majoritário, pode-se afirmar que a incorporação pretendida deve ser negada por falta de amparo legal, uma vez que o tempo de serviço prestado em cargo em comissão ou função comissionada por quem - até a data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 1.195/95, convalidada pela Lei nº 9.624/98 - não ocupava cargo efetivo, não pode ser computado para efeito de incorporação de quintos, ou seja, a partir de **25/11/95**, passou a ser requisito legal imprescindível para a incorporação do tempo de serviço em cargo em comissão ou função de direção, chefia ou assessoramento, o exercício concomitante de cargo efetivo regido pela Lei nº 8.112/90, faltando-lhe ainda, à evidência, fundamento para o amparo do art. 15, § 2, da Lei nº 9.527/97”.

Comparece, então, o interessado, aos autos, com novo memorial (fls. 89/99). Contesta o parecer do Ministério Público, no que afirma que o art. 15 da Lei 9.527/97 “não ofendeu qualquer direito do requerente, pois o mesmo não integrava o seu patrimônio”.

Reitera, então, que “já possuía direito adquirido condicional, à época da edição do diploma, ficando resguardando seu direito pelo § 2º do art. 15 da nova norma editada. E direito adquirido, ainda que condicional, integra, sim, o patrimônio individual. A afirmação do MPTCU em sentido contrário, citada no item precedente, obriga a trazer de novo à colação a contrariada doutrina a respeito, produzida por consagrados mestres nas obras citadas na petição anterior, a saber (...)”.

Acrescenta às suas alegações que o exercício do cargo em comissão, para fins da vantagem da incorporação de quintos, não há de ser concomitante com a titularidade de cargo efetivo, mas que esta pode ocorrer no futuro, pois a lei “*não teria empregado o termo NOMEADO, utilizado para o exercício de cargo em comissão. Ter-se-ia limitado a lei a empregar somente a expressão DESIGNADO, utilizada no caso da designação de servidores efetivos para o exercício de função gratificada. Naturalmente, trata-se de detalhe técnico da área de Recursos Humanos da Administração Pública que escapou ao exame da d. Procuradoria, induzindo-a ao equívoco apontado. Ao admitir o servidor nomeado, expressamente a lei abrange o caso que vierem posteriormente a ingressar nos quadros efetivos do serviço público*”.

O interessado formula, ainda, raciocínio hipotético para robustecer sua tese de direito adquirido:

“Admitamos que, em 1994, tivesse sido editada uma lei nos seguintes termos: ‘Lei nº 100/94 – Art. 1º. Aquele que possuir automóvel e fabricação nacional movido a álcool terá direito à isenção de IPI na compra de novo automóvel movido a álcool, que vier a ser adquirido em substituição ao anterior.’.

Mais tarde, em 1997, é editada uma nova lei, dizendo: ‘Lei 200/97 – Art. 1º, Fica extinta a isenção de IPI estabelecida pelo art. 1º da Lei nº 100/94. § 1º. (...) § 2º. É assegurado o direito à isenção àquele que, em 11 de novembro de 1997, tiver cumprido todos os requisitos legais para a isenção a ela referente.’ (texto semelhante, *mutatis mutantis*, ao do § 2º do art. 15 da Lei nº 9.527/97).”

Entende o requerente que, a qualquer tempo, desde que venha a implementar a condição futura e incerta de adquirir novo carro movido a álcool em substituição ao anterior, adquirido antes da edição da Lei 200/97, poderia pleitear a isenção do IPI, visto que teria preenchido todos os requisitos da lei de 1994.

Sobre as medidas provisórias, mencionadas pelo Ministério Público, que antecederam à Lei 9.527/97, de 25.11.95 a 11.11.95, e regulavam a autorização de incorporação de quintos ou décimos, única e exclusivamente, na hipótese de exercício *concomitante* de cargo efetivo, o pleiteante afirma que baseou seu requerimento na legislação em vigor à época da postulação e só esta poderia regular o seu pleito, “*nunca na legislação anterior já revogada, absorvida ou transformada por nova norma decretada pelo Congresso*”.

Conclui que, se o legislador retirou da redação da Lei 9.527/97 a concomitância antes exigida, fê-lo porque não queria que tal exigência figurasse da lei.

Um quarto memorial foi juntado aos autos por solicitação do requerente (fls. 100/2), visando a fortalecer a já citada alegação a respeito dos efeitos derivados da distinção entre as expressões “nomeação para cargo em comissão” e “designação para função de confiança”, constantes das Leis 8.112/90, 8.911/94 e 9.527/97, e a reiterar que a expressão “nomeação” destina-se aos casos de indicação de servidores, sem vínculo efetivo com o Serviço Público para o exercício de “cargo em comissão”.

Retorna o processo à apreciação do Plenário, após a obtenção de vista dos autos solicitada pelo eminente Ministro Valmir Campelo na sessão extraordinária de caráter reservado de 28.3.2001.

É o relatório.

## VOTO

Pretende hoje o requerente a incorporação da vantagem remuneratória dos quintos, de que respectivamente trata a Lei 8.911/94, uma vez que exerceu cargo em comissão, no Ministério da Fazenda, sem vínculo efetivo, no período de 19.12.79 a 4.5.86.

Ocorre, porém, que ele somente foi investido no cargo de provimento efetivo de Analista de Finanças e Controle Externo deste Tribunal em 15.9.99, muito após a ab-rogação da Lei 8.911/94.

Verifico que esta Corte já deliberou sobre a matéria. Na sessão de 9.2.2000, o Plenário desta Casa, ao examinar caso idêntico, determinou a anulação do ato de incorporação de quintos de funções comissionadas a servidor de tribunal que não havia sido detentor de cargo efetivo até a data de 11.11.97, nos termos do art. 2º da Lei 9.527/97, tendo, posteriormente, assumido cargo efetivo (Decisão 69/2000-TCU-Plenário).

Os pertinentes fundamentos dessa deliberação são os mesmos esposados pelos lúcidos pareceres da Secretaria-Geral de Administração e do Ministério Público, consistentes no fato de que, por ocasião da posse do requerente no cargo efetivo de Analista, o instituto da incorporação dos quintos já havia sido extinto, por força do art. 15 da Lei 9.527, de 11.11.97, reconhecendo, o § 2º do mesmo dispositivo, o direito adquirido somente a quem, em 11.11.97, houvesse “*cumprido todos os requisitos legais para a concessão*”, dentre os quais a investidura em cargo de provimento efetivo no Serviço Público Federal.

Considero indene de críticas o pronunciamento do Plenário, razão pela qual é equivocada a posição defendida pelo interessado e pela douta Consultoria Jurídica deste Tribunal, no sentido de que a investidura em cargo de provimento efetivo não seria um dos requisitos legais exigidos pelo § 2º do art. 15 da Lei 9.527/97, senão condição, que subordina o efeito do ato jurídico a evento futuro e incerto, nos termos do art. 114 do Código Civil, consistindo, os requisitos legais, apenas os previstos no art. 3º da Lei 8.911/94, vale dizer, o exercício do cargo comissionado ou função de confiança.

O conceito de direito adquirido condicional não se aplica a este caso concreto. Todas as passagens da doutrina, colacionadas pelo interessado, dizem respeito a institutos de direito privado, aplicáveis a atos negociais, consistentes em elementos acidentais de negócios jurídicos. A *condição*, prevista no art. 114 do Código Civil, ao lado do *termo* (art. 123) e do *encargo* (art. 128), constituem cláusulas implícitas ou explícitas que, acessoriamente, se agregam a contratos e testamentos, salvo restrições legais, modificando os efeitos jurídicos do negócio.

A tese sustentada pelo requerente, com o abono da Consultoria Jurídica, implica o reconhecimento do direito adquirido a regime jurídico, hipótese jamais admitida no direito brasileiro. Com efeito, com a revogação do regime jurídico que autorizava e disciplinava o instituto da incorporação de quintos e décimos, apenas

os que poderiam ter incorporado tais parcelas até a data da revogação têm a ela direito, pois não se adquire direito à manutenção de legislação mais benéfica.

Ademais, o art. 117 do Código Civil preceitua que “*Não se considera condição a cláusula, que não derive exclusivamente da vontade das partes, mas decorra necessariamente da natureza do direito, a que acede*”. A propósito, exemplifica Maria Helena Diniz, cuja doutrina é também mencionada pelo requerente, a venda de uma casa se ela se perfizer por escritura pública; a entrega de legado se o legatário estiver vivo ao tempo da abertura da sucessão (*Código civil anotado*. p. 121. São Paulo: Saraiva. 1995)

Da mesma forma, é da própria natureza da incorporação dos quintos esteja o servidor investido em cargo de provimento efetivo, sendo este **status** requisito absolutamente essencial para a incorporação da vantagem. Não há incorporação senão na remuneração do cargo efetivo. Se não havia cargo efetivo, na oportunidade em que o ordenamento jurídico autorizava e disciplinava a incorporação, impossível sua ocorrência. Extinta a incorporação de parcelas, com a supressão de seu regime jurídico do ordenamento jurídico, inviável sua concessão, à luz do direito positivo.

Os quintos de função comissionada ou de cargo em comissão configuram parcelas remuneratórias calculadas sobre o valor das funções de confiança ou cargos comissionados, outrora passíveis de incorporação, nos termos estritos da legislação então vigente, aos vencimentos do *cargo efetivo* do servidor. Logo, só quem detinha cargo efetivo, enquanto vigente o regime de incorporação, pode incorporar a aludida vantagem.

A propósito, a legislação jamais cuidou de cargo efetivo eventual, futuro e incerto, mas de cargo que o servidor ocupava, enquanto também investido no cargo em comissão ou na função de confiança.

A vantagem dos quintos foi instituída com o intuito de conferir estabilidade financeira aos servidores que, por longos períodos, exerceram atribuições de confiança na Administração Pública Federal, reduzindo, ou mesmo evitando, perdas salariais, em virtude de destituição do cargo em comissão, com o conseqüente retorno do servidor ao cargo efetivo.

Não considero juridicamente possível, ou razoável, admitir que o exercício de função de confiança por servidor sem vínculo com o Serviço Público Federal criasse para este mesmo servidor o direito adquirido de incorporar quintos quando viesse, um dia, eventualmente, a ser empossado em cargo de provimento efetivo.

A Decisão Plenária nº 462/96 não serve de espaldar para os argumentos do requerente. Como visto, ela é de 1996, período em que estava em pleno vigor a Lei 8.911/94, a permitir a incorporação dos valores dos cargos em comissão e funções comissionadas, sempre enfatizando, como requisito básico, para a obtenção da vantagem, estar o servidor investido em cargo de provimento efetivo. Apenas sob a égide daquela legislação, considerou-se válida a incorporação de quintos e décimos por servidor sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, quando viesse a tomar posse em cargo de provimento efetivo.

Não poderia ela garantir, pois estaria arrogando função legislativa, que o adimplemento deste requisito pudesse ocorrer a qualquer tempo no futuro, eternamente, ainda que a vantagem viesse a ser suprimida do ordenamento jurídico, o que se deu com a edição da Medida Provisória 1.595-14, de 10.11.97, transformada na Lei 9.527, de 10.12.97.

Em nenhum momento, a Lei 9.527/97, em seu § 2º, garantiu direito perpétuo à vantagem dos quintos para os que exerceram cargo em comissão ou função de confiança sem vínculo efetivo com Administração Público Federal, caso viessem, um dia, eventualmente, a ser investidos em cargo de provimento efetivo dessa mesma administração, após a revogação da legislação instituidora dos quintos.

A Lei 9.527, de 10.12.97, apenas explicitou o marco temporal de 11.11.97, data da publicação da Medida Provisória 1.595-14, de 10.11.97, no Diário Oficial da União (Anexo 1, página 25.769), que deu origem à Lei 9.527, tendo a extinção da incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial, a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei 8.911/97, operado desde 10.11.97.

Outro argumento trazido pelo interessado consiste em que a distinção legal entre os termos “designação” para “função de confiança” e “nomeação” para “cargo em comissão” diz respeito a ser aquela primeira expressão utilizada no caso de servidores efetivos e esta, a “nomeação”, apenas no caso daqueles que não tenham vínculo efetivo com a Administração Pública. Tal distinção é artificial e não encontra suporte nem no direito positivo, nem na doutrina, nem tampouco na jurisprudência.

O efeito pretendido pelo interessado, decorrente da distinção entre as expressões utilizadas pelas leis ordinárias que disciplinavam a vantagem em comento, é, por exemplo, inteiramente dissonante do preceituado na Constituição Federal, cujo art. 37, inciso V, desde sua redação original, previa o exercício tanto de função de confiança quanto de cargo em comissão, preferencialmente, por servidores com vínculo efetivo com a Administração, conforme transcrito a seguir:

“Art. 37. (...)

*V – os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei.”* (redação original)

“Art. 37. (...)

*V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.”* (redação dada pela Emenda Constitucional 19/98)

Por fim, não obstante a similitude de redação, não vislumbro analogia possível entre o caso concreto do servidor e a situação hipotética por ele proposta, de natureza tributária, regida por princípios e hermenêutica próprios.

Lamento, portanto, concluir no sentido do indeferimento da vantagem pleiteada pelo servidor, uma vez que não há no ordenamento jurídico pátrio direito adquirido a regime jurídico.

Não obstante ora se aprecie a questão em procedimento de índole **interna corporis**, esta Corte tem reiterado seu entendimento e pacificado jurisprudência sobre o tema.

Nesse sentido, considerando que os efeitos cogentes dessas deliberações repercutem em toda a Administração Pública, em que se tem verificado a existência de dúvidas quanto ao tratamento da matéria, em especial no âmbito do Poder Judiciário, tenho por oportuno que o Tribunal envie cópia do inteiro teor da decisão a ser proferida nestes autos, para ciência, ao Conselho da Justiça Federal, órgão incumbido da coordenação central dos sistemas de recursos humanos da Justiça Federal, aos órgãos do controle interno do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e Regionais da Justiça Eleitoral e do Trabalho, assim como à Secretaria Federal de Controle.

A propósito, considero igualmente oportuno que esta Corte determine à Secretaria-Geral de Controle Externo que oriente às unidades técnicas no sentido de que, por ocasião da realização de auditorias na área de pessoal de órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal, verifique a estrita observância do entendimento expresso na decisão a ser proferida.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote DECISÃO que ora submeto à apreciação deste Plenário .

#### DECISÃO Nº 220/2001 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº TC-016.462/1999-8
2. Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Alfredo Sérgio Teixeira de Macedo, Analista de Finanças e Controle Externo – Área Controle Externo.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria-Geral de Administração – Secretaria de Recursos Humanos.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. indeferir o pedido de averbação do tempo de exercício em cargo em comissão na Administração Pública Federal, sem vínculo efetivo, para fins de incorporação de parcelas da retribuição do cargo comissionado, nos termos do art. 3º e 10 da Lei 8.911/94, e conseqüente constituição de vantagem pessoal nominalmente identificada, a teor do art. 15 da Lei 9.572/97, em razão de o servidor

<sup>1</sup> Publicada no BTCU nº 30, de 30/04/2001.

interessado haver se tornado titular de cargo de provimento efetivo da Administração Pública Federal após 11.11.97, data em que foi extinta a referida vantagem;

8.2. enviar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Conselho da Justiça Federal, aos órgãos de controle interno do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e Regionais da Justiça Eleitoral e do Trabalho e à Secretaria Federal de Controle;

8.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que oriente as unidades técnicas no sentido de que, por ocasião da realização de procedimentos fiscalizatórios na área de pessoal de órgãos e entidades jurisdicionados a este Tribunal, verifique a estrita observância do entendimento expresso nesta decisão;

8.4. encaminhar ao interessado cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam; e

8.5. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 13/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 18/04/2001 – Extraordinária de caráter reservado.

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Benjamin Zymler.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO  
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Ministro-Relator

**BNDES - PROPOSTA FORMULADA PELA COMISSÃO MISTA DE  
PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO  
CONGRESSO NACIONAL**  
**Relatório de Auditoria**

Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-003.710/2000-9 (c/ 01 volume)

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Responsável: Francisco Roberto André Gros, Presidente.

*Ementa: Relatório de Auditoria. Proposta formulada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Contratos de Consultoria. Constatação de impropriedades. Determinações. Encaminhamento de cópia da deliberação, do Relatório e do Voto à Presidência da entidade, à aludida Comissão Mista do Congresso Nacional, ao Ministro de Estado e à Secretaria Federal de Controle Interno. Juntada às contas referentes ao exercício de 1999.*

RELATÓRIO

Trata o presente processo do Relatório de Auditoria realizada pela então 7ª Secex, atual 5ª Secex, nos contratos de consultoria firmados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, em cumprimento à Decisão n. 508/99 – TCU – Plenário, por meio da qual foi aprovado o Plano de Auditorias para o 2º semestre de 1999, com a inclusão, entre outros, de trabalhos de fiscalização em contratos da espécie, celebrados pelos órgãos/entidades da administração direta e indireta, visando a atender proposta formulada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

2. Sob coordenação da então Saudi, a equipe de auditoria priorizou as seguintes verificações, nesta ordem (fls. 190/191):

2.1 – “se as contratações efetuadas atenderam ao interesse público, especialmente em relação à necessidade dos serviços prestados”;

2.2 – “se ocorreu o descumprimento da Lei das Licitações (Lei 8.666/93 e alterações posteriores)”;

2.3 – “os controles internos e a adequação dos procedimentos”;

2.4 – “se os serviços de consultoria podiam ser desempenhados por servidores do próprio órgão”.

3. Foram selecionados, para análise – seguindo critérios de relevância econômica e peculiaridades do objeto –, quatorze processos, no valor total de R\$ 5.296.797,00, que representaram 50,2% das despesas efetuadas com consultorias no período de 1997 a 1999, conforme quadro demonstrativo a seguir:

Contratado	Objeto do Contrato	Número do Contrato	1997 R\$	1998 R\$	1999 R\$	Total R\$
IBM Brasil Indústria Máquinas e Serviços	Assessoria técnica serviços técnicos de informática sist. Financeiros/ acompanhamento de operações	0148/98		1.415.622		1.415.622
Escritório Pinheiro Neto Advogados	Assessoria técnica serviços jurídicos ao programa finamex treinamento: 3141.07.04.00-8	0233/97	354.540	443.414		797.954
Tibau e Ferreira - Advogados Trabal.	Consultoria jurídica causas trabalhistas	0016/97	168.288	189.359	189.330	546.977
Unisys Brasil Ltda.	Assessoria técnica revisão do projeto do bug do ano 2000	0157/99			540.318	540.318
Dobel - Dist. de D. Oficial de Bras.	Assessoria técnica serviços de informações forenses em âmbito nacional referente a proc. na Justiça Fed. e Estadual	0107/97	121.536	183.024	194.231	498.791
Trevisan Auditores Independentes	Assessoria técnica demonstração financeira em nível internacional aditivo: R\$ 62.232,00 - pgto. em 07 parcelas iguais.	0480/97	140.000	256.671	35.561	432.232
Banque Nationale de Paris - BNP	Assessoria técnica estruturação financeira das operações de financiamento ao setor aeronáutico.	0349/98			417.386	417.386
Easy Informática Ltda.	Assessoria técnica implantação de plano diretor de telecomunicações no BNDES - aditivo de R\$ 34.707,00	0361/97	26.198	78.294	79.560	184.052
Easy Informática Ltda.	Assessoria técnica consultoria - plano diretor de telecomunicações	0184/99			148.920	148.920
Escritório Pinheiro Neto Advogados	Assessoria técnica assessoria jurídica no processo 98.001.104585-0	0265/98		58.997	81.050	140.047
Burret & Burret Ltda.	Assessoria técnica metodologia de formação agentes de crédito	0461/97	7.100	84.765		91.865
Justen e Associados Sociedade de Ad.	Assessoria técnica emissão de parecer	0218/98		44.325		44.325
Máxima Corretora de Commodities e C.	Ação civil pública, no âmbito do PND.	0083/96			26.308	26.308
Capitaltec S/A Consultoria Econômica	Ação civil pública, no âmbito do PND.	0534/97		12.000		12.000
<b>TOTAL</b>			<b>817.662</b>	<b>2.766.471</b>	<b>1.712.664</b>	<b>5.296.797</b>

4. De acordo com o consignado pela equipe de auditoria (fls. 191/192), foi examinado, também, processo referente a convênio, não incluído no levantamento prévio inicialmente encaminhado pelo BNDES a este Tribunal, mas cujo objeto tratava

especificamente do financiamento de serviços de consultoria, conforme a seguir reproduzo (fls. 223/224):

“212. O convênio foi firmado entre o BNDES e o Estado do Rio de Janeiro em 25/06/98, no valor de R\$ 3,5 milhões, tendo sido realizada a primeira liberação de R\$ 700 mil em 26/10/99 e, até 24/02/2000, o montante de liberações chegou a R\$ 1,75 milhões.

213. Seu objetivo consiste em financiar o Estado a contratar uma empresa de consultoria para estudar a viabilidade de um túnel submarino, sob a baía de Guanabara, para implementar uma ligação entre o centro do Rio de Janeiro e Niterói, a ser estendida a outros municípios do Estado. O objeto do contrato encontra-se definido da seguinte forma:

‘Cláusula Primeira – **OBJETO E VALOR**

O presente Convênio tem por objetivo a alocação de recursos, no valor total de até R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais), destinados à contratação de serviços de consultoria para a realização do Projeto Básico, Estudo de Viabilidade, Proposta de Programa de Intervenções Urbanas, Avaliação de Impacto Ambiental, definição de modelagem e elaboração do Edital de Concessão para a implantação da ligação Carioca/Niterói/São Gonçalo/Itaboraí, sobre trilhos, mediante a implantação do trecho submarino para a travessia da Baía de Guanabara, levando-se em conta, neste trecho, a possibilidade de implantação conjunta de um túnel rodoviário, a construção da Ligação Niterói/Barreto, a modernização do atual serviço ferroviário de transporte público de passageiros no corredor Barreto/São Gonçalo/Itaboraí, hoje a cargo da Flumitrens e a subsequente transferência dos serviços ferroviários de transporte público de passageiros no corredor para Concessionário privado’.

214. Para efeito de enquadramento nos critérios conceituais de consultoria (item 8), o Convênio está fora do âmbito da auditoria. No caso, o BNDES não contratou uma consultoria, mas sim firmou um ajuste pelo qual concedeu ao Estado do Rio de Janeiro financiamento para que este contratasse uma empresa de consultoria, com o objetivo de subsidiar futuras decisões no sentido de levar ou não adiante uma obra estadual.

215. Embora o exame do presente instrumento fugisse ao objetivo do trabalho, chamou-nos a atenção o inusitado objeto alvo do estudo – um túnel submarino sob a Baía de Guanabara – bem como o fato de o convênio ter sido firmado cerca de 3 meses antes das eleições de 1998.

216. Assim, prosseguindo na leitura do convênio, detivemo-nos nas cláusulas relacionadas ao ressarcimento dos R\$ 3,5 milhões desembolsados pelo BNDES, valendo reproduzir as seguintes:

‘Cláusula Segunda – **FINANCIAMENTO**

O BNDES financiará os gastos diretos derivados dos serviços contratados, referentes aos itens descritos na Cláusula Primeira, sendo os demais gastos integralmente assumidos pelo ESTADO’.

‘Cláusula Terceira – **RESSARCIMENTO**

À empresa ou Consórcio vencedor da licitação para implantação e operação do sistema caberá ressarcir o BNDES do adiantamento referido na cláusula primeira’.

217. O § 3º desta última cláusula acrescenta que o ressarcimento deverá ser acrescido do custo de captação dos recursos, pelo BNDES. A cláusula quinta estipula que cabe ao Estado licitar e contratar os serviços de consultoria, objeto do Convênio.

218. Observamos que, na hipótese do projeto não ir adiante, o contrato não prevê o ressarcimento pelo Estado ao BNDES do valor do Convênio, caracterizando uma operação a fundo perdido.

219. O convênio prevê que o responsável pelo retorno do gasto será a empresa que vier a ganhar uma licitação para implantar e operar o sistema. Em outras palavras, o retorno dos recursos depende de evento futuro e incerto, assim como do vencedor da licitação reconhecer uma obrigação de ‘ressarcimento’ de custos incorridos por terceiros, prevista em convênio do qual não era parte.

220. Em matéria publicada em março de 2000 (Jornal ‘O GLOBO’, Vol. 1, fl. 354), foi divulgado que o estudo encomendado pelo governo do estado está sendo feito pela empresa Noronha Engenharia (vencedora da concorrência) e que a obra, no valor de R\$ 2 bilhões, veio a ser incluída no Plano Plurianual – PPA, elaborado um ano após a assinatura do convênio.

221. Constatamos indícios de realização de operação a fundo perdido, cujo retorno depende de eventos futuros e incertos, o que deve ser objeto de acompanhamento por parte do Tribunal”.

5. Transcrevo, a seguir, trecho do relatório da equipe de auditoria, na parte que consolida as conclusões do presente trabalho (fls. 225/228):

“222. A auditoria não constatou irregularidades que comprometessem a gestão dos recursos empregados nas contratações de serviços de consultoria pelo BNDES, tendo, no entanto, detectado impropriedades na formalização processual e nos controles internos, bem como distorções nas normas internas, que não corroboram a efetiva divisão de responsabilidades entre as áreas técnica e administrativa, decorrente da cultura administrativa do banco.

223. Relativamente às contratações sem licitação, por inexigibilidade ou dispensa, encontra-se presente o aspecto da subjetividade no julgamento da necessidade de proceder dessa forma, em se tratando de serviços técnicos especializados.

224. O BNDES cultiva uma relação de parceria com alguns contratados, explicitada pela informalidade no seu trato, que se aproxima daquela observada no setor privado. Porém, como administrador de recursos de origem pública, o banco precisa observar a isonomia de tratamento entre todas as empresas, fornecedoras ou não. Quando o BNDES dá preferência à contratação por meio de inexigibilidade, está favorecendo uma agilidade operacional, mas se expondo a eventuais questionamentos daqueles que não tiveram a oportunidade de competir e são contribuintes dos recursos ali utilizados. Ademais, é função do Banco o estímulo à competitividade das empresas nacionais, e nada melhor que dar o exemplo por intermédio de contratações por meio de licitações, mesmo em prejuízo da agilidade – o que pode ser minimizado com um correto planejamento.

225. Outro problema decorrente desta relação de parceria é a falta de rigor na formalização das relações contratuais. Dificuldades imprevistas têm resultado em soluções extra-contrato que acabam dando ensejo a situações de risco jurídico tanto para o BNDES quanto para os contratados.

226. A implantação de medidas que corrijam esta disfunção não deve ser difícil ao BNDES, uma vez que existem processos onde este cuidado é exemplar, tal como o Contrato 157/99 com a Unisys Brasil Ltda., que constitui um exemplo a servir de parâmetro para as demais áreas em relação à exatidão e cuidado que devem cercar a contratação de terceiros, seja direta ou não.

227. O procedimento que envolveu o contrato da Unisys também demonstra que tais preocupações não são incompatíveis com a agilidade e flexibilidade que se deseja em prestações de serviços urgentes e complexos, pelo contrário, tal cuidado reverte em economia de tempo e energia quando acontecem imprevistos, pois delimita o campo onde serão realizadas as modificações necessárias ao correto redirecionamento da execução contratual.

228. Também é importante salientar que tal comportamento preserva as relações com os fornecedores ao evitar mal entendidos e frustrações de expectativas resultantes de falhas na formalização do que o contratante pretende receber e do que o contratado entende que deverá entregar.

229. No entanto, a despeito de contar, reconhecidamente, com um dos melhores corpos funcionais da administração pública, bem como equipamentos e recursos que permitem um desenvolvimento de trabalho difícil de igualar no serviço público, a formalização dos processos administrativos do BNDES em geral deixa a desejar, em função da ausência de elementos essenciais à formação da convicção de regularidade, dificultando o trabalho dos órgãos de controle interno e externo.

230. Em certos aspectos, os procedimentos do BNDES apresentam grau de liberdade típicos da iniciativa privada, baseados no princípio da confiança em elementos individuais, em detrimento de controles com segregação de funções, imprescindíveis na administração pública.

231. Não se trata aqui de defender controles burocráticos, em prejuízo da agilidade e eficiência do serviço público, mas sim de reafirmar a máxima que rege os atos de governo, que obrigam o administrador não só a bem gerir os recursos públicos, mas também a demonstrar que assim o faz.

232. O processo, em sua definição básica, é uma sucessão de estados. Da mesma forma deve ser encarado o processo administrativo, que pode ser definido como o conjunto de documentos que se sucedem em ordem temporal, descrevendo as etapas necessárias a se atingir um determinado fim. A formalização dos processos não deve ser encarada como dificultador ou dissipador de energia, mas sim como uma forma de organizar um procedimento para se alcançar o objetivo previsto.

233. Os processos de contratação do BNDES não refletem devidamente os estágios percorridos e os fatos ocorridos no âmbito do procedimento administrativo. Parece-nos importante que todo processo visando a contratação de um serviço siga as seguintes etapas:

– seja iniciado pela manifestação da vontade de quem necessita o serviço, descrevendo objetivamente o que precisa, por meio de um projeto básico e um cronograma de execução, inserido em um planejamento que leve em conta o tempo necessário para se efetivar o procedimento licitatório, se for o caso;

– o procedimento da contratação, quando por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve apresentar todas as justificativas previstas no parágrafo único, art. 26, da Lei 8.666/93;

– o contrato deve contar com cronograma de execução por objetivos, prevendo em cada uma de suas etapas a forma de comprovação do seu cumprimento, seu correspondente preço e condições de liquidação, evitando-se pagamentos mensais desconectados de meios de comprovação do serviço efetuado, além de outros itens obrigatórios conforme exige o art. 55, I, da Lei de Licitações;

– o processo deve esclarecer toda a fase de liquidação da despesa, contendo cópias das notas fiscais dos pagamentos efetuados, bem como do relatório de acompanhamento ou de conformidade do fiscal ou da pessoa responsável em atestar a execução do serviço, arts. 67 e 73 da mesma Lei;

– o final, o processo deve apresentar uma avaliação do realizado para servir de referência futura, de acordo com as mais simples práticas administrativas.

234. Seria esta a formalização ideal, que auxiliaria tanto a fiscalização externa, quanto a avaliação interna direcionada para a melhoria de qualidade das decisões administrativas. É importante destacar que tal rotina de procedimento favorece identificar os ganhos obtidos em contínua apreciação do histórico da relação com o contratado, independente do funcionário que acompanhou o processo, pois com o histórico devidamente registrado, qualquer pessoa estaria habilitada a avaliar a execução do serviço a partir de qualquer ponto.

235. Também não se pode deixar de observar o grande número de contratações diretas de serviços de consultoria, sem a realização de licitação. É preciso salientar que, apesar da dinâmica que cerca a atuação de um banco de desenvolvimento, cumpre ao BNDES buscar observar as determinações da Lei quanto a forma de atuação como entidade pública.

236. Não basta ao responsável da área entender que essa ou aquela empresa é a mais indicada para a execução de um serviço. Considerando a natureza pública do recurso a ser dispendido, o princípio da isonomia exige que se conceda a chance de competição a todas as empresas potencialmente capazes de realizar o serviço.

237. Assim, até pela qualidade de seus quadros e recursos, necessita o BNDES de enquadrar-se mais fortemente às formalizações da administração pública quanto às contratações efetivadas. A licitação é um procedimento plenamente adequado às necessidades da empresa, quando devidamente planejada e administrada. Inclusive, ao estimular esse planejamento, incrementa-se a qualidade das decisões tomadas sobre a compra de bens e serviços e reforça-se a capacidade de seus fornecedores, ao incentivá-los à competição. Nesse último aspecto é até contraditório que o BNDES, possuindo entre suas atribuições a de estimular a empresa nacional e sua competitividade, não exerça plenamente sua capacidade de aumentar a concorrência

entre seus fornecedores, ajudando-os a fortalecerem seus negócios por meio do aprimoramento dos serviços e redução de custos.

238. Finalizando, as impropriedades formais constatadas no âmbito do presente trabalho podem ser sintetizadas nos seguintes itens:

- contratações realizadas, basicamente, por inexigibilidade de licitação, por vezes ocorrendo insuficiente justificativa da necessidade do serviço, da razão da escolha do contratado e/ou do preço;

- vaga descrição do objeto do contrato;

- procedimento de atesto da despesa não documentado no processo, não havendo regulamentação definidora do efetivo responsável por este ato na hipótese de contratações efetuadas sem licitação, o qual, na prática, encontra-se na esfera dos superintendentes das áreas técnicas;

- somente em 1999 passou a ser realizada avaliação final do serviço prestado, por iniciativa da Gerente de Suprimentos, Sra. Eliane Rebouças Monteiro, não havendo regulamentação instituidora de tal prática;

- ausência no processo de documentos que permitam estabelecer a ligação de cada item ou etapa do serviço prestado com seu correspondente pagamento (a Nota de Pagamento não atende a essa finalidade, pois serve apenas para indicar as rubricas contábeis);

- ausência da ficha financeira no processo;

- lacunas no preenchimento das informações da capa do processo;

- não especialização dos analistas jurídicos das áreas técnicas (Gejur), que são subordinados aos interesses da área, com ações por vezes conflitantes com as exigências da Lei 8.666/93;

- prorrogação dos contratos com alteração de objeto, ou contratação por homem/hora, sem especificação clara do objeto do serviço a ser prestado;

- a conta de depósito não é indicada previamente, mas apenas a cada fatura entregue, aumentando o risco de erros de difícil correção posterior ou de pagamentos potencialmente classificáveis como indevidos.

239. Todos esses pontos foram apresentados ao Superintendente de Administração, em reunião realizada ao término dos trabalhos de campo, a fim de que tivesse ciência das eventuais conseqüências frente aos órgãos de controle, especialmente o conflito resultante da autonomia das áreas técnicas nas decisões envolvendo contratações e das obrigações da área administrativa de fazer respeitar os imperativos legais (item 35).

240. A equipe de auditoria entende importante que o BNDES regule esse conflito, definindo clara e expressamente a distribuição de competências/responsabilidades nas contratações diretas (item 122)”.  
6. Em decorrência, a equipe de auditoria propõe determinar ao Diretor Administrativo do BNDES o que se segue, **in verbis** (fls. 228/229):

“a) na elaboração de contratos de prestação de serviços, descrever o objeto de forma clara, observando o art. 55 da Lei 8.666/93 (itens 77, 143 171) e

estabelecendo vínculo entre tarefa a executar e respectivo preço, sempre que possível (item 157);

b) nas contratações diretas, respeitar o estabelecido no art. 26, § único, II e III, da Lei 8.666/93, acostando aos autos a razão da escolha do contratado e a justificativa do preço (itens 79, 91/100, 128 e 156);

c) nos casos de prorrogação ou modificações contratuais, observar as condições estipuladas nos arts. 57, § 1º e 65 da Lei 8.666/93 (Itens 114 a 124).

d) acostar aos processos informações que permitam o controle da liquidação da despesa, bem como o competente atesto de cumprimento de etapas do contrato, observando os arts. 67, § 1º e 73, inciso I, da Lei 8.666/93 (itens 88, 134/135, 157, 182, 191 e 208);

e) cumprir os arts. 26, § único, III; 55, I; e 67 da Lei 8.666/93, especialmente a clareza na descrição do objeto, de forma a estabelecer vínculo entre o preço de cada etapa e a respectiva tarefa executada, que deve observar eventos concretos para efeito de liquidação da despesa (itens 159 e 171);

f) promover revisão normativa dos procedimentos administrativos de contratação direta, de forma a estabelecer claramente a divisão de responsabilidades entre as áreas administrativa e técnica, especialmente no que diz respeito à conveniência e oportunidade da contratação, o procedimento de seleção do contratado, a justificativa do preço dos serviços e a indicação do responsável pelo atesto da execução (item 122);

g) informar na próxima prestação de contas as providências adotadas para o ressarcimento do banco, relativamente ao empréstimo de R\$ 3,5 milhões, efetuado ao Estado do Rio de Janeiro, para custear estudos de viabilidade de um túnel submarino, sob a baía da Guanabara, ligando o centro da cidade do Rio de Janeiro a Niterói (item 218)”.  
7. O Sr. Diretor de Divisão Técnica e o Sr. Secretário de Controle Externo, à época, acolhem a proposta supra, sugerindo, todavia, que:

a) se promova determinação à “Diretoria de Auditoria de Programas da Área Econômica da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/MF, a fim de que faça constar do próximo relatório de auditoria sobre as contas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a adoção das medidas visando o saneamento das questões apontadas nos itens **a a f** da referida proposta”;

b) se autorize a remessa de cópia do presente Relatório de Auditoria (fls. 187/229) ao BNDES, para conhecimento e implementação das medidas a seu cargo, bem como pela juntada desde processo às contas do BNDES, referente ao exercício de 1999, para exame conjunto e em confronto.

8. A douta Procuradoria, ouvida por iniciativa deste Relator (fl. 231), manifesta-se de acordo (fl. 232).

9. Em atendimento à solicitação feita pelo BNDES, representado por procuradora devidamente constituída, deferi, mediante despacho, pedido de vista e cópia dos autos (fl. 234).

10. É o relatório.

## VOTO

Este Tribunal, ao elaborar o Plano de Auditoria para o segundo semestre de 1999, adotou procedimento inovador, consistente em consultas às Comissões Técnicas do Congresso Nacional e às Secretarias de Controle Externo quanto a sugestões de áreas/temas considerados relevantes e que pudessem atender, na medida do possível, às demandas do Parlamento Brasileiro.

2. O presente Relatório de Auditoria – elaborado com proficiência e qualidade – decorre de uma das propostas formuladas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, no sentido de se verificar os “Contratos de consultoria do governo federal (evolução e exame dos contratos mais vultosos)”, conforme aprovado por meio da Decisão n. 508/99 – TCU – Plenário.

3. De acordo com o Relatório precedente, foram constatadas impropriedades na formalização processual e nos controles internos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, cabendo, por conseguinte, expedir determinações à entidade, de modo a prevenir a ocorrência de falhas semelhantes.

4. Com respeito à determinação sugerida pelo Sr. Diretor de Divisão, indicada na alínea **a** do item 7 do Relatório supra, importa considerar que o Sr. Ministro-Presidente, na sessão de 11 de abril p. passado, formulou solicitação no sentido de que, em casos como no da espécie, seja determinado ao Controle Interno que faça o acompanhamento do cumprimento das decisões deste Tribunal, dando conhecimento a esta Corte sobre as providências adotadas (Comunicação **in** Ata n. 13/2001 – Plenário).

5. Ademais, considero conveniente encaminhar cópia da deliberação a ser adotada nesta oportunidade, bem assim do Relatório e do Voto que a fundamentarem, à referida Secretaria Federal de Controle Interno, à supramencionada Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a decisão que ora submeto a este E. Plenário.

### DECISÃO Nº 228/2001 – TCU – PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo n. TC-003.710/2000-9 (c/ 01 volume).
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Francisco Roberto André Gros, Presidente.
4. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.
5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: 5ª Secex.

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 18/05/2001.

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

8.1 – determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que:

8.1.1 – na elaboração de contratos de prestação de serviços, descreva o objeto de forma clara, de conformidade com o disposto no art. 55, **caput**, da Lei n. 8.666/93 e consigne o vínculo entre tarefa a executar e o respectivo preço, sempre que possível;

8.1.2 – nas contratações diretas, observe o estabelecido no art. 26, § único, II e III, da Lei n. 8.666/93, acostando aos autos a razão da escolha do contratado e a justificativa do preço;

8.1.3 – nos casos de prorrogação ou modificações contratuais, observe as condições estipuladas nos arts. 57, § 1º e 65 da Lei n. 8.666/93;

8.1.4 – faça constar dos processos informações que permitam o controle da liquidação da despesa, bem como o competente atestado de cumprimento das etapas do contrato, consoante estabelecem os arts. 67, § 1º, e 73, inciso I, da Lei n. 8.666/93;

8.1.5 – cumpra os arts. 26, parágrafo único, III; 55, I; e 67 da Lei n. 8.666/93, especialmente no tocante a clareza na descrição do objeto, de forma a estabelecer vínculo entre o preço de cada etapa e a respectiva tarefa executada, que deve observar eventos concretos para efeito de liquidação da despesa;

8.1.6 – promova revisão normativa dos procedimentos administrativos de contratação direta, de forma a estabelecer claramente a divisão de responsabilidades entre as áreas administrativa e técnica, especialmente no que diz respeito à conveniência e oportunidade da contratação, o procedimento de seleção do contratado, a justificativa do preço dos serviços e a indicação do responsável pelo atesto da execução;

8.1.7 – informe, no prazo de trinta dias, as providências adotadas com vistas ao ressarcimento do BNDES, relativamente ao convênio celebrado com o Estado do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 3.500.000,00, para custear estudos de viabilidade de um túnel submarino, sob a baía da Guanabara, ligando o centro da cidade do Rio de Janeiro a Niterói.

8.2 – determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que acompanhe o cumprimento das determinações consignadas nos subitens retro, dando conhecimento a este Tribunal sobre as providências adotadas;

8.3 – encaminhar cópia desta deliberação, bem assim do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Presidência do BNDES, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Secretaria Federal de Controle Interno;

8.4 – determinar a juntada do presente processo ao das contas do BNDES relativas ao exercício de 1999 (TC-008.659/2000-7), para exame conjunto e em confronto.

9. Ata nº 15/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 25/04/2001 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo (Relator) e Benjamin Zymler.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

JOSÉ ANTONIO BARRETO DE MACEDO

Ministro-Relator

---

## DNER - CONTRATOS DE SUPERVISÃO DE OBRAS

### Pedido de Reexame

---

Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça

Grupo II - Classe I - 1ª Câmara

TC-007.987/1999-4 (com 1 volume)

Natureza: Pedido de Reexame

Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER

Recorrente: Genésio Bernardino de Souza (ex-Diretor-Geral)

*Ementa: Pedido de reexame de determinações expedidas para cumprimento do limite de acréscimo de objeto de 25% do valor contratual, em contratos de supervisão de obras. Conhecimento. Inocorrência, no caso, de modificação do valor contratual em função de acréscimo de objeto, mas sim em face de prorrogação contratual permitida pela lei, dada a manutenção da necessidade dos serviços por prazo maior. Provimento. Insubsistência das determinações combatidas pelo recurso. Novas determinações. Inclusão de auditoria no DNER na proposta do Plano específico a ser deliberado pelo Plenário. Notificação do recorrente.*

### RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame da lavra do então Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), Sr. Genésio Bernardino de Souza, contra determinações do Tribunal àquela entidade, oriundas de processo de auditoria para acompanhamento das obras de restauração e adequação de capacidade da rodovia BR-386/RS-Tabaí/Canoas, nos seguintes termos, conforme julgamento por relação da Primeira Câmara (nº 48/2000, Ata nº 24/2000, Sessão de 11/07/2000 - fl. 57):

*“a) que, caso o contrato de consultoria PG-267/96-00, celebrado com a empresa ETEL – Estudos Técnicos Ltda., ainda esteja em vigor, tome as medidas necessárias para o exato cumprimento dos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, abstendo-se de efetuar aditivos além do limite legal de 25% e, inclusive, promovendo nova licitação para a conclusão dos serviços, se necessário;*

*b) que, doravante, se abstenha de aditar o valor dos contratos de supervisão de obras além do limite legal de 25% previsto nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, uma vez que tais serviços não se enquadram entre os serviços a serem executados de forma contínua previstos no artigo 57, inciso II, da mesma Lei.”*

2. Na referida auditoria, verificou-se que o contrato com a empresa ETEL, para a revisão do projeto básico e supervisão da obra da BR-386/RS, foi majorado em cerca de 52,4%, passando de R\$ 1.684.013,80 para R\$ 2.566.344,49 com o quarto

termo aditivo, em decorrência do aumento do quantitativo de trabalho. Assim, por caracterizar-se fundamentalmente pelos serviços de supervisão, não considerados entre aqueles prestados de modo contínuo, o contrato estaria infringindo o disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, que proíbem acréscimos no objeto além do limite de 25%.

3. Por outro lado, o Diretor-Geral do DNER defende entendimento contrário no recurso, aduzindo, basicamente, que os serviços de supervisão de obras são, em verdade, executados de forma contínua, a teor do artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, o que desata a duração dos contratos da vigência dos respectivos créditos orçamentários, podendo eles ser prorrogados, até o limite de sessenta meses, por iguais e sucessivos períodos, “segundo a conveniência da Administração, (...) mantidas as condições econômicas inicialmente ajustadas (condições mais vantajosas)”. (fls. 1/6 do volume 1)

4. Além disso, sustenta que “o contrato de supervisão tem a sua duração vinculada ao contrato de execução sob sua fiscalização e, conseqüentemente, terá sua prorrogação adequada ao cronograma da obra, sendo portanto prorrogável por dependência, ou seja, terá vigência enquanto durar a obra a que se vincula.” E que “uma nova licitação, como determinado, implicaria elevação do custo da Administração, com a paralisação do gerenciamento das obras em andamento que também não poderiam prosseguir, sofrendo, assim, reflexos prejudiciais em seu cronograma. Essa interrupção na prestação de supervisão contínua (...) importaria restrições onerosas à entidade e risco de continuidade da atividade administrativa.”

#### **Parecer da Unidade Técnica**

5. Na instrução de fls. 16/22 do vol. 1, o Analista da SERUR, com a aprovação do Diretor-Substituto, opina pela admissibilidade do recurso, e, depois de citar a doutrina, conclui sobre o mérito:

“(...)”

21. Dessas lições, podemos extrair os principais requisitos que configuram o serviço contínuo. Assim, serviços a serem executados de forma contínua são aqueles cuja necessidade se prolonga por um período indefinido ou definido e longo, essencial ao atingimento de um objetivo público de caráter indivisível.

22. Nos fundamentos da decisão recorrida, o juízo **a quo** entendeu que a supervisão da obra é um serviço específico e que, uma vez terminada a obra, não seriam mais necessários os serviços da consultora, ou seja, não havia, no caso, uma necessidade pública permanente e contínua.

23. No entanto, há que se definir o que seja necessidade pública permanente e contínua. Necessidade contínua é aquela que não se extingue instantaneamente, exigindo a execução prolongada, sem qualquer interrupção. Não satisfaz a necessidade pública contínua a prática de um só ato ou de mais de um ato de forma isolada. Está relacionada com a forma de execução do contrato.

24. *Necessidade permanente está relacionada com o fim público almejado pela Administração. Se este fim público persistir inalterado por um prazo longo de tempo, podemos afirmar que a necessidade dessa atividade estatal é permanente. A necessidade pública permanente é aquela que tem que ser satisfeita, sob pena de inviabilizar a consecução do objetivo público. Ou seja, tem que ser uma atividade essencial para se atingir o desiderato estatal.*

25. *Assim, para configurar serviço contínuo, o importante é que ele seja essencial, executado de forma contínua, de longa duração e que o fracionamento em períodos prejudica a execução do serviço.*

26. *Dentro dessa linha de raciocínio, podemos notar que o contrato de prestação de serviço de supervisão de obras se constitui em um serviço essencial para a consecução do objetivo público (construção da rodovia); é executado de forma contínua; prolonga-se por um prazo longo e o fracionamento da execução do serviço em contratos anuais, precedido necessariamente por licitação, prejudica a execução do serviço, acarretando danos à execução da obra.*

27. *Dessa forma, entendemos que o serviço de supervisão de obra, como do caso em exame, deva ser enquadrado em prestação de serviços a serem executados de forma contínua, previstos no art. 57, inciso II, da LLCA, alterando-se, por conseguinte, a decisão recorrida.*

28. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior com a proposta de:*

*a) conhecer do Pedido de Reexame, uma vez que preenche os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443/92;*

*b) dar provimento ao recurso, declarando insubsistentes as determinações constantes da Relação nº 48/2000, Ata nº 24/2000, adotadas pela Primeira Câmara deste Tribunal na Sessão de 11/07/2000;*

*c) dar ciência ao recorrente da decisão que vier a ser proferida.”*

6. Manifestando pensamento diverso, o Secretário-Substituto da SERUR pugna pelo improvimento do recurso, segundo parecer às fls. 24/25 do vol. 1, que transcrevo a seguir:

*“Duas questões são colocadas no presente processo. A primeira delas trata da possibilidade de prorrogação de contratos de serviço de coordenação, supervisão e controle de obras. A segunda questão é se os valores decorrentes dessa prorrogação devem ser computados no limite legal de 25% para alterações quantitativas do objeto contratado.*

*2. Quanto à primeira questão, a regra geral é de que a duração dos contratos administrativos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários (inciso II do art. 167 da Constituição Federal e **caput** do art. 57 da Lei de Licitações).*

*3. A Lei de Licitações prevê três exceções à regra geral, sendo que a primeira trata dos serviços de aluguel de equipamentos e programas de informática, a qual, por óbvio, não se refere aos serviços de fiscalização de obras ora tratados.*

*4. A segunda exceção é aquela prevista no inciso II do art. 57 da LLCA, referente a serviços executados de forma contínua. (...)*

5. Ao tratarmos de serviços referentes a necessidades permanentes e certas [serviços executados de forma contínua], verificamos ser imperativo que, em condições de normalidade, sempre haja dotação orçamentária para sua execução. Assim, possivelmente, de modo a garantir a continuidade na prestação do serviço público, bem como evitar a realização de excessivos processos licitatórios, o legislador julgou por bem considerar que, sobre esses serviços há a presunção legal de que serão contemplados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Para esses serviços, observando-se sempre o interesse público e a economicidade, seria permitida a prorrogação de tais contratos por até cinco anos, prazo em que se presume ser conveniente a realização de nova licitação. Quanto aos demais serviços, de caráter não permanente, não haveria [motivo para] a presunção legal de que seriam contemplados na LOA, visto que não existe a certeza quanto a sua execução. Assim, sob essa ótica, somente os primeiros serviços [(contínuos)] seriam abrangidos pelo inciso II do art. 57 da LLCA. Da mesma forma, os serviços de fiscalização de obras, por não serem de caráter permanente, já que necessários apenas enquanto perdurar a obra, não estariam abrangidos pelo disposto no inciso em questão.

6. A última exceção à regra geral são os projetos cujas metas estão previstas no Plano Plurianual (PPA), desde que haja a previsão no ato convocatório (inciso I do art. 57 da Lei nº 8.666/93). Com relação a esses projetos, verifica-se que o legislador não impôs limites para a duração dos contratos referentes a projetos previstos no Plano Plurianual, visto que a necessidade pública pode demandar diferentes prazos contratuais para esses projetos. Nessa hipótese não haverá riscos de assunção de despesas sem cobertura orçamentária, pois a própria Constituição Federal estabelece que a Lei Orçamentária Anual deverá ser compatível com o PPA - § 7º do art. 165 da CF). Há, portanto, a presunção constitucional de que os projetos contemplados no PPA dispõem de suficiente cobertura orçamentária. Os serviços de fiscalização de obras poderiam estar abarcados por essa situação, visto que, por sua natureza, são decorrentes de uma despesa de capital, devendo, portanto, estar contemplados no PPA (§ 1º do art. 165 da CF).

7. [Assim], para que o contrato em questão pudesse ser prorrogado, seria necessário que ele atendessem ao disposto no inciso I do art. 57 da Lei nº 8.666/93, ou seja, que os seus produtos estivessem contemplados entre as metas previstas no PPA e desde que a possibilidade de prorrogação tivesse sido prevista no ato convocatório. Entretanto, não há nos autos elementos que permitam afirmar que essas condições foram preenchidas.

8. Ao analisarmos a segunda questão aposta nos autos, verifica-se que, mesmo configurando-se a possibilidade de prorrogação contratual, com fulcro no inciso I do art. 57 da LLCA, não haveria como se dar razão ao recorrente, mesmo que parcialmente, pois não merecem prosperar suas alegações de que as despesas decorrentes de prorrogação contratual não deveriam ser computadas para efeitos do disposto no § 1º do art. 65 da LLCA, visto que essa assertiva seria somente válida para os serviços abrangidos no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, o que, como verificado, não se aplica ao caso em tela. Cabe destacar que a avença em análise teve seus quantitativos majorados em 52,4%, valor bem acima do limite legal de 25%.”

### **Parecer do Ministério Público**

7. Em parecer à fl. 26 do vol. 1, o MP/TCU alinha-se ao posicionamento do Secretário-Substituto da SERUR, no sentido de que seja negado provimento ao recurso. Nessa oportunidade, examinou aditamento ao apelo, requerido pelo DNER (fls. 27/51 do vol. 1), no qual a entidade reforça a sua compreensão de que “a *descontinuidade dos serviços de coordenação, supervisão e controle de uma obra gera, conseqüentemente, a interrupção da obra*” e de que “a *prorrogação desses contratos, ou seja, a renovação por mais um período, não pode ficar sujeita ao acréscimo de 25%*”. Sobre isso, disse o Ministério Público:

“(…)

3. *Impende consignar o ingresso de memorial encaminhado pelo Sr. Diretor-Geral do DNER (...). Em homenagem à ampla defesa e à busca da verdade real, sugere-se seja mitigada a preclusão consumativa, eis que o insurgente em verdade está atacando o parecer do Sr. Secretário após já ter consumado o exercício do seu direito subjetivo de recorrer, para se receber a referida petição como elementos adicionais ao Pedido de Reexame. Vale ressaltar que **in casu** não se vislumbra qualquer prejuízo ao andamento do feito, tampouco se estaria atingindo o princípio da isonomia. Quanto ao mérito da nova peça trazida, não há elementos que afastem a irregularidade em apreço e, por conseguinte, não há de se falar em modificação ou insubsistência das deliberações atacadas.*”

8. Por derradeiro, cumpre registrar que o Procurador Federal junto ao DNER Haroldo Rodrigues de Britto Júnior encaminhou pedido de sustentação oral, com base no artigo 227 do Regimento Interno.

É o relatório.

### VOTO

Rediscute-se, nesta ocasião, se os contratos para supervisão de obras rodoviárias estariam inseridos entre aqueles prestados de forma contínua, nos moldes do artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, o que lhes autorizaria ser prorrogados, conforme o interesse da Administração, sem que para tanto se submetessem ao limite para acréscimo de quantitativo de objeto estabelecido pelos §§ 1º e 2º do artigo 65 da mencionada lei, correspondente a 25% do valor inicial. Para melhor discernimento, reproduzo abaixo os dispositivos legais envolvidos na questão:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses;

III - Vetado;

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

§ 1º. Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei; [art. 65, §§ 1º e 2º]

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º. Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

(...)

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) (...)

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

(...)

§ 1º. O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato (...).

§ 2º. Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior.” (grifei)

2. De se observar, desde logo, que os artigos 57, inciso II, e 65, §§ 1º e 2º, são entre si perfeitamente conciliáveis, inexistindo exclusão de um pelo outro. Enquanto o primeiro disciplina a duração do contrato de serviço continuado, com a possibilidade de sua prorrogação, livremente da vigência original do respectivo crédito orçamentário, o segundo trata do limite para acréscimo quantitativo do objeto contratual.

3. Significa dizer que mesmo os contratos de serviços continuados estão sujeitos, durante toda a sua vigência, ao limite de acréscimo quantitativo. Para esses contratos, a diferença reside, em relação aos demais, na flexibilidade de prorrogação, que não se restringe à ocorrência das situações previstas no § 1º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, podendo operar segundo as regras da conveniência e da oportunidade.

4. Sem dúvida, as hipóteses normativas dos incisos I, II e IV do artigo 57 da Lei nº 8.666/93 contêm em si modelos de prorrogações que não se vinculam a quaisquer tipos de atrasos na execução ou aumentos do objeto do contrato, porém sim ao interesse da Administração Pública na conservação do mesmo acordo, preservados o contratante e as condições contratuais, por um período maior de tempo, visando à realização de trabalhos que não poderiam ser finalizados num único exercício financeiro.

5. Acontece que a deliberação recorrida baseou-se no juízo de que a simples prorrogação denota um aumento quantitativo de objeto, quando isso não corresponde à verdade. Prorrogar, em sentido puro, é dilatar o prazo de vigência do contrato, mantidas as demais cláusulas. Algumas vezes, como no caso dos serviços continuados, a prorrogação requer aditamento do valor contratual, ainda que o objeto avençado mantenha-se invariável. Isso se deve apenas ao prolongamento do encargo e da remuneração da contratada por novo período de tempo.

6. Por exemplo, citemos um contrato para prestação de serviços de limpeza, pelo prazo inicial de um ano, cujo objeto recaia sobre determinado edifício, exigindo o trabalho de vinte pessoas. Findo esse prazo, a Administração, em vez de proceder à outra contratação, resolve prorrogar a existente. Nesse caso, o objeto conserva-se idêntico, demandando o mesmo encargo da contratada. Todavia, o valor do contrato necessita ser majorado, para que se permita continuar retribuindo a prestação do serviço.

7. Diferentemente seria se, durante a vigência do contrato, houvesse acréscimo de objeto, passando da limpeza de um único edifício para dois. Aqui, o encargo da contratada se elevaria, tendo ela que dispor de um número maior de pessoas para a realização do serviço. Por conta disso, a Administração estaria forçada a reajustar o valor contratual, de modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro, como dispõe o artigo 57, § 1º, inciso IV, c/c o artigo 58, § 2º, da Lei nº 8.666/93.

8. É fácil observar que não há verdadeiramente aumento de quantitativos se o objeto do contrato foi satisfatoriamente cumprido durante a vigência contratual, nas condições acordadas desde o início. Nem se cuida de conceder mais tempo para que a contratada termine o objeto. Para os serviços executados de modo contínuo, e para os demais do artigo 57, **caput**, da Lei nº 8.666/93, a prorrogação compreende a manutenção da mesma contratada, por conveniência, para dar continuidade aos trabalhos, que não aumentaram, mas tão-somente refletiram a permanência da necessidade a que se correlacionam.

9. Vem daí que o acréscimo do valor do contrato, nessas circunstâncias, não decorre propriamente da ampliação do objeto, e sim do alargamento do prazo em que as necessidades permanentes continuarão sendo satisfeitas, restando inaplicáveis os §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei de Licitações e Contratos.

10. Assim, há que se distinguir a modificação do valor contratual decorrente de acréscimo de objeto daquela resultante de simples prorrogação. Somente a primeira hipótese obriga o cumprimento do limite de 25%, de acordo com os dispositivos legais (artigos 57, § 1º, inciso IV; e 65, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 8.666/93), que nada dizem a respeito da segunda situação.

11. No caso retratado nos autos, a entidade utilizou-se da prorrogação contratual, satisfazendo o seu interesse de manter o ajuste por mais tempo, nas idênticas condições iniciais, inclusive quanto ao objeto, que permaneceu sendo a supervisão do mesmo trecho de rodovia. Para que a dilação fosse possível, entendeu que os serviços adquiridos eram prestados de forma contínua, conforme preceitua o artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

12. Portanto, a questão não está mais em se saber se houve violação do limite de 25% imposto pelo artigo 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, visto que este não se aplica quando há simples prorrogação. Agora, cabe investigar se o administrador poderia prorrogar o contrato por motivo de conveniência e oportunidade, além do prazo de vigência do respectivo crédito orçamentário, o que só vale para as conjunturas definidas no artigo 57, incisos I, II e IV, da mencionada lei.

13. Nesse sentido, todos os pareceres emitidos são unânimes no entendimento de que, a prevalecer a tese do recorrente, em ordem a considerar a supervisão de obras rodoviárias dentro da categoria de serviços executados de forma contínua, os respectivos contratos não ficariam, em suas prorrogações extraordinárias, adstritos ao limite legal de acréscimo de quantitativo, mas sim às condições previstas no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

14. Posto isso, indaga-se se os serviços de supervisão de obras rodoviárias são ou não executados de forma contínua, a teor da conceituação legal. Na decisão recorrida, bem assim no parecer final da SERUR, acompanhado pelo Ministério Público, sustentou-se que não são, pois se exaurem com o término da rodovia. De outro lado, contrapôs-se a alegação do recorrente, recebida pela instrução inicial da unidade técnica, na defesa do caráter contínuo daqueles serviços, em face de que o seu fracionamento, se permitido, acarretaria amiúde a interrupção da obra, em prejuízo do interesse público maior.

15. Embora divergentes na conclusão, acredito que as duas concepções sobre o assunto, presentes no processo, apresentam pontos que merecem acolhida. De fato, está com a razão a deliberação contestada, ao afirmar que os serviços de supervisão de obras rodoviárias não possuem características que lhes consintam ser tratados como de execução continuada, da maneira requerida pela lei. Não é só porque a sua prestação se prolonga no tempo e a sua falta cause transtornos, coisas comuns à maioria dos serviços que cessam com a conclusão do objeto, que eles se tornam necessários para todo o sempre.

16. Na realidade, os serviços de supervisão de obras já se iniciam com uma data preestabelecida a partir da qual eles não serão mais úteis, qual seja, a do término das obras de engenharia a que se vinculam. Concluídas as obras, a Administração deve dispensá-los, por não terem mais proveito. Portanto, não são eles voltados ao

atendimento de alguma necessidade pública permanente, o que certamente os converteriam em serviços prestados de forma contínua, na acepção empregada pela lei. A estes corresponderiam, por exemplo, os serviços de limpeza, de vigilância e de fornecimento de alimentação, cuja prescindibilidade, caso venha a acontecer, dificilmente poderá ser prevista.

17. De se ver que, de certa maneira, todos aqueles serviços que avançam por mais de um exercício financeiro, como os dos incisos I e IV do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, implicam uma continuidade por um tempo mais ou menos longo, a qual, contudo, não se confunde com a significação de execução contínua do inciso II do mencionado dispositivo, que reclama indefinida permanência da necessidade estatal.

18. Por sua vez, o parecer inicial da unidade técnica carrega consigo o mérito de preocupar-se com a proteção do interesse público mais elevado, que, afinal, relaciona-se com a conclusão da obra supervisionada, motivo real da ação administrativa. Inexistiria sentido em se prejudicar o andamento de uma obra por conta de renovações contratuais acessórias. Com efeito, o refazimento sucessivo de licitações, ao longo da obra, além de custar aos cofres públicos, causaria interrupções indesejáveis no desenvolvimento do projeto, tanto por atrasos fortuitos no desfecho das novas contratações quanto na assunção da supervisão da obra por outras empresas. Tal acontecimento, sem dúvida, traria um severo obstáculo à continuidade e à disponibilidade do serviço público.

19. Não obstante o valor dessas argumentações, elas foram oferecidas como sendo incompatíveis uma com a outra: ou se observa rigorosamente a lei, com prejuízo para o andamento da obra, ou se consideram os serviços de supervisão executados continuamente, para preservação do interesse público primaz, ainda que isso fira o espírito da norma.

20. Entretanto, penso que existe melhor interpretação das normas aplicáveis à matéria, que ademais se harmoniza com o interesse público aqui presente. Passo a demonstrá-la, partindo do artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, que diz:

“Art. 165. (...)

§ 1º. *A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*” (grifei)

21. Se é certo que as obras rodoviárias são previstas no plano plurianual (no caso, segundo a Lei nº 9.276/96, sob o amparo das ações “construção e pavimentação de rodovias” e “restauração de rodovias” e dos objetivos “adequar a capacidade de tráfego” e “manter em boas condições de tráfego”), indiscutível que as despesas delas decorrentes, a exemplo dos serviços de supervisão correlatos, automaticamente também são, nos termos do texto constitucional.

22. Com isso, mesmo não podendo enquadrar-se no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, já que lhes falta a característica da execução contínua, os serviços de supervisão de obras estão aptos a participar do inciso I do referido artigo, que novamente transcrevo:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

(...)” (grifei)

23. Para um projeto no campo rodoviário, não se pode negar que o produto esteja contemplado nas metas do plano plurianual, seja ele a construção, a pavimentação ou a restauração de uma rodovia. Apenas isso já bastaria, nos termos da lei, para dar lugar à prorrogação da execução desse projeto, englobando todo o conjunto de ações tendentes ao produto final.

24. Com razão, conquanto estritamente não se constitua num produto final, o serviço de supervisão está compreendido no projeto. Nada mais natural, aliás, levando-se em conta que esse tipo de serviço atrela-se de tal modo à obra que a sua falta impede a consecução do objeto principal. De outro lado, também não há supervisão sem a existência da obra respectiva, que ao terminar produz a extinção daquele serviço. Essa relação de interdependência demonstra o que desde antes era perceptível pelo senso comum: que o serviço de supervisão integra a própria obra a que se vincula.

25. Em reforço a essa tese, não há como esquecer que o serviço de supervisão está incluído no custo global da obra, uma vez que os recursos necessários à sua aquisição provêm sempre de programa de trabalho orçamentário correspondente (aqui, o PT 16.088.0539.1205.0105, que se reporta genericamente a obras de restauração de rodovias).

26. Certamente o contrato de supervisão não se caracteriza meramente pela acessoriedade perante o de obra. Há entre ambos um efetivo vínculo associativo, que faculta que um influencie no desenvolvimento do outro. Na supervisão, o contratado tem poder decisório sobre a solução de problemas técnicos surgidos durante a realização da obra. É ele quem define a condução dos trabalhos. No entanto, o cumprimento dos prazos dos serviços de supervisão depende do ritmo da construção. Cada etapa da obra que se atrase exigirá que a supervisão fique presente por mais tempo.

27. Sendo assim, tem-se uma primeira observação de que os contratos para serviços de supervisão contam com a possibilidade de dispor de um prazo de duração mais prolongado do que o usual (no caso em exame, o prazo inicial era de 18 meses), permitindo melhor adequação ao tempo requerido para conclusão da obra.

28. Em relação a esse assunto, transcrevo a doutrina de Marçal Justen Filho (in “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 8ª ed., Dialética, 2000, págs. 520 e 522):

“Na hipótese do inc. I [do art. 57], é possível tanto pactuar o contrato por prazo mais prolongado como produzir sua prorrogação. Ambas as alternativas são comportadas pelo dispositivo. (...) Não é necessário pactuar o prazo de um ano, ‘prorrogável’ sucessivamente. Essa alternativa, aliás, afigura-se inadequada. A Administração deve determinar, em termos precisos, o prazo necessário à execução do projeto. Fixado o prazo, o particular terá o dever de cumprir o cronograma e a

*Administração o de realizar os pagamentos apropriados. A faculdade da prorrogação não se destina a ser utilizada permanentemente. É exceção e não justifica a eternização do contrato. (...) Em face da lei, é possível que o prazo inicial da contratação ultrapasse o limite da lei orçamentária. Lembre-se que a regra da limitação à orçamentária consta do **caput** do artigo e o inc. II consagra exceção a ela.”*

29. Realmente, a coincidência dos prazos dos contratos de execução e de supervisão da obra, como fator de um bom planejamento, parece-me algo que deva ser buscado, porque, em suma, ambas as avenças dizem respeito ao mesmo objeto, que se traduz na materialização da rodovia. Diria até que, de acordo com o artigo 8º, **caput**, da Lei nº 8.666/93, é uma coisa imperiosa, haja vista a necessidade de que todo serviço seja sempre planejado em sua totalidade, considerando as previsões de início e fim:

*“Art. 8º. A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.”* (grifei)

30. Sob outro aspecto, a Administração pode efetuar prorrogações de acordo com a sua conveniência, desde que justificadas, não se cingindo somente às hipóteses legais previstas no § 1º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

31. Compreendido o tratamento jurídico mais consentâneo com os serviços de supervisão de obras rodoviárias, resta pendente de resposta a questão acerca da aplicabilidade, para eles, do limite de acréscimo de 25%.

32. Vale aqui, na essência, o que já foi dito para o caso dos serviços executados de forma contínua: se há aumento de quantitativo, o limite de 25% é imperativo; se há prorrogação autorizada pela lei, como se dá com o artigo 57, inciso I, da Lei nº 8.666/93, inexistente limite a ser observado, exceto temporal, condicionado ao prazo de conclusão da obra supervisionada.

33. Conforme se viu, o limite de 25% aplica-se quando a modificação do valor contratual decorre de acréscimo quantitativo de seu objeto. Logo, se a prorrogação de prazo não resulta desse acréscimo, não há que se falar na imposição de limite.

34. No caso dos serviços de supervisão que ora se examinam, o contratado cumpriu suas obrigações dentro do prazo inicial estabelecido, fiscalizando a obra dia a dia. Por conseguinte, com a prorrogação não houve acréscimo de objeto; apenas, devido à permanência da obra rodoviária, os serviços continuaram sendo requeridos até a sua conclusão. Além do mais, a modificação do valor contratual resultou, substancialmente, da realização dos serviços por um novo período, e não, mais uma vez, de um exclusivo aumento do objeto, que ocorreria se a contratada tivesse de enfrentar maior carga de trabalho no mesmo prazo.

35. Prova disso é que o contrato tinha vigência inicial de 540 dias, a um custo de R\$ 1.684.013,80, mas tornou-se necessário, em virtude do prosseguimento das obras, por mais 231 dias, com custo adicional de R\$ 882.330,69, para manter a justa retribuição da contratada. Sem dúvida que houve relativa majoração de preços, passando de R\$ 3.118,54/dia para R\$ 3.328,59/dia, mas isto, sim, adveio de acréscimo de objeto, já que, segundo a própria equipe que procedeu à auditoria, “o aumento do

*valor contratual a preços iniciais é decorrente de adequação da equipe de supervisão*”, registrando também que houve “*aumento de equipe para a revisão do Projeto e necessidade de supervisão em todas as frentes de serviço.*” Entretanto, o valor acrescido em função do aumento de objeto, como se nota, não chega a 7% da quantia contratada de início, estando longe de ferir o artigo 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, que o limita em 25%. (v. Termos Aditivos ao contrato descritos à fl. 12 do vol. Principal)

36. No presente caso, enfim, a lei, em nome do interesse público, deu maleabilidade à Administração para que, a seu critério, devidamente justificado, pudesse prorrogar o prazo de contratação, nos termos do artigo 57, inciso I, do Estatuto de Licitações e Contratos.

37. Registre-se, também, que a possibilidade de prorrogação do contrato que se analisa (PG-267/96-00) foi devidamente prevista no ato convocatório, consoante a Cláusula Quinta, Item 2 (“Da Prorrogação”), da minuta do instrumento contratual (fls. 52/56 do vol. 1).

38. Em conclusão, creio que deve ser concedido provimento ao recurso, atendendo à pretensão do recorrente, se bem que não pelos seus fundamentos, porém pela interpretação mais condizente das normas aplicáveis aos contratos de serviços de supervisão de obras.

39. A prevalecer essa proposição, algumas considerações de ordem prática precisam ainda ser feitas quanto à efetivação de prorrogações, pois, se de um lado a lei as autoriza, por outro impõe certos cuidados a fim de que a discricionariedade não se transforme em condescendência com os interesses privados.

40. Em primeiro lugar, há que se observar que a lei trata a prorrogação como exceção, sendo a regra que o objeto contratual se materialize dentro do prazo inicialmente estabelecido, o qual, para os serviços de supervisão de obras, conforme esclarecido, pode ir além de um exercício financeiro. Requer-se, então, que a entidade contratante atue para que a programação preestabelecida seja cumprida com rigor.

41. Constituindo-se uma exceção, a Lei nº 8.666/93 obriga que apenas ocorra caso seja conveniente para a Administração, principalmente em termos de vantagens financeiras. Ademais, toda prorrogação tem de estar especificamente prevista no ato convocatório, ser justificada por escrito e autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato (artigo 57, inciso I, e § 2º). Não é demais lembrar que o artigo 92 da Lei nº 8.666/93 instituiu como crime a prorrogação contratual irregular em benefício exclusivo do contratado.

42. Outra questão de bastante relevo, que a entidade contratante precisa examinar com atenção, diz respeito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro entre as partes durante todo o contrato, incluindo o período relativo à prorrogação.

43. Nesse ponto, muito maior preocupação deve existir sobre o contrato de supervisão de obra, cuja intensidade de execução dos serviços pode ser alterada em função de atrasos nas etapas de construção.

44. Com efeito, se a obra, por qualquer motivo, fica paralisada ou tem seu ritmo diminuído, é de se esperar que a necessidade dos serviços de supervisão e gerenciamento também se reduza, ainda que não de modo linear.

45. Tal redução já é em parte garantida pelo estabelecimento do regime de tarefa por preço unitário, como no contrato em exame, dado que apenas os serviços efetivamente medidos deverão ser pagos. Dessa forma, com eventual decaimento do curso da construção, natural que as medições de serviços de supervisão apresentem-se mais baixas.

46. Suponhamos a construção de uma rodovia em que esteja programada a abertura de um túnel no sexto mês de execução do contrato de supervisão, pelo qual um engenheiro especializado estaria exercendo o controle de tal etapa da obra. Caso a construção seja paralisada no quinto mês, fazendo que o trabalho do engenheiro de túneis seja adiado, certamente não haverá pagamento por esse serviço no sexto mês, porque ausente das medições.

47. Nada obstante, é imperioso que a entidade contratante seja cautelosa com as medições, para que não pague por serviços irrealizados.

48. Entretanto, mais que isso, precisa ela prontamente repactuar as condições contratuais, eliminado pessoal e serviços inúteis em períodos de paralisação da obra. Para tanto, terá direito de valer-se do artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 8.666/93:

*“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*(...)*

*II - por acordo das partes:*

*(...)*

*d) para restabelecer a relação, que as partes pactuaram inicialmente, entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.”* (grifei)

49. Com essas ponderações, creio ser prudente determinar ao DNER que adote as providências que se fizerem necessárias para a garantia do interesse público, na eventualidade de prorrogações de contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras rodoviárias.

50. Por fim, com o fito de avaliar a situação das prorrogações contratuais e verificar o cumprimento das determinações que se fizerem nesta oportunidade, o que entendo conveniente diante da importância e da difícil interpretação da matéria, sugiro a realização de auditoria no segundo semestre deste ano no DNER, a ser incluída no Plano que se submeterá ao Plenário.

De todo o exposto, voto por que o Tribunal adote a decisão que ora apresento à Primeira Câmara.

## DECISÃO Nº 090/2001-TCU-1ª CÂMARA<sup>1</sup>

1. Processo nº TC-007.987/1999-4 (com 1 volume)
2. Classe de Assunto: I - Pedido de Reexame
3. Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)
4. Recorrente: Genésio Bernardino de Souza (ex-Diretor-Geral do DNER)
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: SERUR
8. DECISÃO: A Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 conhecer do presente recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento, em atenção à pretensão do recorrente, tornando insubsistentes as determinações ao DNER contidas no Ofício nº 452, de 18/07/2000, da SECEX/RS, decorrentes de julgamento ocorrido por meio da Relação nº 48/2000-1ª Câmara, em 11/07/2000 (Ata nº 24/2000-1ª Câmara);

8.2 determinar ao DNER que:

8.2.1 ao contratar serviços de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras rodoviárias incluídas nas metas do Plano Plurianual, segundo o artigo 57, inciso I, da Lei nº 8.666/93, ajuste a duração desses contratos ao tempo previsto para a construção das respectivas rodovias, a não ser que outra opção, no sentido da descompatibilização de prazos, mostre-se comprovadamente mais vantajosa para a entidade;

8.2.2 abstenha-se de prorrogar os contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras rodoviárias, salvo, eventualmente, se as condições do artigo 57, inciso I e § 2º, da Lei nº 8.666/93, forem rigorosamente cumpridas, e se justificada a vantagem da prorrogação em contraste com a possibilidade de uma nova contratação, conforme parecer referendado pela autoridade máxima da entidade;

8.2.3 faça inserir nos próximos contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras rodoviárias cláusulas que prevejam a diminuição ou supressão da remuneração da contratada, nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, respectivamente;

8.2.4 adote providências para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras rodoviárias em vigência, durante todo o prazo de execução, principalmente nas situações em que sobrevier paralisação ou diminuição de ritmo das obras correspondentes que onere em demasia os encargos da entidade, tendo em consideração o que dispõe o artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 8.666/93;

8.2.5 fiscalize atentamente as medições de serviços relativas aos contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras rodoviárias, nos termos do artigo 67 da Lei nº 8.666/93, observando, se preciso, os artigos 78, inciso II, e 79, inciso I, da mesma lei;

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 17/05/2001.

8.3 determinar à SEGECEX que inclua, na proposta do Plano de Auditoria para o segundo semestre deste ano, fiscalização no DNER para verificação do cumprimento das determinações supracitadas; e

8.4 enviar ao atual Diretor-Geral do DNER cópia desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam.

9. Ata nº 14/2001 – 1ª Câmara

10. Data da Sessão: 08/05/2001 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (Relator) e Guilherme Palmeira.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
na Presidência

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA  
Ministro-Relator

---

## TSE - DECISÃO PROFERIDA EM PROCESSO DE RELATÓRIO DE AUDITORIA Pedido de Reexame

---

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I - Classe I – Plenário

TC- 003.897/1999-0.

Natureza: Pedido de Reexame – Relatório de Auditoria.

Unidade: Tribunal Superior Eleitoral.

Interessado: Ney Natal de Andrade Coelho – Diretor-Geral.

*Ementa: Pedido de Reexame. Interposição contra Decisão proferida em processo de Relatório de Auditoria. O Tribunal de Contas da União firmou entendimento, por intermédio do item 8.1. da Decisão 519/99 – TCU – Plenário, em caráter normativo, de que o serviço extraordinário prestado aos sábados, por qualquer servidor público federal regido pela Lei nº 8.112/90, deverá ser remunerado com o acréscimo de 50% em relação à hora normal de trabalho. Modificação do prazo estipulado no item 8.2.1. Manutenção do percentual constante do item 8.1 da referida Decisão. Manter em seus exatos termos os demais itens da Decisão 519/99 – TCU – Plenário. Resolução/STF 207, de 18.09.00, determina que o valor da hora extraordinária será calculado com acréscimos de cinquenta por cento, em se tratando de serviço prestado em dias úteis e nos sábados, e de cem por cento, em domingos e feriados. Conhecimento. Provimento, em parte. Ciência ao recorrente.*

### RELATÓRIO

Tratam os autos de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Ney Natal de Andrade Coelho, Diretor-Geral do Tribunal Superior Eleitoral, contra o item 8.1 da Decisão 519/99 – Plenário (DOU de 20/08/99), abaixo transcrita:

*“8.1 – firmar o entendimento, em caráter normativo, de que o serviço extraordinário prestado aos sábados por qualquer servidor público federal regido pela Lei 8.112/90 deverá ser remunerado com o acréscimo de 50% em relação à hora normal de trabalho;*

*8.2 – determinar ao Tribunal Superior Eleitoral que:*

*8.2.1 – promova o levantamento das horas extras efetivamente realizadas no período eleitoral (90 dias que antecederam o pleito de 1998 até a proclamação final dos resultados), com o propósito de realização do devido acerto financeiro, comunicando ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 60 dias, os resultados alcançados (...);*

8.2.2 – otimize a utilização de sua força de trabalho, com o intuito de minimizar a prestação de serviço extraordinário por seus servidores, principalmente em períodos não eleitorais;

8.2.3 – na hipótese de ocorrer excepcional necessidade de prestação de serviços extraordinários, seja a prévia autorização para sua realização sempre fundamentada, mesmo quando a prestação de tais serviços se der com observância dos limites legais (a fundamentação deverá ser elaborada de forma individualizada e explicitar analiticamente as circunstâncias fáticas que justificam a prestação de serviço extraordinário);

8.2.4 – promova o aperfeiçoamento da sistemática de controle de prestação e pagamento de serviços extraordinários;

8.2.5 – remeta a este Tribunal de Contas da União, quando da apresentação das contas anuais, relatório que contenha informações detalhadas sobre a eventual prestação de horas extras por servidores desse órgão;

8.3 – determinar ao Controle Interno do Tribunal Superior Eleitoral que remeta a este Tribunal, juntamente com o documento de que trata o item 8.2.5, relatório crítico que contenha as informações referidas no subitem anterior.”

2. A 10ª Secretaria de Controle Externo, hoje SERUR, manifestou-se sobre a questão, por intermédio, inicialmente, da instrução da lavra do AFCE Cláudio Neves Almeida, a qual recebeu total endosso tanto do Diretor de Divisão como do Secretário responsável pela Unidade. Transcrevo a seguir o inteiro teor da referida peça instrutória (f. 190/197):

“(…)

## II. HISTÓRICO

2. Os acontecimentos que culminariam com a edição da decisão ora recorrida, tiveram início com uma denúncia do SINDJUS/DF sobre pagamento de horas extras em excesso pela Justiça Eleitoral, de que se originou o TC-006.905/1995-1. Neste processo, foi prolatada a Decisão 28/97 – Plenário, DOU de 12/02/97, nos seguintes termos (vide sistema Juris):

‘O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

…

2. determinar:

2.1. ao Tribunal Superior Eleitoral que observe, doravante, o limite legal para pagamento de serviço extraordinário, nos termos do disposto no art. 74 da Lei 8.112/90.

3. Em seguida, em sede de reexame, foi proferida a Decisão 305/98 – 2ª Câmara, DOU de 09/06/98, em que se alterou o item 2.1 da Decisão 28/97 – P, in verbis (vide sistema Juris):

‘O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator (...), DECIDE:

(…)

3. - determinar ao Tribunal Superior Eleitoral:

3.1. - que envide esforços para não extrapolar o limite de 2 horas extras por jornada, fixado pelo art. 74 da Lei 8.112/90, e para assegurar o gozo do repouso semanal remunerado de que trata o inciso XV do art. 7º da CF;

3.2. - que o Presidente do Tribunal, ante a impossibilidade de observância das restrições a que se faz referência no subitem anterior, motive seu ato administrativo, evidenciando as razões que o impedem de cumprir os preceitos contidos nas normas constitucional e legal;

4. - autorizar que sejam incluídas em sua programação, as auditorias a serem realizadas nos órgãos da Justiça Eleitoral, em especial no Tribunal Superior Eleitoral e nos Tribunais Regionais Eleitorais, para serem avaliadas a eficiência e eficácia dos sistemas de controle da prestação e pagamento de horas extras, bem como para garantir uniformidade na interpretação dos normativos que regulam a prestação de horas extras, nos períodos de 90 dias que antecedem a eleição e, no posterior, inclusive em havendo segundo turno, até a proclamação final.’

4. Em cumprimento a esta decisão, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução 20.396/98, de 27/10/98, regulando o serviço extraordinário nos períodos eleitorais, e contendo, entre outros, os seguintes dispositivos (f. 43/45):

Art. 3º - Poderão prestar serviço extraordinário os servidores ocupantes de cargo efetivo do Quadro das Secretarias dos Tribunais Eleitorais, bem como os servidores sem vínculo, requisitados ou lotados provisoriamente, em exercício no âmbito das respectivas Secretarias, ocupantes ou não de função comissionada.

‘...

Art. 7º - O limite mensal para a prestação de serviço extraordinário é de 60 (sessenta) horas.

§ 1º - Se, por qualquer excepcionalidade, o limite previsto no caput não puder ser observado, o Diretor-Geral da Secretaria, após fundamentada justificativa do dirigente da unidade, poderá autorizar a sua extensão até o limite máximo de 128 (cento e vinte e oito) horas.

§ 2º - Será observado o repouso semanal remunerado de que trata o inciso XV do art. 7º da Constituição Federal.

‘...

Art. 12 - O adicional por serviço extraordinário será calculado dividindo-se por 240 (duzentos e quarenta) o valor da remuneração mensal do servidor, acrescido dos percentuais de 50% (cinquenta por cento) em se tratando de hora extraordinária em dias úteis, 80% (oitenta por cento), cuidando-se de serviço suplementar aos sábados e 100% (cem por cento) aos domingos e feriados.’

5. A partir de instrução do então Secretário da 10ª Secretaria de Controle Externo, hoje Exmo. Ministro-Substituto Benjamin Zymler, que serviu de base para a Decisão 283/98 – 2ª Câmara (TC 625.238/1995-8, DOU de 24/11/98), referente a auditoria no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, passou a firmar-se nesta Corte o entendimento de que a hora de serviço extraordinário aos domingos e feriados deveria ser remunerada com o acréscimo de 100% em relação à hora normal de trabalho, enquanto que aquela prestada aos sábados receberia um adicional de 50% (nesse sentido, o Acórdão 014/99 – 2ª Câmara, TC 525.130/1996-9, DOU de 18/02/99, e a Decisão 196/99 – Plenário, TC 002.611/1999-6, DOU de 20/05/99).

6. *Observa a citada instrução que os arts. 73 e 74 da Lei 8.112/90, ao estipularem que as horas que excedem à jornada normal de trabalho devem ser remuneradas com 50% de acréscimo, nada mencionam sobre a remuneração de dias em que não há jornada de trabalho. Acrescenta que, embora a remuneração de horas extraordinárias seja, em princípio, matéria reservada à lei, esta reserva, no direito administrativo é apenas relativa. Assim, é possível buscar na analogia a solução para esta questão.*

7. *Quanto ao serviço em domingos e feriados, o Direito do Trabalho, na Lei 605/49, secundada pela Súmula 461 do STF, dispõe que deve ser remunerado em dobro, ou seja, com acréscimo de 100%. É perfeitamente cabível, neste caso, a analogia, permitindo idêntico tratamento para os servidores públicos.*

8. *Quanto ao serviço em sábados, no entanto, por não se tratar de dia de repouso semanal remunerado, à vista do disposto no art. 7º, XV, da Constituição Federal, a melhor solução consiste em afastar a analogia. Assim, deve ser remunerado como o serviço extraordinário prestado em dias normais de trabalho, ou seja, com acréscimo de 50%, nos termos do art. 73 da Lei 8.112/90.*

9. *Em cumprimento à Decisão nº 305/98 – 2 (ver item 3, acima), a 5ª SECEX realizou auditoria no Tribunal Superior Eleitoral, cujas conclusões foram expressas no relatório constante às f. 138/150 – v. p. Com base nesse relatório, e reafirmando o entendimento mencionado no item anterior, prolatou este Tribunal a Decisão nº 519/99 – Plenário, DOU de 20/08/99 (v. p., f. 166), contendo, entre outros, os seguintes dispositivos:*

*‘O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/92, DECIDE:*

*8.1- firmar o entendimento, em caráter normativo, de que o serviço extraordinário prestado aos sábados por qualquer servidor público federal regido pela Lei 8.112/90 deverá ser remunerado com o acréscimo de 50% em relação à hora normal de trabalho.*

*8.2 - determinar ao Tribunal Superior Eleitoral que:*

*8.2.1 - promova o levantamento das horas extras efetivamente realizadas no período eleitoral (90 dias que antecederam o pleito de 1998 até a proclamação final dos resultados), com o propósito de realização do devido acerto financeiro, comunicando ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 60 dias, os resultados alcançados (...);*

*8.2.2 – otimize a utilização de sua força de trabalho, com o intuito de minimizar a prestação de serviço extraordinário por seus servidores, principalmente em períodos não eleitorais;*

*8.2.3 – na hipótese de ocorrer excepcional necessidade de prestação de serviços extraordinários, seja a prévia autorização para sua realização sempre fundamentada, mesmo quando a prestação de tais serviços se der com observância dos limites legais (a fundamentação deverá ser elaborada de forma individualizada e explicitar analiticamente as circunstâncias fáticas que justificam a prestação de serviço extraordinário);*

8.2.4 – promova o aperfeiçoamento da sistemática de controle de prestação e pagamento de serviços extraordinários;

8.2.5 – remeta a este Tribunal de Contas da União, quando da apresentação das contas anuais, relatório que contenha informações detalhadas sobre a eventual prestação de horas extras por servidores desse órgão;

8.3 – determinar ao Controle Interno do Tribunal Superior Eleitoral que remeta a este Tribunal, juntamente com o documento de que trata o item 8.2.5, relatório crítico que contenha as informações referidas no subitem anterior.’

10. Divergindo desta decisão, em especial quanto ao entendimento firmado em seu item 8.1, o TSE ingressou, na pessoa de seu Diretor-Geral, com Pedido de Reexame (f. 01/24), protocolado nesta Corte com a data de 27/08/99.

11. Solicitou ainda o Presidente do TSE, por meio do Ofício 3568/99 (f. 185), de 06/10/99, a prorrogação por trinta dias, em caráter excepcional, do prazo estabelecido no subitem 8.2.1 da Decisão 519/99 – P para o levantamento das horas extras efetivamente realizadas no período eleitoral. Tendo em vista a natureza recursal desse pleito, foi determinada a sua juntada ao presente processo, para análise em conjunto com o Pedido de Reexame, conforme despachos de f. 187/189.

### III. ADMISSIBILIDADE

12. Foram encaminhadas duas comunicações ao TSE, contendo cópias da decisão recorrida. O Aviso 732 – SGS – TCU (v. p., f. 167), comunica ao Presidente do TSE a determinação contida no item 8.2. O Ofício 1168-SGS-TCU (v. p., f. 168), por sua vez, comunica ao Secretário de Controle Interno do TSE a determinação contida no item 8.3. A nosso ver, apenas a comunicação efetuada ao Presidente do TSE, como representante daquele órgão perante os demais Poderes e autoridades, tem validade para efeito de aferição do requisito da tempestividade. No entanto, não constam do processo o AR-MP ou quaisquer outros elementos que permitam precisar a data em que chegou às mãos do Presidente do TSE o Aviso 732.

13. Desse modo, aplica-se o disposto no art. 30, inc. III, da Lei 8.443/92, que determina a contagem do prazo a partir da publicação no Diário Oficial da União, o que se deu, no que se refere à decisão recorrida, em 20/08/99 (vide sistema Juris). Assim, como o recurso foi protocolado neste Tribunal em 27/08/99 (f. 01), deve-se considerá-lo tempestivo, à luz do art. 48 c/c art. 33 da Lei 8.443/92.

14. Como este é o primeiro Pedido de Reexame interposto pelo recorrente, cumpre-se o requisito da singularidade. Por estar o Diretor-Geral do TSE, em virtude de expressa autorização contida no Processo Administrativo 18.274, de 27.05.99 (f. 25/26), habilitado a interpor o presente recurso, considera-se também atendido o requisito da legitimidade. Por conseguinte, o presente Pedido de Reexame deve ser conhecido.

### IV. MÉRITO

15. É intento do presente recurso, segundo seu próprio autor, reformar, ‘primacialmente, o entendimento firmado no item 8.1 da Decisão 519/99-TCU-Plenário’ (f. 24), em caráter normativo, no sentido de que o serviço extraordinário

prestado aos sábados seja remunerado com o acréscimo de 50% em relação à hora normal de trabalho.

16. O TSE, em defesa do procedimento adotado na Resolução nº 20.396/98, que estabelece um percentual de acréscimo de 80% para esta hipótese, em vez de 50%, apresenta os seguintes argumentos, que sintetizamos:

a) as contas da Justiça Eleitoral, relativas aos exercícios de 1990 a 1992, foram aprovadas pelo TCU, embora registrassem casos de pagamento de serviço extraordinário aos sábados com 80% de acréscimo (f. 07, item 13);

b) este critério remuneratório também é adotado pelos demais Tribunais Superiores e pelas duas casas do Congresso Nacional (f. 07, item 14; f. 18/19, item 19.18);

c) a Justiça Eleitoral possui competência constitucional para dispor sobre matéria administrativa e orçamentária, conforme os arts. 96 e 99 da Carta Magna (f. 07/08, itens 15/17);

d) os arts. 73 e 74 da Lei 8.112/90 devem ser interpretados sistematicamente, aplicando-se o percentual de 50% mencionado no primeiro deles apenas às duas horas excedentes à jornada normal de trabalho, mencionadas no segundo, e não às horas trabalhadas em dias não considerados úteis; há um hiato no sistema normativo a respeito da remuneração do serviço extraordinário nesses dias (f. 15, item 19.5);

e) o sábado, embora não seja dia tradicionalmente consagrado ao descanso remunerado, à feição do domingo, não é dia útil para os servidores públicos federais, por força da jornada de quarenta horas semanais e de seis a oito horas diárias estabelecida no art. 19 da Lei 8.112/90 (f. 15, itens 19.6/19.7);

f) é equivocado estabelecer analogia com o Direito do Trabalho para definir a remuneração do serviço extraordinário prestado aos sábados, pois os trabalhadores da iniciativa privada cumprem jornada semanal de quarenta e quatro horas, com meia jornada a mais que o servidor público (f. 15/16, item 19.8);

g) a norma constitucional preceitua uma remuneração para o serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento em relação à da hora normal; acima desse patamar, o empregador é livre para ajustar ou convencionar essa remuneração (f. 16, item 19.9);

h) a prestação de serviço extraordinário configura-se como um desvalor social, mormente no sábado, único dia em que o servidor tem tempo disponível para realizar certas atividades (f. 17, item 19.13);

i) por essa razão, o serviço extraordinário prestado aos sábados não deve ter remuneração idêntica à das duas horas excedentes à jornada normal de oito horas diárias, nem deve ser remunerado como se fora realizado em dias de repouso semanal remunerado; atende-se melhor ao princípio da razoabilidade e à consideração da realidade fática a fixação de um percentual de acréscimo de 80%, tal como procedeu o TSE (f. 17, itens 19.14/19.15).

17. Para iniciar a abordagem de tão espinhosa questão, revela-se útil transcrever os dispositivos legais que servem para balizá-la. Estes encontram-se na Lei 8.112/90, em seus arts. 73 e 74:

*‘Art. 73. O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho.*

*Art. 74. Somente será permitido serviço extraordinário para atender a situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de 2 (duas) horas por jornada.’*

*18. O recorrente, a nosso ver, tem razão ao afirmar que a disciplina contida nesses artigos não contempla o caso do serviço extraordinário prestado em dias não úteis. Tal é também a posição desta Corte, bem expressa pelo parecer do então Secretário desta 10ª SECEX sobre essa matéria (referido nos itens 5-8, acima), nos seguintes termos: ‘ao se cotejarem os arts. 73 e 74 da Lei nº 8.112/90, é possível concluir que apenas as horas que excedem às da jornada normal de trabalho devem ser remuneradas com 50% de acréscimo. Nada há sobre qual deva ser a remuneração das horas extras prestadas em dias em que não há jornada de trabalho.’ (v. p., f. 160).*

*18.1. De fato, não é possível considerar esses dispositivos isoladamente. A aplicação indiscriminada do acréscimo de 50% para o trabalho extraordinário prestado em qualquer dia romperia, sem qualquer razão, com uma tradição do direito laboral brasileiro, que já há várias décadas consagra a remuneração diferenciada para os dias de repouso remunerado. Certamente não é este o propósito da lei. Também seria absurdo, por outro lado, aplicar o limite de duas horas aos dias em que não há trabalho. Os dispositivos devem ser interpretados em conjunto, sendo aplicáveis, em princípio, unicamente aos dias úteis.*

*19. Estabelecido que houve omissão legal, resta saber se foi correto o procedimento adotado pelo TSE para saná-la. Para tanto, importa considerar os limites do poder regulamentar no Direito Brasileiro. Nesse sentido, valemo-nos das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (in Curso de Direito Administrativo, 9ª edição, págs. 200-201):*

*‘No Brasil, entre a lei e o regulamento não existe diferença apenas quanto à origem. Não é tão-só o fato de uma provir do Legislativo e outro do Executivo o que os aparta.(...)*

*Há outro ponto diferencial e que possui relevo máximo e consiste em que – conforme averbação precisa do Prof. O. A. Bandeira de Mello - só a lei inova em caráter inicial na ordem jurídica.*

*A distinção deles segundo a matéria, diz o citado mestre, ‘está em que a lei inova originariamente na ordem jurídica, enquanto o regulamento não a altera (...). É fonte primária do Direito, ao passo que o regulamento é fonte secundária, inferior’.*

*19.1. E ainda na obra do mesmo mestre, há esta citação de Pontes de Miranda (idem, pág. 210):*

*‘Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional. (...). Nenhum princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir. Em consequência disso, não fixa nem diminui, nem eleva*

vencimentos, nem institui penas, emolumentos, taxas ou isenções. Vale dentro da lei; fora da lei a que se reporta, ou das outras leis, não vale. Em se tratando de regra jurídica de direito formal, o regulamento não pode ir além da edição de regras que indiquem a maneira de ser observada a regra jurídica.

*Sempre que no regulamento se insere o que se afasta, para mais ou para menos, da lei, é nulo, por ser contrária à lei a regra jurídica que se tentou embutir no sistema jurídico.'*

20. *É inequívoco que, ao dispor, no art. 12 da Resolução nº 20.396/98, que o serviço extraordinário prestado aos sábados seria remunerado com 80% de acréscimo sobre a hora normal de trabalho, o TSE engendrou regra inovadora no mundo jurídico. Com efeito, se à lei coube definir o percentual de remuneração do serviço extraordinário para os dias de trabalho normal, nos citados artigos da Lei nº 8.112/90, não faria qualquer sentido, no sistema constitucional brasileiro, que a outra espécie normativa se atribuísse o condão de fazer o mesmo, com referência aos sábados. A matéria é, indiscutivelmente, reservada à lei. E em nenhum diploma legal está previsto o percentual de 80%.*

21. *Reforça essa percepção o reconhecimento da importância da matéria em questão. A fixação de um percentual de 80% importa em criação de um ônus para a sociedade que é, como é óbvio, superior ao que seria imposto com a alternativa que o fixa no mínimo constitucional de 50% (art. 7º, XVI, c/c art. 39, § 3º). Pode haver, é claro, razões que o justifiquem. Representa uma garantia inerente ao Estado democrático de direito, no entanto, que a valoração da conveniência e oportunidade da adoção daquele percentual caiba apenas ao legislador.*

22. *O recorrente não erra ao afirmar que 'respeitada a norma constitucional que preceitua remuneração superior, no mínimo, em cinquenta por cento em relação à hora normal, o agente econômico é livre para ajustar ou convencionar, por meio de contrato ou de promessa jurídica, o percentual que incidirá sobre o valor da hora normal de trabalho (...)' (f. 16, item 19.9). Tal é o caso, no entanto, apenas para o empregador privado. O princípio da legalidade, que se aplica tanto a este quanto ao administrador público, é, para este último, muito mais estrito. Segundo conhecido ensinamento de Hely Lopes Meirelles (in *Direito Administrativo Brasileiro*, 1997, pág. 82):*

*Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.*

22.1. *Embora a Constituição Federal estabeleça o percentual de 50% apenas como um patamar mínimo para a remuneração do serviço extraordinário, não cabe ao administrador público, diferentemente do empregador privado, definir casos em que se deva ultrapassar esse patamar, seja por meio de decretos, portarias, resoluções ou quaisquer outros instrumentos ou atos normativos. Tal atribuição compete única e exclusivamente ao legislador.*

23. *É bem verdade que, como alega o recorrente, seria razoável remunerar o serviço extraordinário prestado aos sábados em percentual maior que aquele*

prestado em dias úteis. É uma realidade fática que os sábados não são dias de trabalho normal para o servidor público e, sem dúvida, o Direito não deve pretender criar uma realidade formal, dissociada do que ocorre no mundo real. Uma remuneração maior bem refletiria o maior desvalor acarretado para o servidor em trabalhar aos sábados em comparação com os dias normais. Mais uma vez, no entanto, nos deparamos com a questão de quem seria competente para fixar este maior percentual.

24. Não há, como já indicamos, margem para discricionariedade nessa questão. A lei não atribui ao administrador público a possibilidade de julgar a conveniência, oportunidade ou razoabilidade da fixação da remuneração do serviço extraordinário. Dá-se, ao contrário, a estrita prevalência do princípio da legalidade.

25. Bastante ilustrativa, nesse sentido, é a alegação do recorrente de que os arts. 96 e 99 da Constituição Federal confeririam competência à Justiça Eleitoral para regular a matéria em questão. Convém transcrevê-los:

Art. 96 - Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

...

Art. 99 - Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

25.1. Observe-se o que afirma Maria Sílvia Zanella di Pietro (in *Direito Administrativo*, 10ª edição, pp. 75-76) sobre dispositivo semelhante da Constituição Federal, relativo ao chefe do Executivo Federal:

‘Aliás, na vigência da atual Constituição, não há mais espaço para decretos autônomos; a Constituição de 1967, no artigo 81, V, atribuía ao Presidente da República competência para ‘dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal’, única hipótese de decreto dessa natureza agasalhada expressamente na legislação; a atual Constituição, no artigo 84, VI, prevê competência semelhante para ‘dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei’.

25.2. No atual sistema constitucional brasileiro, portanto, especial atenção foi dedicada em assegurar que a competência normativa do Presidente da República para regular a organização e o funcionamento dos órgãos a ele subordinados se fizesse em estrita conformidade com os parâmetros legais. Embora o mesmo não esteja expresso no art. 96, é certo que o mesmo cuidado seja devido quando os tribunais se põem a exercer competência normativa semelhante. Não lhes é dado inovar, ficando alguém ou indo além do que prescreve a lei, mas apenas dar-lhe fiel cumprimento.

26. Concluindo o exame deste tema, podemos apontar algumas soluções para o problema da fixação da remuneração do serviço extraordinário dispensado aos sábados que respeitariam o princípio da legalidade, tal como exposto acima:

1) Aplicar o art. 73 da Lei 8.112/90, remunerando-o com o percentual de 50% de acréscimo sobre a hora normal;

2) Empregar analogia com o Direito do Trabalho, caso em que a situação seria regida tal como no § 1º do art. 59 da CLT, resultando no acréscimo de 50%;

3) Aplicar o mínimo constitucional, previsto no art. 7º, XVI, c/c art. 39, § 3º, resultando também em acréscimo de 50%.

Em qualquer destas hipóteses, como se pode ver, prevaleceria o percentual de 50% de acréscimo sobre a hora normal de trabalho, confirmando a orientação fixada pela decisão recorrida.

27. As demais alegações do recorrente em nada contribuem para mudar essa conclusão. As decisões anteriores deste Tribunal quanto às contas da Justiça Eleitoral não constituem jurisprudência a favor da tese esposada pelo TSE no presente recurso. E, mesmo que o fizessem, não haveria nenhum óbice a sua alteração, no sentido de privilegiar entendimento mais conforme com as normas legais. O fato de outros órgãos adotarem o mesmo procedimento do TSE, por outro lado, não o torna correto. É por isso, aliás, que a decisão recorrida busca coibi-lo, não só no TSE, mas em toda a administração pública brasileira, fixando em caráter normativo o entendimento em prol dos 50%. Assim, deve ser mantido o teor do item 8.2.1 da decisão recorrida.

28. Quanto às demais determinações nela contidas, não tendo sido em nenhum momento contraditadas pelo recorrente, devem também ser mantidas em seus exatos termos.

29. Cumpre agora analisar o pedido formulado pelo Exmo. Sr. Presidente do TSE, por meio do Ofício 3568/99 (f. 185), solicitando a prorrogação do prazo para cumprimento da determinação do subitem 8.2.1 da decisão recorrida (levantamento das horas extras efetivamente realizadas no período eleitoral de 1998), em caráter excepcional, por trinta dias. Como já indicado no exame de admissibilidade (item 12, acima), não consta do processo qualquer indicativo da data em que chegou às mãos dos dirigentes do TSE o Aviso 732 – SGS – TCU, que informava sobre as determinações contidas no item 8.2 da Decisão 519/99 – P. Não há alternativa, portanto, senão considerar que tiveram ciência da decisão na data de sua publicação no Diário Oficial da União, ou seja, em 20/08/99 (conforme consta no sistema Juris). Desse modo, o prazo para cumprimento da determinação do subitem 8.2.1, que é de sessenta dias, teria seu termo final tão-somente em 19/10/99.

30. É preciso salientar que a solicitação do Exmo. Sr. Presidente do TSE, por importar em alteração do subitem 8.2.1 da Decisão 519/99 – P, tornou-se parte integrante do presente Pedido de Reexame, conforme despacho do Exmo. Ministro-Relator Lincoln Rocha (f. 189). Assim, a interposição desse recurso pelo Sr. Diretor-Geral do TSE, em 27/08/99 (f. 01), suspendeu o prazo para cumprimento da determinação contida no subitem 8.2.1, conforme determina o art. 48 da Lei 8.443/92. Esse prazo só voltará a correr quando prolatada a decisão do presente recurso, estando o TSE desobrigado de dar cumprimento à referida determinação até então.

*Desse modo, tendo em vista a relevância e complexidade do levantamento determinado, não vislumbramos nenhum óbice a que se estenda em trinta dias o prazo ainda restante naquela ocasião, atingindo-se o prazo final de noventa dias, em vez dos sessenta inicialmente previstos.*

#### V. CONCLUSÃO

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

a) *seja o presente Pedido de Reexame conhecido, com fulcro nos artigos 33 e 48 da Lei 8.443/92;*

b) *no mérito, seja-lhe concedido parcial provimento para estender o prazo previsto no item 8.2.1 da decisão recorrida para 90 (noventa) dias, mantendo-se, em seus exatos termos, os demais itens;*

c) *seja o responsável comunicado da decisão que vier a ser adotada.”*

3. O processo foi encaminhado ao Ministério Público, que, ao manifestar-se à f. 199, colocou-se de acordo com a proposta oferecida pela Secretária da 10ª SECEX.

#### VOTO

Fui designado Relator do presente processo em virtude de sorteio realizado em 01/09/1999.

2. O ponto focal do recurso ora analisado, impetrado pelo Tribunal Superior Eleitoral, refere-se ao item 8.1 da Decisão 519/99 – TCU – Plenário, **in verbis**: “8.1. *firmar o entendimento, em caráter normativo, de que o serviço extraordinário prestado aos sábados por qualquer servidor público federal regido pela Lei 8.112/90 deverá ser remunerado com o acréscimo de 50% em relação à hora normal de trabalho”.*

3. O recorrente, divergindo dessa posição do Tribunal, especificamente quanto ao item acima mencionado, impetrou o presente recurso, o qual atende os pré-requisitos necessários ao exame de admissibilidade da matéria.

4. Quanto ao mérito, não vislumbro possibilidade de mudança de direcionamento relativo ao percentual a ser aplicado ao serviço extraordinário praticado aos sábados, ou seja, 50%. Entendo que o assunto já foi exaustivamente discutido por essa Corte de Contas, (Decisão 28/97 – Plenário; Decisão 305/98 – 2ª Câmara; Decisão 196/99 – Plenário; Decisão 519/99 – Plenário; Decisão 736/99 – Plenário), e que tais decisões, além de revelarem a melhor interpretação do direito positivo, culminaram no entendimento referido anteriormente.

5. O serviço extraordinário está disciplinado na Constituição Federal especificamente no inciso XVI do artigo. 7º, o qual estabelece que:

*“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

*(...)*

*XVI – remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;”*

6. Já na Lei 8.112/90 – Regime Jurídico Único dos Servidores Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais – a matéria está ordenada nos artigos 73 e 74, **in verbis**:

*“Art. 73. O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho.*

*Art. 74. Somente será permitido serviço extraordinário para atender a situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de 2 (duas) horas por jornada.”*

7. Sobre o tema, agora no âmbito desta Corte de Contas, o Excelentíssimo Ministro-Substituto Benjamin Zymler, ao fundamentar a Decisão 196/99 – TCU – Plenário) entendeu que:

*“(…) Em razão do que prevê o inciso XV do art. 7º da Constituição e devido à ausência de norma específica que estipule dia diverso como sendo de repouso semanal remunerado, considero que esse dia seja o Domingo. Sábado, portanto, não pode ser também considerado como tal. Caso contrário estar-se-ia admitindo a existência de dois dias de descanso remunerado por semana, o que contraria o citado dispositivo constitucional. Assim sendo, embora não haja rotineiramente expediente aos sábados nos Tribunais Judiciários, parece-me correto considerar que as horas extras prestadas nesse dia devam ser remuneradas como as horas extras prestadas em dias normais de trabalho. Com 50% de acréscimo em relação a remuneração da hora normal de trabalho, nos termos do art. 73 da Lei 8.112/90.”*

8. Recentemente, o Tribunal apreciou Relatório de Auditoria realizada no TRE/RR (Decisão 218/2000-Plenário), cujo Relator, Excelentíssimo Ministro Bento Bugarim, ao analisar a questão do percentual de 80% aplicado pelo TRE/RR nos serviços extraordinários, manifestou-se da seguinte forma:

*“Ressalta que o responsável reconhece o descumprimento da legislação vigente. A alegação de que era necessário realizar eleições e de que havia prazos a serem cumpridos não parece ter nexos causal com o descumprimento da lei. A realização de eleições municipais é atribuição legal do TRE. Obviamente, essa atribuição há de ser cumprida dentro dos limites legais. O cumprimento de uma autorização de lei não pode ser feito com o descumprimento de uma outra. Se o legislador houvesse entendido que as atividades da Justiça Eleitoral não teriam condições de ser efetivas com observância aos limites estipulados no art. 74 da Lei 8.112/90, teria editado norma especial para os servidores daquela Justiça.”*

9. Portanto, em que pese todos os argumentos oferecidos pelo recorrente, elencados no Relatório que antecede este Voto, sobrepõe a eles o “Poder Vinculado”, o qual é abordado na obra “Direito Administrativo Brasileiro”, de autoria do saudoso administrativista Hely Lopes Meirelles, da seguinte forma:

*“Poder vinculado ou regrado é aquele que o Direito Positivo – a lei – confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização.*

*Nesses atos, a norma legal condiciona sua expedição aos dados constantes de seu texto. Daí se dizer que tais atos são vinculados ou regrados, significando que, na sua prática, o agente público fica inteiramente preso ao enunciado da lei, em todas as suas especificações. Nessa categoria de atos administrativos a liberdade*

*de ação do administrador é mínima, pois terá que se ater à enumeração minuciosa do Direito Positivo para realizá-los eficazmente. Deixando de atender a qualquer dado expresso na lei, o ato é nulo, por desvinculado de seu tipo-padrão.*

*O princípio da legalidade impõe que o agente público observe, fielmente, todos os requisitos expressos na lei como da essência do ato vinculado. O seu poder administrativo restringe-se, em tais casos, ao de praticar o ato, mas de o praticar com todas as minúcias especificadas na lei. Omitindo-as ou diversificando-as na sua substância, nos motivos, na finalidade, no tempo, na forma ou no modo indicados, o ato é inválido, e assim pode ser reconhecido pela própria Administração ou pelo Judiciário, se o requerer o interessado.”*

10. Assim, como bem registrou a unidade técnica “... A Lei não atribui ao administrador público a possibilidade de julgar a conveniência, oportunidade ou razoabilidade da fixação da remuneração do serviço extraordinário. Dá-se, ao contrário, a estrita prevalência do princípio da legalidade”.

11. Ademais, vale destacar, que no âmbito do Supremo Tribunal Federal a questão, ora analisada, já mereceu tratamento específico por intermédio do artigo 7º da Resolução/STF 207, de 18 de agosto de 2000, **in verbis**: “Art. 7º O valor da hora extraordinária será calculado com acréscimos de **cinquenta por cento**, em se tratando de serviço prestado em dias úteis e nos sábados, e de **cem por cento**, em domingos e feriados”(grifei).

12. Quanto à solicitação oriunda da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de prorrogar, por trinta dias, em caráter excepcional, o prazo estipulado no item 8.2.1 da Decisão TCU 519/99, que trata de levantamento das horas extras efetivamente realizadas no período eleitoral, este Relator, por entender que o pleito possuía natureza recursal, pois requeria a modificação da aludida Decisão, determinou por intermédio do Despacho de f. 189 que a referida peça fosse juntada aos presentes autos, tornando-se parte integrante do presente Pedido de Reexame.

13. No que tange ao mérito do citado pedido, entendo, como a unidade técnica, que não há nenhum impedimento em estender o mencionado prazo em trinta dias, atingindo-se o prazo final de noventa dias, em vez dos sessenta inicialmente previstos.

Dessarte, acompanho integralmente o posicionamento adotado pela então 10ª Secretaria de Controle Externo, endossado pelo Ministério Público (f. 199), e voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Egrégio Plenário.

## DECISÃO Nº 294/2001 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº 003.897/1999-0.
2. Classe: I Assunto: Pedido de Reexame – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Ney Natal de Andrade Coelho – Diretor Geral do Tribunal Superior Eleitoral.
4. Unidade Jurisdicionada: Tribunal Superior Eleitoral.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 01/06/2001.

6. Representante do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico, Procurador.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – SERUR.

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/92, DECIDE:

8.1 - conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Ney Natal de Andrade Coelho, Diretor Geral do Tribunal Superior Eleitoral, para, no mérito, dar-lhe provimento, em parte, no que tange a modificação da redação do prazo constante do item 8.2.1 da Decisão 519/99, o qual passa a ter a seguinte redação:

“8.2.1 – promova o levantamento das horas extras efetivamente realizadas no período eleitoral (90 dias que antecederam o pleito de 1998 até a proclamação final dos resultados), com o propósito de realização do devido acerto financeiro, comunicando ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 dias, os resultados alcançados (no item 11.6 do Relatório de Auditoria estão relacionadas as inconsistências verificadas na amostra colhida pela Auditoria);”

8.2 - manter em seus exatos termos os demais itens da Decisão 519/99 – TCU – Plenário (Ata 35/99 – Plenário); e

8.3 – dar conhecimento ao interessado da presente deliberação.

9. Ata nº 20/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 23/05/2001 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Benjamin Zymler.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Ministro-Relator

---

## PETROBRAS - ALTERAÇÃO DO NOME DA EMPRESA

### Relatório de Auditoria

---

Ministro-Relator Ubiratan Aguiar

Grupo I - Classe V – Plenário

TC-001.316/2001-0 c/ 07 volumes

Apenso: TC 002.200/2001-9

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras

Responsável: Henri Philippe Reichstul

*Ementa: Relatório de Auditoria. Alteração do nome da Petrobras. Contratação de empresa para realizar estudos e conceber nova identidade visual e marca de fantasia da empresa. Projeto inserido no planejamento estratégico da empresa. Busca de novos mercados. Inserção em mercado extremamente competitivo. Não identificação de irregularidades nos procedimentos examinados. Equívoco na estratégia de divulgação. Registro nos órgãos competentes da propriedade da nova marca. Impossibilidade de quantificação de danos e de futuros benefícios com o produto do trabalho contratado. Solicitação de auditoria formulada por parlamentares. Não atendimento. Determinações. Remessa de cópia da deliberação ao Presidente da Câmara dos Deputados. Juntada às contas.*

### RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria realizada na Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras por determinação do Plenário, proferida em Sessão de 24.01.2001. Na oportunidade, o Colegiado, ao apreciar requerimento apresentado pelo Presidente, Ministro Humberto Guimarães Souto, formulado em razão de divulgação nos órgãos de imprensa de processo de alteração do nome da Petrobras, envolvendo contratação com valor da ordem de R\$ 1.000.000,00, cujo resultado teria desagradado à opinião pública, bem como ao próprio Governo Federal, aprovou proposta para a realização da presente auditoria.

2. O escopo do trabalho, conforme definido pelo Plenário, seria a apuração dos fatos relacionados à contratação de empresa para a troca do nome da estatal.

3. Constatou, ainda, do processo constituído a partir do mencionado requerimento, expediente do Presidente da Petrobras solicitando fosse verificada a possibilidade da realização de auditoria no tocante à contratação da empresa UND S/C Ltda. para estudo e concepção de nova identidade visual e marca de fantasia da empresa, em razão da repercussão que a matéria teve nos meios de comunicação e no público em geral.

4. Para a consecução do trabalho, a 1ª SECEX definiu três aspectos básicos relativos à matéria a serem abordados, a saber:

a) conformidade do processo de concepção de uma nova identidade visual e de marca de fantasia para a Petrobras com as diretrizes estabelecidas para a empresa, bem como verificar a conveniência e a oportunidade de sua implementação;

b) contratação da empresa encarregada de efetuar os estudos e apresentar propostas de reestruturação da marca Petrobras, sob os aspectos da legalidade e economicidade; e

c) causas ensejadoras do cancelamento do processo de reestruturação da marca e o decorrente impacto sobre a empresa, precisando o custo direto assumido até então nesse processo, quantificando eventuais perdas e identificando os responsáveis, e avaliando as alternativas que ora se apresentam para a estatal nessa área.

5. Os elementos examinados no que se refere ao aspecto indicado na alínea “a” do item acima foram: Plano Estratégico do Sistema Petrobras 2000-2010; Planejamento Integrado de Comunicação 2000-2005; matéria jornalística relativa a processos de reestruturação de marca de outras empresas; Contrato de Coexistência firmado entre a Petrobras e a British Petroleum – BP; Relatório Técnico “Imagem Postos Petrobras – Miami, Florida, EUA”, produzido pela empresa UND S/C Ltda.; e pronunciamentos de dirigentes da Petrobras.

6. Quanto ao aspecto abordado na alínea “b” do item 4 retro, os elementos analisados foram: documentos que atestam a capacidade técnica da empresa contratada – UND S/C Ltda.; proposta técnica e comercial da UND S/C Ltda.; resposta da Petrobras à proposta da referida empresa; planilha de ação de divulgação, aprovada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, relativa aos serviços de reestruturação da marca; Contrato – SERCOM – 610.2.078.99-1, e aditivos, firmado com as empresas Propeg Comunicação Social e Mercadológica Ltda., DPZ – Duailibi, Petit, Zaragoza Propaganda S.A. e Comunicação Contemporânea Ltda., que possibilitou à empresa Comunicação Contemporânea Ltda. subcontratar a empresa UND S/C Ltda. para a execução dos serviços de reestruturação da marca Petrobras; e pronunciamento de dirigentes da Petrobras.

7. Com relação ao terceiro aspecto (alínea “c” do item 4 retro), foram os seguintes os elementos examinados: pagamentos feitos à empresa Comunicação Contemporânea Ltda. em razão dos serviços subcontratados; trabalhos da UND S/C Ltda. relativos à execução das 1ª e 2ª fases do contrato; expediente DIP – Unidade Corporativa de Comunicação Institucional nº 1299/2000 em que é proposta ao Presidente da Petrobras a submissão à Diretoria Executiva dos resultados dos trabalhos para a escolha da logomarca entre três alternativas possíveis; Ata da Reunião nº 4.283 – Diretoria Executiva, de 14.12.2000, na qual foi aprovada a proposta de reformulação submetida pela Unidade Corporativa de Comunicação Institucional; Ata de Reunião nº 1.189 – Conselho de Administração, de 15.12.2000, na qual o Conselho tomou conhecimento da decisão da diretoria executiva de adotar uma nova marca de fantasia e identidade visual para a Petrobras; estratégia de divulgação da nova marca; matérias jornalísticas; material empregado na veiculação oficial da nova

marca; documento dando conta do total despendido no processo de divulgação, na mídia, de sua nova marca, incluindo produção e divulgação; expediente à empresa Comunicação Contemporânea Ltda. interrompendo o contrato de reestruturação da marca ao término da 2ª fase e conseqüente comunicação à subcontratada UND S/C Ltda.; relatório da auditoria determinada pelo presidente da Petrobras para verificação dos procedimentos e valores envolvidos na escolha da empresa UND S/C Ltda.; parecer do órgão jurídico acerca da referida contratação; e documentos relativos ao registro da nova marca da Petrobras nos órgãos competentes, tanto no Brasil quanto no exterior.

8. Os exames a cargo da 1ª SECEX foram abrangentes e detalhados, razão pela qual me permito, em nome da clareza e da transparência necessária, transcrever excertos do relatório produzido como parte deste Relatório que apresento ao Colegiado:

#### **“4.2 A fundamentação**

*4.2.1 Segundo informações colhidas, as recentes alterações introduzidas na legislação afeta à política energética nacional, em particular a emenda constitucional referente ao monopólio do petróleo e o advento da Lei nº 9.478/97, tiveram um profundo impacto sobre a Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras e têm demandado uma nova estruturação da empresa em diversos setores.*

*4.2.1.1 A gestão do atual Presidente, Sr. Henri Philippe Reichstul, tem procurado introduzir na empresa, conceitos e técnicas administrativas modernas, enfatizando as metas inerentes às empresas privadas, em decorrência do regime de livre concorrência no qual a empresa terá que sobreviver.*

*4.2.1.2 A ênfase em metas relativas à produtividade e à lucratividade, por exemplo, em detrimento das tradicionais metas públicas para o setor, afetas cada vez mais à Agência Nacional de Petróleo - ANP, já estaria registrada no ‘Plano Estratégico do Sistema Petrobrás - 2000-2010’.*

*4.2.1.3 Da leitura desse documento, observa-se a preocupação em transformar a estatal em uma empresa de energia, no amplo sentido do termo, com atuação internacional, almejando a liderança no mercado da América Latina, após consolidação de sua liderança no mercado nacional e a valorização dos ativos de seus acionistas (v. fls. 01/20 do Volume I).*

*4.2.2 Essa nova realidade para a empresa, decorrente das alterações introduzidas na política energética nacional, alegam os dirigentes, teria acarretado mudanças inevitáveis na política de comunicação da empresa.*

*4.2.2.1 Dessa forma, em consonância com o planejamento estratégico, o ‘Planejamento Integrado de Comunicação do Sistema Petrobras - 2000-2005’ contempla estratégias para o setor; com vistas a viabilizar a obtenção dos objetivos da empresa, tais como: construir a imagem de empresa de energia, construir a empresa de classe mundial e obter a percepção de empresa integrada, inclusive por meio de uma nova política de branding (v. fls. 21/53 do Volume I).*

*4.2.3 Nos trabalhos regularmente desenvolvidos acerca da marca Petrobras, a unidade técnica afeta da estatal detectou, por meio de pesquisas de opinião,*

*problemas de identificação de sua logomarca junto ao público nacional. Supostamente, uma dessas pesquisas teria revelado que o público confundia a marca da holding com a subsidiária BR Distribuidora S.A, cuja imagem seria negativa: postos de abastecimento sujos, mal cuidados e prestação de serviço ruim.*

*4.2.3.1 Outro fator determinante para a contratação dos estudos relativos à identidade visual e marca de fantasia da empresa foi o projeto de internacionalização da empresa, que prevê atuação, também, na área de distribuição e comercialização dos derivados de petróleo.*

*4.2.3.2 Pesquisa realizada teria revelado problemas para a implantação de postos de abastecimento de combustíveis nos Estados Unidos da América, devido ao fato de que esse público confundiria a logomarca da BR Distribuidora com a da British Petroleum - BP, além de outros fatores ligados ao caráter nacionalista da empresa.*

*4.2.3.3 Dentro do almejado processo de expansão na América Latina, alvo prioritário da empresa, os dirigentes teriam previstos problemas similares, devido a questões nacionalistas, em reação às ações de uma empresa que se confundiria com supostas intenções imperialistas do país vizinho, notadamente na Argentina onde a empresa tinha projetos em andamento e na Bolívia onde a estatal já tem uma forte presença no setor de produção e refino.*

*4.2.4 Segundo os dirigentes, foi nesse contexto que adveio a decisão de se contratar os serviços de reestruturação da marca Petrobras. De modo que, à guisa de recapitulação, podemos elencar os argumentos da empresa para fundamentar a conformidade, a conveniência e a oportunidade dessa contratação, da seguinte forma:*

*a) guarda consonância com o 'Plano Estratégico do Sistema Petrobrás - 2000-2010' e o 'Planejamento Integrado de Comunicação do Sistema Petrobras - 2000-2005', concebidos dentro de uma nova realidade implementada pelo Governo Federal para a política energética nacional, dentro do processo de consolidação da liderança no mercado interno e de internacionalização da empresa;*

*b) visa sanear problemas de identificação da logomarca da empresa no mercado interno, onde não se difundiria de forma conveniente por se confundir com outras marcas da holding, além de renovar a identidade visual da estatal e conformá-la aos conceitos de energia e meio ambiente, ora tão caros à empresa; e*

*c) visa, da mesma forma, sanear problemas detectados, por motivos nacionalistas, no processo de implantação da marca no exterior, dentro de seu almejado processo de internacionalização, em particular na América Latina, onde a presença da estatal, que adota cores e símbolos nacionais, poderia se confundir com supostas intenções imperialistas brasileiras.*

#### **4.3 Exame**

*4.3.1 São do conhecimento público as recentes alterações introduzidas na política energética nacional, notadamente na exploração, refino e distribuição de petróleo, que impactaram sensivelmente a estatal do setor, a Petrobras.*

4.3.2 Tornando-se apenas uma concessionária do setor petrolífero, tendo que enfrentar concorrentes em um regime de livre concorrência que busca se consolidar cada vez mais, não é de se estranhar que o 'Plano Estratégico do Sistema Petrobrás - 2000-2010' traga em seu bojo diretrizes para esse novo desafio da empresa.

4.3.3 Por consequência, o 'Planejamento Integrado de Comunicação do Sistema Petrobras - 2000-2005' reflete as novas ambições e preocupações da empresa, como a de se tornar uma empresa de energia, no amplo sentido do termo, abrindo o seu leque de produtos e serviços, de buscar a consolidação de sua liderança no mercado nacional dentro dessa nova realidade, valorizar os ativos de seus acionistas e internacionalizar-se, almejando a liderança no mercado da América Latina.

4.3.3.1 Com efeito, o citado documento faz clara referência aos objetivos estratégicos de se construir a imagem de empresa de energia, construir uma empresa de classe mundial, obter a percepção de empresa integrada, por meio de nova política de branding, etc.

4.3.3.2 De modo que a contratação dos serviços de reestruturação da identidade visual e da logomarca da estatal está, em linhas gerais, consonante com as diretrizes gerais da holding, bem como com as diretrizes traçadas para o setor de comunicação institucional, embora o 'Planejamento Integrado de Comunicação do Sistema Petrobras - 2000-2000' não tenha feito referência explícita a essa reestruturação.

4.3.4 Quanto aos alegados problemas no mercado interno, carência de uma marca que identifique plenamente a holding em seus novos desafios e a indevida confusão com a marca de sua subsidiária, e no externo, possíveis reações nacionalistas às cores e símbolos da empresa que se identificam com seu país de origem, e os conflitos com a British Petroleum - BP, constata-se que, do ponto de vista empresarial, essas questões merecem um estudo mais aprofundado.

4.3.4.1 Com efeito, a identificação da estatal pela rede de postos da BR Distribuidora é facilmente perceptível por qualquer consumidor, que não diferencia a holding da rede de postos da subsidiária, sendo prejudicada pela má imagem que a população tem desses postos de abastecimento de combustíveis. Além disso, a confusão dificulta a veiculação de outros atributos da estatal em atividades diversas, como tecnologia desenvolvida na prospecção e produção, preocupação com o meio ambiente, atuação em outros setores de energia etc.

4.3.4.2 A questão das reações nacionalistas às cores e símbolos da empresa em países vizinhos, de fácil constatação, possui um certo potencial de dano e se constitui numa componente não desprezível na estratégia de expansão da empresa, mesmo sabendo que não se trata de um imperativo, a internacionalização das cores e símbolos atuais, também, pode ser uma estratégia possível e viável.

4.3.4.3 Ainda no mercado externo, os citados problemas com a British Petroleum são comprovados pelo Contrato de Coexistência que a estatal brasileira foi levada a firmar, em 1997, definindo o uso da sigla BR em termos regionais,

devido à suposta confusão com as cores e a sigla BP da multinacional inglesa (v. fls. 60/65 do Vol. I).

4.3.4.4 Outros problemas de internacionalização da marca Petrobras, particularmente nos Estados Unidos da América, foram levantados no Relatório Técnico intitulado Imagem Postos Petrobras - Miami, Florida, EUA, onde a empresa UND S/C Ltda., a mesma que viria a ser contratada para a execução dos serviços em comento, analisa a viabilidade técnico-financeira de uma associação da BR-Distribuidora com o ex-piloto e empresário Emerson Fittipaldi, para a implantação de postos de combustíveis nesse país (v. fls. 80/103 do Vol. I).

4.3.4.5 Ou seja, a questão oferece, de fato, um potencial de risco para esse projeto da empresa, o que, sem dúvida, fundamenta a decisão pela realização de estudos afetos à matéria. Se as decisões decorrentes desses estudos virão a atender aos interesses da empresa, é uma questão que trataremos oportunamente, uma vez que estamos, no momento, analisando, apenas, a conveniência e a oportunidade de se iniciar o processo de reestruturação da marca Petrobras.

4.3.5 De qualquer modo, tendo em mente os conceitos modernos de gerência e marketing, parece-nos que as preocupações com a identidade visual e com a logomarca são crescentes e rotineiras entre as empresas, notadamente entre aquelas que têm uma interação direta com a sociedade e que se preocupam com a sua imagem perante essa.

4.3.5.1 Atuasse a Petrobras somente na exploração, produção e refino de petróleo, suas preocupações nessa área seriam menores, no entanto, a empresa atua também no dito downstream - distribuição e comercialização - além disso, está expandindo seu leque de produtos e serviços, o que faz com que a empresa tenha várias áreas de contatos com o consumidor final.

4.3.5.2 Além das preocupações de comunicação inerentes às petrolíferas, sendo a questão ambiental objeto de atenção especial nesse setor, a Petrobras tem um forte apelo nacionalista e precisa zelar por essa imagem perante a sociedade brasileira. Foram problemas relacionados ao zelo dessa imagem que suscitaram os questionamentos sobre o processo de reestruturação da marca da empresa, dando causa à realização do presente trabalho.

4.3.6 Sendo uma preocupação constante para as empresas desse porte, o gerenciamento de suas marcas, decorre o fato de que, com alguma freqüência, elas tenham que reestruturar a sua identidade visual e logomarca, a exemplo do que ocorreu com empresas nacionais com grande presença junto ao grande público, como a Varig e Bradesco, ou mesmo com multinacionais que atuam no país, como a Federal Express e Kibon (v. fls. 54/74 do Vol. I e fls. 154/163 do Vol. II).

4.3.7 Por derradeiro, devemos registrar que não encontramos indícios de que o processo em exame estivesse incluso dentro de um eventual projeto de privatização da empresa, ou fosse decorrente de intenções nesse sentido de seus dirigentes. Tendo a União como controladora, parece-nos que decisão nesse sentido teria um forte conteúdo político e não dependeria da identidade visual e logomarca vigente na empresa.

4.3.7.1 *Sob o ponto de vista estritamente técnico, da simples inicialização desse processo e de sua posterior implementação não decorre a necessidade de se privatizar a estatal, embora seja facilmente perceptível o fato de que alterações na marca podem enfatizar, manter ou atenuar o caráter nacionalista da empresa e a sua identificação com a sociedade brasileira, e, no caso da última hipótese, poderiam minimizar eventuais protestos contra uma futura privatização.*

#### **4.4 A contratação**

4.4.1 *Os serviços relativos aos estudos para proposição de nova identidade visual e logomarca para a Petrobras foram contratados por meio do Contrato - SERCOM - 610.2.078.99-1, cujo objeto é a prestação de todos os serviços de publicidade da estatal, firmado com as empresas Propeg Comunicação Social e Mercadológica Ltda, DPZ - Duailibi, Petit, Zaragoza Propaganda S.A e Comunicação Contemporânea Ltda. (v. fls. 02/81 do Vol. II).*

4.4.1.1 *No caso em tela, os serviços foram contratados junto à empresa Comunicação Contemporânea Ltda. e se incluem primordialmente no subitem 1.1.6 da CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO, verbis:*

*‘1.1 O presente Contrato tem por objeto a execução, pelas CONTRATADAS, dos serviços de publicidade, compreendendo:*

.....  
*1.1.6 - Elaboração de marcas, expressões de propaganda, logotipos e outros elementos de programação visual’.*

4.4.2 *Ocorre que os serviços foram subcontratados junto à empresa UND S/ C Ltda., fundamentado na CLÁUSULA SEGUNDA - OBRIGAÇÕES DAS CONTRATADAS, especificamente, verbis:*

*‘2.2.4 - Realizar com seus próprios recursos ou, quando necessário, mediante a contratação de terceiros, pelos quais assume inteira responsabilidade todos os serviços relacionados com o objeto deste Contrato, mediante anuência e parâmetros oferecidos pela PETROBRAS.*

2.2.4.1 *- Submeter a contratação de terceiros, para a execução de serviços objeto deste Contrato, à prévia e expressa anuência da PETROBRAS.*

2.2.4.1.1 *- Fazer cotação de preços para todos os serviços de terceiros e apresentar, no mínimo, três propostas, com a indicação da mais adequada para sua execução.*

2.2.4.1.2 *- Se não houver possibilidade de obter três propostas, as CONTRATADAS devem apresentar as justificativas pertinentes, por escrito.*

2.2.4.1.3 *- Nesses casos, as CONTRATADAS permanecem com todas as suas responsabilidades contratuais perante a PETROBRAS.’*

4.4.2.1 *A empresa Comunicação Contemporânea Ltda. não apresentou as três propostas, com a indicação da mais adequada, tampouco nos foi apresentado o registro formal das justificativas a que se refere a cláusula contratual parcialmente transcrita.*

4.4.3 *Pela intermediação, a contratada tem direito a receber, a título de honorários, 5% sobre os custos dos serviços subcontratados, nos termos do subitem 6.1.3 da CLÁUSULA SEXTA - REMUNERAÇÃO (v. fls. 09/10 do Vol. II).*

4.4.4 *A subcontratada, UND S/C Ltda., apresentou a sua proposta, datada de 24.04.2000, na qual especifica o objeto como sendo o de avaliar a identidade Petrobras e suas subsidiárias no Brasil e no exterior; formular proposições para o estabelecimento de políticas consolidadas para a imagem corporativa do sistema Petrobras, e, finalmente, redefinir a representação gráfica, tornando-a aplicável e competitiva em todos os mercados (v. fls. 212/236 do Vol I).*

4.4.4.1 *A empresa propõe a realização dos trabalhos em etapas, da seguinte forma:*

a) *Fase I - Diagnóstico: engloba o levantamento de informações e referências relevantes ao projeto, pesquisas de imagem e mercado no Brasil e no exterior, bem como informações obtidas em entrevistas com funcionários e diretores da empresa e subsidiárias. Visa estabelecer premissas conceituais para o projeto. Tem como produto final um documento que definirá os pontos sensíveis de intervenção e avaliação das implicações, seja na estrutura interna da empresa, seja na sua identidade.*

b) *Fase II - Cenários: constitui-se de hipóteses propostas para avaliar as premissas conceituais. Tem como produto final as premissas conceituais consolidadas da Identidade Petrobras, subsidiárias e sub-brands, e as políticas de imagem corporativa.*

c) *Fase III - Design: busca converter conceitos em imagens para as premissas estabelecidas a partir das fases de diagnóstico e cenários.*

d) *Fase IV - Implantação e Manutenção: visa fornecer subsídios para a correta introdução dos elementos concebidos, integrantes do sistema Petrobras, com apresentação da nova identidade e sua política de uso, assumindo fundamental importância para a fixação e assimilação destes pela cultura interna.*

4.4.4.2 *Em sua proposta comercial, a empresa estipula seus honorários integrais, no montante de R\$ 1.458.000,00 (hum milhão, quatrocentos e cinquenta e oito mil reais), com um cronograma de desembolso formulado com base nas fases de execução.*

4.4.5 *Em resposta, a Petrobras comunicou à empresa Comunicação Contemporânea Ltda. a sua anuência à proposta da UND S/C Ltda., contudo propõe um maior detalhamento e redefinição das etapas, em consideração à intensificação do processo de internacionalização da empresa, com destaque para a entrada no mercado argentino, da seguinte forma (v. fls. 237/239 do Vol. I):*

a) *1ª Etapa - Diagnóstico, construção inicial de cenários e design de propostas de marca corporativa (logotipo) e nome fantasia. Valor bruto da etapa (inclusa a remuneração da agência de 5%): R\$ 648.000,00 (seiscentos e quarenta e oito mil reais). Prazo: 60 dias.*

b) *2ª Etapa - Desenvolvimento complementar de cenários e avaliação de marcas da Petrobras na Argentina e na Bolívia. Valor bruto da etapa (inclusa a remuneração da agência de 5%): R\$ 405.000,00 (quatrocentos e cinco mil reais). Prazo: 30 dias.*

c) 3ª Etapa - Design final da marca corporativa e das demais aplicações de marcas da Petrobras, incluindo o redesenho dos postos de serviços. Valor bruto da etapa (incluindo a remuneração da agência de 5%): R\$ 202.500,00 (duzentos e dois mil e quinhentos reais). Prazo: 60 dias.

d) 4ª Etapa - Implantação e acompanhamento da nova identidade visual da Companhia. Valor bruto da etapa (incluindo a remuneração da agência de 5%): R\$ 202.500,00 (duzentos e dois mil e quinhentos reais). Prazo: 30 dias.

4.4.5.1 Foram essas as condições finais de contratação dos serviços em comento, sendo que as despesas decorrentes foram assumidas dentro da conta orçamentária 4448017 - Publicidade e Propaganda - Outras Despesas, cuja previsão de gastos para o exercício de 2000 era de R\$ 45.964.390,00 (v. fls. 100 do Vol II).

4.4.6 Como já tivemos oportunidade de frisar, não existem elementos formais expondo as justificativas da agência de publicidade para a apresentação de uma única candidata, conforme requer o contrato. Os dirigentes da estatal asseguram, no entanto, que houve intensas conversações informais que conduziram à eleição da empresa UND S/C Ltda.

4.4.6.1 Alegam que o mercado é dominado por algumas poucas empresas de gabarito, entre elas a Landor, uma multinacional do setor, Cauduro Martino e a própria contratada. Alegam que a escolha recaiu sobre a UND S/C Ltda. devido ao fato:

a) de se tratar de uma empresa nacional de competência reconhecida no mercado nacional com serviços prestados a grandes empresas, mesmo na área de identidade visual e criação, tendo inclusive realizado trabalho similar para uma rede de postos de combustíveis - Hudson Brasileira de Petróleo- conforme atesta documentação relativa à capacidade técnica da empresa (v. fls. 104/211 do Vol. I);

b) de a empresa já ter realizado outro trabalho para a estatal, um Relatório Técnico intitulado Imagem Postos Petrobras - Miami, Florida, EUA, onde a contratada analisa a viabilidade técnico-financeira de uma associação da BR-Distribuidora com o ex-piloto e empresário Emerson Fittipaldi, para a implantação de postos de combustíveis nos EUA, com resultados tidos como plenamente satisfatórios para a estatal (v. fls. 80/103 do Vol. I); e

c) de a empresa ter apresentado uma proposta técnica condizente com os anseios da estatal e uma proposta comercial tida como extremamente favorável, visto que o custo dos mesmos serviços junto a qualquer outra gigante do setor seria muito maior, conforme procura atestar matéria jornalística apresentada, relativa a contratações similares realizadas por outras empresas (v. fls. 154/163 do Vol. II).

4.4.7 Registre-se, por derradeiro, que a contratação dos serviços foi aprovada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, em 13.05.2000, por ocasião do envio, por parte da Petrobras, da Planilha de Ações de Divulgação, na qual os serviços são detalhados, em obediência às normas que regem a comunicação social do Poder Executivo Federal, em particular o Decreto nº 2.004, de 11.10.96 (v. fls. 01 do Vol. II).

#### **4.5 Exame**

*4.5.1 Primeiramente, devemos ressaltar o fato de a prestação dos serviços ter sido subcontratada pela empresa Comunicação Contemporânea Ltda., adjudicatária do objeto do Contrato - SERCOM - 610.2.078.99-1, que inclui, como vimos, trabalhos relativos à reestruturação de marca.*

*4.5.1.1 Sabemos ser freqüentemente vedada a subcontratação total do objeto, por caracterizar fuga ao processo licitatório e conseqüentemente transgressão a dispositivos da Lei nº 8.666/93, a despeito da dúbia redação dada ao art. 72 c/c o inciso VI de seu art. 78, que comporta interpretações diversas. Não obstante, no caso em tela, temos que considerar a incidência de outros fatores.*

*4.5.1.2 Com o advento do Decreto nº 2.745, de 24.08.98, a estatal passou a realizar as suas contratações com base no Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado, por ele aprovado, que admite, na clara redação da alínea 'f' de seu subitem 7.3.1, a hipótese de subcontratação total desde que prevista no edital e no contrato, que foi o que ocorreu na contratação em exame (v. fls. 03/04 do Vol. II).*

*4.5.1.3 Além disso, devemos considerar a natureza singular desses contratos de publicidade, onde seria inexequível exigir, na fase de licitação, que as pretensas contratadas comprovassem a disponibilidade de recursos técnicos e humanos próprios para a realização de qualquer trabalho afeto, dado o imenso universo que abrange tal objeto, com constantes contratações, que para sua execução pode exigir das agências, por exemplo, determinado estúdio, ator e diretor específicos, ou, ainda, um arquiteto, uma empresa de pesquisa e uma gráfica previamente determinados, e assim por diante.*

*4.5.1.4 De qualquer modo, o Tribunal está analisando a conformidade do dito regulamento com os ditames da Lei nº 8.666/93. Com efeito, foi realizada, no período de 30.10 a 10.11.2000, auditoria na Petrobras, conforme previsto no Plano de Auditoria desta Unidade Técnica, com o intuito de analisar os procedimentos licitatórios da entidade e seus contratos, especialmente após o advento do citado Decreto nº 2.745/98.*

*4.5.1.5 Esse trabalho de auditoria está sendo tratado nos autos do TC 016.176/2000-5, que se encontra nesta Unidade Técnica, em fase de elaboração de Relatório.*

*4.5.2 Tratada a questão da subcontratação total, deparamo-nos com transgressão à citada cláusula contratual, que exige da contratada a apresentação de três propostas técnicas e comerciais de potenciais subcontratadas, para análise da estatal, ou, como foi o caso em exame, justificativas para a apresentação de uma única empresa, omitidas por parte da agência.*

*4.5.2.1 Os próprios dirigentes reconhecem que há outras empresas igualmente capacitadas para executar os serviços, portanto deveriam exigir da Comunicação Contemporânea Ltda., documento formal do qual constassem as justificativas para a proposição de uma única empresa, a UND S/C Ltda.*

*4.5.3 A questão foi também levantada no Relatório de Auditoria, produzido pela Auditoria Interna da Petrobras, no qual não foi apontada qualquer irregularidade sobre a matéria, com base no Parecer do Serviço Jurídico, DIP-JS*

nº 4019/2001, da lavra do Dr. Carlos Augusto Frazão de Azevedo, que defende a legalidade do ato, com base nos seguintes argumentos (v. fls. 164/173 do Vol. II):

a) a contratação da UND S/C Ltda. não impõe a precedência do procedimento licitatório, uma vez que, no caso, prevalece a tese de inviabilidade de comparação entre pessoas jurídicas dotadas de notório saber, para a realização de objeto que singulariza a prestação na própria forma de execução dos serviços que lhe foram encomendados;

b) a expertise da empresa representa um patamar de singularidade e de confiabilidade mais do que suficiente para caracterizar o fato de estarmos diante de um objeto singular, reforçado com transcrição de excerto de obra do Administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello;

c) os serviços foram aprovados pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; e

d) o item 2.3 do Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado dispõe que é inexigível a licitação, quando houver inviabilidade fática e jurídica da competição, e, no caso em exame, a necessidade de se manter sigilo sobre o processo de mudança de marca torna inviável a deflagração de processo licitatório.

4.5.3.1 O Parecer faz referência à contratação direta, contudo o que ocorreu foi uma subcontratação. A contratada é a empresa Comunicação Contemporânea Ltda., escolhida por meio de certame licitatório, portanto, a argumentação tem de ser vista com limitações.

4.5.3.2 De qualquer forma, exclui-se, de início, o terceiro argumento, pois a autorização da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República comprova a observância aos dispositivos legais que regem a comunicação social da Administração Federal, não atestam a observância às normas que regem a contratação de serviços na estatal.

4.5.3.3 Os demais argumentos prestam-se a fundamentar legalmente uma contratação direta dos serviços em comento, que, reiteramos, não foi o que ocorreu. Não obstante, se constituísse como propósito deste trabalho analisar a legalidade de contratações da espécie, com inexigibilidade de licitação, reparos teriam que ser feitos à fundamentação exposta, ainda que consistente e articulada em alguns pontos.

4.5.4 Deixemos as digressões acerca da matéria para um momento oportuno e atenhamo-nos ao caso concreto, o que significa voltar à questão da subcontratação total. Os serviços foram contratados junto à empresa Comunicação Contemporânea Ltda., contratada por meio de procedimento licitatório, e subcontratados à empresa UND S/C Ltda.

4.5.4.1 Como vimos, os serviços constituem objeto do Contrato - SERCOM - 610.2.078.99-1, subitem 1.1.6, e o Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto nº 2.745/98, admite, na clara redação da alínea 'f' de seu subitem 7.3.1, a hipótese de subcontratação total, desde que prevista no edital e no contrato, que foi o que ocorreu na contratação em exame (v. fls. 03/04 do Vol. II).

4.5.4.2 Assim, se tivermos que questionar algum ponto até então, seria a subcontratação total, como caracterizadora de fuga ao devido certame licitatório. Contudo a alínea 'f' do subitem 7.3.1 do Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado, obteve redação sutilmente alterada com relação ao seu equivalente na Lei nº 8.666/93, inciso VI do art. 78, afastando a hipótese de interpretações diversas, verbis:

*'7.3.1 Constituem motivo, dentre outros, para rescisão de contrato:*

.....  
f) a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação da contratada com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, exceto se admitida no edital e no contrato, bem como a fusão, cisão ou incorporação, que afetem a boa execução deste.'

4.5.4.3 Caberia, então, no aprofundamento da matéria, suscitarmos questões de conflito da norma transcrita com os princípios gerais da Lei nº 8.666/93, contudo, em assim procedendo, fugiríamos ao escopo do presente trabalho.

4.5.4.4 Eis porque remetemos a questão ao TC 016.176/2000-5, onde o Tribunal está analisando a conformidade do dito regulamento com os ditames da Lei nº 8.666/93, especialmente após o advento do citado Decreto nº 2.745/98, por meio de auditoria realizada naquela entidade (v. subitens 4.5.1.4/5).

4.5.5 Ora, admitida a subcontratação total, o nosso questionamento limita-se à não apresentação formal, por parte da contratada, das justificativas a que se refere o citado subitem contratual, fundamentando a eleição da empresa UND S/C Ltda.

4.5.5.1 Cumpre observar que, mesmo na subcontratação total, a empresa Comunicação Contemporânea Ltda. continua a responder pelos serviços, de modo que vemos como propósito do referido dispositivo contratual, obter, além das garantias tidas junto à contratada, garantias adicionais no sentido de que:

a) a subcontratada está habilitada legalmente e detém a capacidade técnica e profissional para executar os serviços, no nível requerido pela contratante; e

b) a subcontratada formulou proposta técnica condizente com as demandas da contratante e formulou proposta comercial condizente com a complexidade do objeto e compatível com os preços de mercado.

4.5.5.2 Desse modo, não há que se falar em abertura de procedimento licitatório, pois a contratada não tem competência para fazê-lo, tampouco, em fuga ao procedimento licitatório, ao não submeter três propostas à direção, mas, sim, em transgressão à norma contratual por não apresentar as justificativas para a apresentação de uma única proposta.

4.5.6 Como vimos, as justificativas informais apresentadas foram: o renome e a experiência da empresa UND S/C Ltda., particularmente em processos relativos a rede de postos de combustíveis, o fato de a referida empresa já ter prestado serviços à estatal com resultados plenamente satisfatórios, ter formulado uma proposta técnica adequada aos interesses da estatal e proposta comercial plenamente compatível com os preços de mercado.

4.5.6.1 Não são considerações desprezíveis, inclusive, o posteriormente verificado adimplemento das obrigações por parte da subcontratada aponta para a sua consistência e veracidade, particularmente no tocante à capacitação técnico-profissional da empresa, contudo, admitida a subcontratação total, eleições do tipo sempre terão um elemento discricionário, cujo acerto ou desacerto só poderá ser verificado ao término da execução contratual.

4.5.6.2 No tocante à sensível questão da exequibilidade da proposta comercial e da sua conformidade com os preços de mercado, cópias de matérias jornalísticas apresentadas, nas quais são feitas alusões a contratações similares feitas por outras empresas, procuram atender ao intento de se examiná-la (v. fls. 54/59 e 66/74 do Vol. I e fls. 154/163 do Vol. II).

4.5.6.3 Da leitura dessas matérias jornalísticas, conclui-se que o preço proposto pela empresa UND S/C Ltda., R\$ 1.458.000,00 (hum milhão, quatrocentos e cinqüenta e oito mil reais), está condizente, quando não inferior, com os contratados pelas outras empresas citadas, mas esses elementos têm valor apenas indicativo, não são determinantes, tampouco precisos, mesmo porque se trata de um mercado um tanto reticente com relação à divulgação desses números.

4.5.7 No entanto, reiteramos, uma análise do tipo deveria constar do documento formal que a agência deixou de apresentar e a estatal de exigir, com base em cláusula contratual, fundamentando e justificando a eleição feita, o que só foi feito perante essa equipe de auditoria, posteriormente, quando da realização da reunião com os dirigentes da estatal.

(...)

#### **4.6 A implementação**

4.6.1 Nesta terceira e última parte, iremos relatar os fatos ocorridos, conforme os documentos colhidos e os pronunciamentos feitos, durante a prestação dos serviços de reestruturação da marca Petrobras, até o momento de sua interrupção, em razão das reações contrárias advindas de diversos setores da sociedade.

4.6.2 Após um longo processo de produção e criação, no qual houve uma intensa interação com os dirigentes do SERCOM, a contratada concluiu, em agosto de 2000, a primeira etapa dos trabalhos (Diagnóstico, construção inicial de cenários e design de propostas de marca corporativa -logotipo- e nome fantasia), sendo que o seu produto constitui os volumes anexos IV, V e VI.

4.6.2.1 Posteriormente, a empresa UND S/C Ltda. concluiu os trabalhos relativos à segunda fase (desenvolvimento complementar de cenários e avaliação de marcas da Petrobras na Argentina e na Bolívia), tendo nos sido apresentado como produto dessa etapa o documento constituinte do volume anexo VII.

4.6.3 Não houve o início da terceira fase, pois os trabalhos foram interrompidos ao término da segunda fase, de modo que, segundo informações da área financeira da Petrobras, foram feitos os seguintes pagamentos à empresa Comunicação Contemporânea Ltda., por conta dos serviços subcontratados junto à UND S/C Ltda. (v. fls. 82/96 do Vol. II):

a) R\$ 648.000,00 (seiscentos e quarenta e oito mil reais), relativos à Nota Fiscal nº 83.491, com vencimento em 26.06.2000, referentes à primeira etapa.

b) R\$ 202.5000,00 (duzentos e dois mil e quinhentos reais) relativos à Nota Fiscal nº 83.758, com vencimento em 14.08.2000; referentes à primeira parcela da segunda etapa; e

c) R\$ 202.5000,00 (duzentos e dois mil e quinhentos reais) relativos à Nota Fiscal nº 00.060, com vencimento em 11.10.2000, referentes à segunda parcela da segunda etapa.

4.6.3.1 *Cumpra observar que as citadas notas fiscais, em verdade, têm valores superiores aos mencionados e realmente devidos, de acordo com o previamente pactuado. Alegam os dirigentes que houve um engano no cálculo do repasse devido à agência de publicidade, que já estava incluso no preço acordado, mas que foi devidamente sanado com as notas de crédito emitidas pela agência, conforme atestam os documentos de fls. 86, 91, 96 e 97/99 do Vol. II.*

4.6.4 *Com a definição pela contratação da UND S/C Ltda. para realizar os trabalhos, o SERCOM desenvolveu sigilosamente uma estratégia de divulgação do processo de reestruturação da marca Petrobras, processo esse que recebeu o nome de Projeto Aurora, onde se estabeleceu como, quando e a quem seriam apresentadas a nova identidade visual e a nova logomarca da empresa ( v. fls. 129/141 do Vol. II).*

4.6.5 *De modo que, em 24.08.2000, foi apresentado o resultado dos trabalhos, referente à 1ª Etapa (Diagnóstico, construção inicial de cenários e design de propostas de marca corporativa –logotipo - e nome fantasia) ao Presidente da Petrobras e, em 24.10.2000, ocorreu a apresentação para a Diretoria da estatal.*

4.6.5.1 *No que diz respeito ao produto do trabalho referente à 2ª Etapa (Desenvolvimento complementar de cenários e avaliação de marcas da Petrobras na Argentina e na Bolívia), onde se destaca estudo de marca para a rede de postos EG3, adquirida pela estatal na Argentina, ele foi apresentado de forma independente: primeira apresentação em 14.09.2000 a dirigentes da estatal e, em 22.11.2000, a dirigentes em Buenos Aires (v. Cronologia das Apresentações às fls. 143/144 do Vol. II).*

4.6.5.2 *Após terem sido apresentadas aos dirigentes da BR Distribuidora S.A, as propostas de nova marca corporativa e nome de fantasia foram apresentadas ao então Ministro de Estado de Minas e Energia Rodolpho Tourinho, em 13.12.200, e ao Conselho Deliberativo da estatal, em 15.12.2000.*

4.6.6 *Nos termos do DIP - Unidade Corporativa de Comunicação Institucional nº 1299/2000, foi proposto ao Presidente da Petrobras que submetesse o novo logotipo da empresa à Diretoria Executiva, para aprovação. No que concerne ao nome de fantasia foram oferecidas alternativas ao colegiado com vistas à eleição da que julgasse a mais adequada:*

a) *adoção do nome de fantasia Petrobrax no Brasil e no exterior, esse o cenário mais adequado, segundo a Unidade Corporativa de Comunicação Institucional;*

- b) adoção do nome de fantasia Petrobras no Brasil e Petrobrax no exterior;  
e  
c) adoção do nome de fantasia Petrobras no Brasil e no exterior.

4.6.6.1 Em Reunião de 14.12.2000, a Diretoria Executiva aprovou as propostas apresentadas pela Unidade Corporativa de Comunicação Institucional de alterar o logotipo da empresa e adotou a opção para o nome de fantasia, Petrobrax no Brasil e no exterior, permanecendo inalterada a razão social da Companhia, Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras, conforme consignado na Ata - DE nº 4.283 (v. fls. 103 e 110/119 do Vol. II).

4.6.6.2 No dia seguinte, 15.12.2000, conforme já relatado, o Conselho de Administração da Petrobras tomou conhecimento da decisão da Diretoria Executiva de adotar uma nova marca de fantasia e identidade visual para a estatal, conforme consignado na Ata - CA nº 1.189 (v. fls. 102 e 120/128 do Vol. II).

4.6.6.3 No dia 19.12.2000, a nova marca corporativa e o novo nome de fantasia da Petrobras foram apresentados ao Presidente da República no Palácio do Planalto, onde estavam presentes o ex-Ministro de Estado de Minas e Energia, Rodolpho Tourinho, o Ministro Chefe da Casa Civil, Pedro Pullen Parente, o Ministro Aloysio Nunes Ferreira e o Presidente da estatal, Henri Philippe Reichstul.

4.6.7 Alegam os dirigentes da Petrobras que todo esse processo de apresentação a dirigentes e autoridades estava sendo conduzido em sigilo, de modo a evitar que a concorrência e o próprio mercado dele tomasse conhecimento.

4.6.7.1 Dessa forma, foi com enorme espanto, alegam, que tomaram conhecimento de publicação no diário 'Gazeta Mercantil', edição de 21.12.2000, dando conta dos propósitos da empresa de alterar seu logotipo e nome de fantasia, mesmo sabendo que o teor da matéria era meramente informativo (v. fls. 142 do Vol. II).

4.6.7.2 Essa quebra de sigilo, argumentam os dirigentes, desencadeou uma operação emergencial de comunicação a setores específicos da sociedade, em tempo hábil o bastante, para que, quando fosse feito o comunicado oficial da empresa, o novo logotipo e o novo nome de fantasia da empresa ainda fossem inéditos, ou seja, não teriam ainda sido divulgados pela imprensa.

4.6.8 Desse modo, em 26.12.2000, houve apresentações da nova marca e logotipo à Frente Parlamentar Nacionalista, presentes os Deputados Vivaldo Barbosa, Carlos Santanna e Fernando Gabeira, Gerentes da Petrobras, Sindicalistas e Associação dos Engenheiros, Editorialistas de jornais e revistas.

4.6.8.1 Ao mesmo tempo, foi preparado rapidamente o material de divulgação para o lançamento da nova marca na mídia, sendo que, em 27.12.2000, os principais jornais do país já divulgavam, em matéria publicitária, a nova logomarca e o novo nome de fantasia da empresa. Os custos diretos dessa produção e divulgação atingiram o montante de R\$ 1.740.300,00 (hum milhão, setecentos e quarenta mil e trezentos reais), assumidos dentro de rubrica específica de publicidade e propaganda, do orçamento da empresa (v. fls. 100 do Vol. II).

4.6.9 Alegam os dirigentes do SERCOM que as notícias veiculadas na imprensa foram neutras, apenas informavam a nova identidade visual da Petrobras, fazendo paralelos com as experiências de outras empresas, contudo registram que o quadro se reverteu a partir da noite de 27.12.2000, quando passaram a veicular fortes críticas contra as mudanças na estatal.

4.6.9.1 A partir dessas críticas veiculadas na imprensa e das simultâneas manifestações de Parlamentares no Congresso Nacional, o debate acerca da mudança no nome de fantasia e no logotipo da empresa tornou-se público, chegando a exigir pronunciamentos do então Ministro de Estado de Minas e Energia e do Presidente da República.

4.6.9.2 O Presidente da Petrobras chegou a convocar a imprensa para informar que o novo nome Petrobrax poderia ser usado somente exterior, mantendo-se o nome de fantasia Petrobras no Brasil, contudo não houve reversão do quadro adverso.

4.6.9.3 Desse modo, diante da reação negativa de setores da sociedade e das manifestações das autoridades governamentais, a Petrobras recuou em seu intento, solicitando à contratada Comunicação Contemporânea Ltda., em Reunião de 10.01.2001, que comunicasse à empresa UND S/C Ltda. a interrupção na prestação dos serviços ao término da citada 2ª Fase, comunicação essa, feita em 18.01.2001 (v. fls. 152/153 do Vol. II).

4.6.10 Registre-se que a estatal tomou providências necessárias à manutenção em sua propriedade da nova identidade visual produzida, tendo, inclusive, procedido aos registros do novo logotipo, juntamente com ambos os possíveis nomes de fantasia: Petrobrax e Petrobras, nos órgãos competentes, tanto no Brasil, quanto em diversos outros países, potenciais mercados da empresa, conforme registram os documentos constitutivos do Vol. III.

#### **4.7 Exame**

4.7.1 Examinemos as causas que ensejaram a interrupção nos serviços prestados e no cancelamento no processo de implementação da nova identidade visual da empresa. Analisemos, de início, o produto dos trabalhos desenvolvidos pela empresa UND S/C Ltda. na 1ª Fase.

4.7.1.1 Não é objetivo deste trabalho avaliar tecnicamente esse produto, contudo constatamos que ele foi decorrente de um processo de pesquisa e de decisões resultantes do confronto entre as abordagens próprias da subcontratada e os interesses da estatal.

4.7.1.2 Qualquer técnico do ramo de publicidade e marketing, especialista em criação de marca e identidade visual, pode ter suas críticas ou ressalvas ao novo logotipo proposto, que busca simbolizar os conceitos caros à empresa, energia e vida, na chama e folha respectivamente, tendo sido acrescida a cor azul às tradicionais verde e amarela, ou mesmo à adoção, no nome de fantasia, da consoante 'x', como representativo do avanço tecnológico, mas não se lhe pode negar, como ocorre em trabalhos da espécie, o seu atributo técnico-profissional.

4.7.2 Livres de digressões sobre os aspectos técnicos da matéria, deparamo-nos com um fato revelador: conquanto foi proposto um único logotipo para a empresa, havia a possibilidade de adoção de dois nomes de fantasia, Petrobrax e Petrobras, não necessariamente excludentes, pois se cogitava de vinculá-los aos mercados externo e interno respectivamente.

4.7.2.1 Ou seja, desde a produção, já se sabia, no âmbito das relações entre a UND S/C Ltda. e a Petrobras, que a adoção da consoante 'x', conquanto buscava simbolizar a excelência tecnológica da holding e facilitar a internacionalização da marca Petrobras, poderia causar danos à imagem interna da empresa, de empresa patrimônio e orgulho da sociedade brasileira, ao descartar o termo 'bras', comumente associado ao seu país de origem.

4.7.2.2 No entanto, como vimos, ao submeter a escolha entre Petrobrax e Petrobras, no mercado interno e externo, à Diretoria Executiva, esta adotou a opção Petrobrax, para ser usada, tanto no Brasil, quanto no exterior, e o Conselho de Administração da estatal, sob a presidência do então Ministro de Estado de Minas e Energia, Rodolpho Tourinho, com a presença de conselheiros, entre eles, o Ministro da Casa Civil, Pedro Pullen Parente e o Presidente da Petrobras, Henri Philippe Reichstul, tomou conhecimento dessa deliberação.

4.7.2.3 Portanto, podemos concluir que houve uma avaliação no sentido de que, ao se adotar o nome de fantasia Petrobrax, mudando o seu logotipo, os decorrentes benefícios de facilidade de divulgação da marca e de expansão no exterior, notadamente na América Latina, por estar a identidade visual da empresa livre de possíveis conotações imperialistas nesses países, associadas a símbolos do país de origem da empresa, e por, também, representar a consoante 'x', o atributo tecnológico da holding, seriam bem superiores a quaisquer danos que pudessem vir a ocorrer, em particular à sua imagem junto à sociedade brasileira.

4.7.2.4 Julgaram, também, que eventuais danos à imagem da empresa junto à sociedade brasileira, poderiam ser sanados com uma campanha de esclarecimento, dando exemplos bem sucedidos de outras empresas do setor, igualmente controladas pelo poder público, que adotaram postura similar, mostrando os prejuízos com os quais a empresa poderia arcar com a manutenção da sua atual identidade visual e os benefícios da nova marca para a empresa e seus acionistas.

4.7.3 Já tivemos oportunidade de registrar neste trabalho que não vemos as preocupações de empresas do porte de uma Petrobras, ou até menores, com a sua identidade visual, como algo inútil, decorativo e antieconômico, mas, sim, dentro de uma realidade comercial cada vez mais vinculada às ações de marketing, como uma atividade imprescindível aos interesses da empresa, e, no caso específico da estatal, havia motivos para se pensar em uma reestruturação de marca.

4.7.3.1 De modo que, houvesse a estatal optado pela alternativa apresentada pela subcontratada de se adotar o nome de fantasia Petrobras no Brasil e no exterior, ou, quem sabe, Petrobrax apenas nos mercados externos, e aprovado o novo logotipo da empresa, é possível que o processo de reestruturação da marca Petrobras estivesse hoje em pleno andamento, sem enfrentar nenhum impedimento à sua implementação,

*gerando os benefícios que uma oportuna reestruturação de marca realmente pode gerar e justificando os gastos despendidos.*

*4.7.4 Admitido esse raciocínio, podemos concluir que os problemas advieram da substituição da letra 's' pela 'x' no nome de fantasia da empresa. Obviamente, não se trata de discussão por causa de uma consoante, mas, sim, como já afirmamos, por causa da adoção de uma postura mais ousada, desvinculando a empresa das amarras de um passado no qual exercia funções hoje atribuídas à ANP, favorecendo a sua internacionalização e incorporando um símbolo de tecnologia à holding, outrora aposto com sucesso ao seu produto 'Lubrax'.*

*4.7.4.1 Sendo essa escolha, e não o processo de reestruturação da marca em si, a raiz da questão em comento, devemos analisá-la detidamente. Parece-nos que a sua adoção foi consequência das recentes e profundas alterações sofridas pela empresa, ou melhor, do contexto social, econômico e político em que ocorreram.*

*4.7.4.2 As alterações feitas na política energética nacional, em particular a emenda constitucional referente ao monopólio do petróleo e o advento da Lei nº 9.478/97, podem ter sido vistas pelos dirigentes da estatal como o surgimento de uma nova Petrobras, sem os privilégios do monopólio e das regalias do Estado, mas com a liberdade de ação típica das empresas privadas, como atesta o Decreto nº 2.745/98, que aprovou o Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado da empresa.*

*4.7.4.3 Em outras palavras, sob um Governo Federal abertamente favorável à limitação da ação do Estado às suas chamadas funções típicas, que desenvolve uma agressiva política de privatização das empresas estatais, que procura realçar nas estatais remanescentes, excluídas, a princípio, do processo de privatização, o seu caráter eminentemente privado e, ainda, sob um Governo que tem conseguido aprovar diversas medidas polêmicas dentro da Administração Pública, a escolha pela alteração do nome de fantasia para Petrobrax, em detrimento da manutenção do nome Petrobras, pode ter sido vista como a melhor e mais viável, por estar contextualmente respaldada.*

*4.7.5 Tecnicamente ambas as opções para o nome de fantasia da empresa são defensáveis, Petrobrax ou Petrobras, cada uma com suas vantagens e desvantagens, lembrando que, em qualquer das hipóteses, a razão social da empresa permanece a mesma: Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras.*

*4.7.5.1 Caberia aos dirigentes avaliar a questão, sob todos os aspectos, e decidir por aquela que melhor atendesse aos interesses da empresa. Entendemos que foi nesse processo decisório que ocorreram os erros que levaram ao cancelamento do processo de reestruturação da marca Petrobras, senão vejamos.*

*4.7.5.2 Vimos que a empresa decidiu-se pela alteração do nome, analisamos, inclusive, os fatores que contribuíram para essa escolha, contudo, ao fazê-la, entendemos que os dirigentes subestimaram os seus efeitos negativos, particularmente a sua citada imagem de patrimônio e orgulho da sociedade brasileira.*

4.7.5.3 Lição passada não faltava: o Banco do Brasil, tempos atrás, tentou viabilizar a troca do nome de fantasia para Banco Brasil, por motivos similares, e por causa de conseqüências, também, similares, teve de abandonar o projeto.

4.7.5.4 Tampouco foram os dirigentes induzidos a esse caminho por deficiência de pesquisas de opinião ou de estudos sociológicos envolvendo a nação brasileira, mas, sim, devido à análise incorreta que desvirtuou o componente político de seu processo decisório.

4.7.5.5 Pode parecer que este trabalho esteja extrapolando seus limites técnicos, contudo, em estatais como a Petrobras, o viés político de suas decisões é extremamente relevante e precisa ser analisado. Se grandes empresas privadas, por exemplo, antes de se decidirem por realizar altos investimentos procuram o Governo Federal, para analisarem a conformidade de suas políticas internas com política governamental para o setor, o que se dirá de uma empresa como a Petrobras, controlada pela União, com performance estratégica inclusive para a política econômica do país?

4.7.5.6 Os dirigentes da estatal subestimaram a capacidade de reação da sociedade brasileira a esse desprendimento da empresa aos símbolos nacionais, mesmo tecnicamente embasado, possivelmente por julgarem que essa opção estava contextualmente condizente com as diretrizes governamentais, mas erraram ao avaliar o momento político, a força política necessária a quebrar essa tradição.

4.7.5.7 Reações contrárias da sociedade política brasileira, com discursos e pronunciamentos incisivos no Congresso Nacional, desencadearam matérias críticas na mídia, até então passiva, e envolveram a sociedade brasileira, que, em coro, repudiou o pretense rompimento da estatal, em um discurso onde foram desconsiderados todos os fatores técnicos afetos, bem como todo o resto do trabalho realizado. Autoridades do Governo Federal determinaram à estatal o recuo no processo.

4.7.5.8 Um erro de avaliação do componente político do processo decisório relativo ao nome de fantasia da empresa, que, diga-se, é apenas uma parte do trabalho que foi realizado, comprometeu todo o projeto.

4.7.6 Analisemos um fato revelador. Em 19.12.2000, como vimos, a proposta de nova identidade visual da Petrobras foi apresentada ao Presidente da República no Palácio do Planalto, contando com a presença de diversas autoridades.

4.7.6.1 Não temos documento formal do encontro, mas o diário 'Folha de São Paulo', em sua edição de 29.12.00, traz uma matéria sobre essa audiência, do qual transcrevemos um trecho, verbis (v. fls. 154 do Vol. II):

*'Em audiência no Palácio do Planalto com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, com o diretor-geral da ANP (Agência Nacional de Petróleo), David Zylberztaj, e com os ministros Pedro Parente (Casa Civil) e Rodolpho Tourinho (Minas e Energia), Reichstul mostrou o plano de substituição do nome.*

*Nessa reunião, Parente foi o mais entusiasmado defensor da alteração. O Presidente Fernando Henrique Cardoso aprovou, mas pediu que fosse feita uma*

preparação política antes do anúncio oficial. Leia-se: falar com lideranças governistas no Congresso e explicar as razões empresariais' (grifo nosso).

4.7.6.2 *Ou seja, nos termos do artigo, S. Exa. entendeu, como vimos argumentando, que o processo decisório não se encontrava findo, em que pese a consistência dos argumentos técnicos expostos, faltava abordar a seu componente político, no caso, de peso altíssimo, pois a decisão em comento afetaria tanto a ala política favorável, quanto à oposição, uma vez que envolvia uma empresa tida como patrimônio e orgulho de toda a sociedade brasileira.*

4.7.6.3 *Uma semana depois, em 26.12.2000, a nova marca foi lançada. Não sabemos da preparação política solicitada pelo Presidente da República, mas podemos concluir que, se ela foi realizada, ela recomendava, no mínimo, o adiamento do lançamento. O único contato formal que houve entre a empresa e a sociedade política brasileira, do qual tomamos conhecimento, ocorreu no dia da divulgação oficial, com a Frente Parlamentar Nacionalista, representada pelos Deputados Fernando Gabeira, Carlos Santanna e Vivaldo Barbosa.*

4.7.6.4 *A empresa alega que houve vazamento para a imprensa e isso teria de ser remediado com o anúncio imediato. Não nos parece convincente esse argumento, pois, se a marca já era propriedade da empresa, os danos de uma divulgação informal e intempestiva seriam muito menores, comparados com aqueles que poderiam advir, e advieram, de um precipitado anúncio de alteração de marca, matéria essencialmente polêmica, sem a devida preparação.*

4.7.7 *Tratemos agora da execução financeira do contrato. Os trabalhos foram interrompidos ao término da 2ª Fase, de modo que dos R\$ 1.458.000,00 (hum milhão, quatrocentos e cinquenta e oito mil reais) foram pagos, como vimos, R\$ 1.053.000,00 (hum milhão e cinquenta e três mil reais).*

4.7.7.1 *Esses pagamentos, como relatamos, foram objeto de estornos posteriores, devido a erros nos registros dos honorários da agência. Devidamente sanados, esses enganos não deixam de atestar a necessidade de maior rigor e controle por parte do setor de pagamentos da estatal.*

4.7.7.2 *Já os gastos de produção e divulgação de lançamento da marca totalizaram R\$ 1.740.300,00 (hum milhão, setecentos e quarenta mil e trezentos reais), de modo que os gastos totais, despendidos com o processo de reestruturação da marca Petrobras, totalizaram o montante de R\$ 2.793.3000,00 (dois milhões, setecentos e noventa e três mil e trezentos reais).*

4.7.7.3 *Cumpre esclarecer que se trata de custos diretos, e não consta do cálculo custos com registro da nova marca junto aos órgãos oficiais, os custos de algumas pesquisas de opinião que foram usadas como subsídios pela empresa UND S/C Ltda., bem como pequenas despesas incidentais eventualmente assumidas ao longo do processo. Os dirigentes alegam que não houve assunção de qualquer outro custo relevante durante o processo.*

4.7.8 *Quanto às notícias, veiculadas pela imprensa, dando conta de que os gastos totalizariam dezenas de milhões de reais, cumpre informar que esses gastos seriam despendidos ao longo de todo o processo que foi interrompido.*

4.7.8.1 *Se os trabalhos continuassem, além de arcar com o pagamento da 3ª Fase prevista na contratação da UND S/C Ltda., a Petrobras teria que custear a substituição gradual de sua marca, o que duraria anos.*

4.7.8.2 *Nos postos de combustíveis de sua subsidiária, por exemplo, as placas, estruturas, testeiras etc. seriam substituídas gradualmente por novas, contendo a nova marca, cujos gastos são assumidos dentro de rubrica orçamentária específica da empresa, para conservação e restauração dos postos de combustíveis, gastos esses que são normalmente assumidos com o desgaste natural das peças, independente de mudança de marca.*

4.7.8.3 *Baseando-se em dados divulgados pela British Petroleum - BP, prevendo o gasto total com a introdução de sua nova marca em seus postos de combustíveis, a direção da Petrobras fez uma estimativa dos seus gastos no mesmo processo. Esse montante é que foi divulgado pela imprensa, uma estimativa de gastos que não foram realizados.*

4.7.8.4 *Quanto ao gasto total para a implementação da nova identidade visual, não só na BR-Distribuidora, mas em toda a holding, não há estimativa nesse sentido, tampouco orçamento detalhado.*

4.7.9 *Concluído que o custo direto do processo inacabado de reestruturação da marca Petrobras foi de R\$ 2.793.3000,00 (dois milhões, setecentos e noventa e três mil e trezentos reais), analisemos o processo sob o aspecto da economicidade.*

4.7.9.1 *Não podemos falar que houve perda desses recursos. Como vimos, a estatal providenciou o registro do novo logotipo com ambos os nomes de fantasia, Petrobras e Petrobrax, tanto no Brasil, quanto no exterior, passando a se constituírem em um bem da empresa.*

4.7.9.2 *Além disso, se refutada, de vez, a hipótese de uso do nome Petrobrax, é sempre possível cogitar-se de implementar a identidade visual produzida com o nome de fantasia Petrobras, ou seja, é um bem que, ainda, pode gerar o retorno do investimento feito na sua aquisição.*

4.7.9.3 *Se não podemos concluir, ainda, pela perda total ou parcial desses recursos, podemos, já, concluir que a interrupção dos trabalhos trouxe danos à estatal, pois impediu que os recursos alocados ao projeto gerassem os benefícios esperados no momento previsto, restando, neste instante, impossível determinar se algum dia gerarão.*

4.7.10 *Não sendo possível, ainda, quantificar danos aos cofres da empresa, e já caracterizado o inevitável dano causado pela suspensão do processo de reestruturação da marca, devemos fazer registro de alguns fatos, constatados na execução dos serviços em comento.*

4.7.10.1 *A 2ª Fase - desenvolvimento complementar de cenários e avaliação de marcas da Petrobras na Argentina e na Bolívia - foi executada de forma parcial, apresentou só um trabalho sobre a rede de postos adquirida na Argentina, e teve remuneração de R\$ 405.000,00 (quatrocentos e cinco mil reais), desproporcional às demais fases, no tocante à complexidade de seus objetos.*

4.7.10.2 Alegam os dirigentes que observaram a questão, contudo entendem que o trabalho feito na Argentina pode ser aplicado, em linhas gerais, à Bolívia, e informam que a contratada realizou outros serviços não previstos na proposta técnica aprovada, tais como, o projeto de redesign da marca e dos postos EG3, o layout dos carros da Equipe Petrobras de Fórmula 3000 e do barco de competição na F1 Powerboat, e assessoramento da estratégia de marketing internacional da Petrobras.

4.7.10.3 Esses trabalhos complementares foram, realmente, realizados, contudo não podemos deixar de registrar essa certa improvisação, desvios e incoerências de planejamento, indignas de uma empresa do porte da Petrobras, mesmo considerando a inesperada interrupção dos trabalhos.

4.7.11 Por outro lado, cumpre observar a desproporcionalidade entre os gastos de reestruturação da marca, R\$ 1.053.000,00 (um milhão e cinquenta e três mil reais), e os gastos de produção e divulgação da nova marca na mídia: R\$ 1.740.300,00 (um milhão, setecentos e quarenta mil e trezentos reais), justificada com os altos preços cobrados pelos veículos de comunicação.

4.7.12 De qualquer modo cabe à estatal adotar medidas de modo a inviabilizar a ocorrência desses erros, desvios e incoerências, e, sobretudo, buscar o retorno desse investimento feito em sua marca corporativa, cogitando-se, inclusive, da possibilidade de retomar o processo, eliminando as incorreções detectadas anteriormente, para dar à empresa uma nova identidade visual, reestruturando a estatal nesse relevante setor, e colher os benefícios que dela podem advir, cuja previsão fundamentou a decisão pela implementação do processo.

## **5. CONCLUSÃO**

5.1 No tocante ao exame da primeira parte de nosso Relatório, intitulada 'Os antecedentes', que procurou atingir o primeiro objetivo deste trabalho, qual seja, apurar e examinar a conformidade do processo de concepção de uma nova identidade visual e de marca de fantasia para a Petrobras com as diretrizes estabelecidas para a empresa, bem como verificar a conveniência e a oportunidade de sua implementação, concluímos que:

a) a contratação dos serviços de reestruturação da identidade visual e da logomarca da estatal está, em linhas gerais, consonante com as diretrizes gerais da holding, bem como com as diretrizes traçadas para o setor de comunicação institucional, embora o 'Planejamento Integrado de Comunicação do Sistema Petrobras - 2000-2005' não tenha feito referência explícita a essa reestruturação;

b) os problemas da vigente marca Petrobras levantados pela estatal - obsolescência e descompasso com as novas diretrizes traçadas para a empresa, identificação confusa e indevida da holding e subsidiárias no mercado interno e conflitos com outras marcas em certos mercados externos, bem como capacidade de desencadear reações nacionalistas, particularmente na América Latina, por se confundir com os símbolos pátrios - oferecem, de fato, um relativo potencial de risco para os projetos de consolidação do mercado interno e de internacionalização da empresa, e fundamentam a decisão pela realização de estudos afetos à matéria;

c) não há indícios de que o processo em exame tenha sido decorrente de ocultas intenções de privatização da empresa, e o grau de correlação entre a reestruturação da marca e privatização da estatal é mínimo e insuficiente para catalisar o processo de venda, limitado na verdade ao fato de que alterações na marca podem enfatizar, manter ou atenuar o caráter nacionalista da empresa e a sua identificação com a sociedade brasileira, e, no caso da última hipótese, facilitar o enfrentamento de eventuais protestos contra uma futura alienação das ações em poder União.

5.2 As conclusões da segunda parte, intitulada 'A contratação', que procurou verificar a contratação da empresa encarregada de efetuar os estudos e apresentar propostas de reestruturação da marca Petrobras, sob os aspectos da legalidade e economicidade, foram:

a) os serviços subcontratados previam a sua realização em quatro fases e envolviam a elaboração de um amplo diagnóstico da marca vigente da Petrobras, incluindo particularmente a situação na Argentina, o desenvolvimento de cenários e o design de propostas de marca corporativa e de nome de fantasia, elaboração do 'Manual de Identidade Visual' e acompanhamento do processo de implantação da nova marca corporativa, constituindo-se, portanto, a proposição de nome de fantasia, objeto dos questionamentos que adviriam, apenas uma parte do trabalho atinente à 1ª Fase;

b) na subcontratação total da empresa UND S/C Ltda. ocorreu transgressão a dispositivo contratual que exigia da contratada, empresa Comunicação Contemporânea Ltda., as justificativas formais para apresentação de uma única empresa; e

c) devido à transgressão supracitada, são impossíveis inferências acerca do valor relativo da proposta técnica e comercial da empresa UND S/C Ltda., sendo indicativos de regularidade, não obstante, as cópias de matérias jornalísticas, dando conta dos preços de contratações similares praticadas nesse mercado, a documentação referente à capacidade técnica da subcontratada, bem como o adimplemento das obrigações por parte da subcontratada, posteriormente constatado.

5.3 Por último, concluímos na terceira parte de nosso Relatório, intitulada 'A implementação', cujo objetivo era apurar e examinar as causas ensejadoras do cancelamento do processo de reestruturação da marca e o decorrente impacto sobre a empresa, precisando o custo direto assumido até então nesse processo, quantificando eventuais perdas e identificando os responsáveis, e avaliando as alternativas que ora se apresentam para a estatal nessa área, que:

a) a causa das reações contrárias à implementação da nova marca corporativa da Petrobras, que ensejaram o cancelamento de todo o processo, foi a escolha do nome de fantasia Petrobrax, a ser adotado no Brasil e no exterior, entre as alternativas apresentadas, que envolvia os nomes Petrobras e Petrobrax, escolha essa decorrente de um processo decisório no qual a direção da estatal não deu a devida importância ao seu aspecto social e político, subestimando a capacidade de

*reação de setores da sociedade a mudanças na imagem da estatal, considerada patrimônio e orgulho da sociedade brasileira, possivelmente por julgar suficiente a consonância dessa escolha com as diretrizes governamentais para o setor, oriunda de uma equivocada visão da realidade política brasileira, pelo menos, naquele momento;*

*b) o custo direto do processo inacabado de reestruturação da marca Petrobras foi de R\$ 2.793.300,00 (dois milhões, setecentos e noventa e três mil e trezentos reais), sendo que nesse processo, ainda, não estão configuradas perdas quantificáveis, pois a estatal obteve o registro de propriedade do novo logotipo com ambos os nomes de fantasia, Petrobras e Petrobrax, tanto no Brasil, quanto no exterior, passando a se constituírem em bens da empresa, e pode, ainda, cogitar de implementar a identidade visual produzida, com o nome de fantasia Petrobras, obtendo o retorno do investimento feito;*

*c) a interrupção dos trabalhos trouxe danos aos projetos da estatal para o setor, pois impediu que os recursos alocados ao projeto gerassem os benefícios esperados no momento previsto, restando, neste instante, impossível determinar se algum dia gerarão;*

*d) na execução dos serviços subcontratados, constatou-se erro nos pagamentos, posteriormente sanados, e inexecução parcial dos trabalhos atinentes à 2ª Fase, justificada pela estatal com a execução, por parte da subcontratada, de trabalhos extras, constatações essas, reveladoras de deficiências de controles internos e falhas de planejamento; e*

*e) o trabalho produzido tem potencial de implementação, e a reestruturação da marca Petrobras tem a sua relevância dentro dos novos caminhos traçados para a empresa, portanto cabe à direção da estatal, em nome do princípio da economicidade, buscar o retorno do investimento feito, cogitando-se, inclusive, da possibilidade de se retomar o processo, eliminando as incorreções detectadas que culminaram na interrupção dos trabalhos, para dar à empresa uma nova marca corporativa e colher os benefícios que dela realmente podem advir e que ajudaram a fundamentar a decisão pela implementação do processo.*

## **6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*6.1 De início, gostaríamos de reiterar que a questão da subcontratação total, fundamentada, no presente caso, com base na alínea 'f' do subitem 7.3 do Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado, bem como a questão incidental levantada, aditamentos de valor ao Contrato - SERCOM - 610.2.078.99-1, superiores aos previstos na legislação, serão tratadas no processo concernente, TC 016.176/2000-5, que se encontra em fase de elaboração de Relatório.*

*6.2 Desse modo, os principais questionamentos feitos ao longo do nosso Relatório de Auditoria foram a subcontratação da empresa UND S/C Ltda., em que não foi observado dispositivo contratual, e a implementação da nova marca da entidade, em que, devido a suposto vazamento de informações e do temor de supostas conseqüências danosas, se decidiu pelo lançamento da nova identidade visual da empresa, sem a devida análise de todos os componentes regulares do processo*

*decisório da estatal, acarretando a interrupção dos trabalhos e qualificando a contratação de, pelo menos, antieconômica.*

*6.3 Na questão da eleição da empresa para executar os serviços de reestruturação da marca, constatamos que não há indícios de superfaturamento de preços e que os serviços foram executados, segundo os dirigentes, de forma satisfatória. Em razão disso, entendemos que à omissão da estatal em exigir da contratada o cumprimento do citado dispositivo contratual deve corresponder determinação saneadora.*

*6.3.1 Quanto à questão do processo decisório, consideramos desnecessária a formulação de qualquer determinação explícita, uma vez que não foi constatada a intenção deliberada de se frustrar o processo, tampouco a transgressão à norma específica, ou seja, esse erro de estratégia foi decorrente de um ato discricionário, e deve ser visto no bojo de um exame abrangente de toda a gestão da atual direção da estatal, mesmo considerando que a alternativa escolhida ocasionou a interrupção dos trabalhos, com seus danos inerentes.*

*6.4 Julgamos pertinente determinação no sentido de se adotarem medidas que busquem evitar a perda dos recursos despendidos no processo de reestruturação da marca Petrobras. Primeiro, porque esse processo pode contribuir para a consecução dos objetivos estratégicos traçados para a empresa, e, segundo, porque o produto dos serviços prestados possui alternativas viáveis de implementação.*

*6.5 As falhas detectadas no pagamento dos serviços em comento devem ser objeto de determinação, de modo a evitar a sua ocorrência na execução de outros contratos, o mesmo se aplicando à falha na execução dos serviços, que sofreu alterações no objeto, não previstas na proposta técnica aprovada.*

*6.6 Desse modo, ao encaminharmos os autos à consideração superior, propomos que o Tribunal:*

*I. determine a Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras que:*

*a) observe com rigor o cumprimento do subitem 2.2.4.1, constante da Cláusula Segunda do Contrato - SERCOM - 610.2.078.99-1, firmado com as empresas Propeg Comunicação Social e Mercadológica Ltda., DPZ - Duailibi, Petit, Zaragoza Propaganda S.A e Comunicação Contemporânea Ltda., bem como de cláusulas similares em outros contratos e editais, exigindo a referida documentação formal que fundamenta a eleição de uma subcontratada;*

*b) reveja e aprimore os controles internos do setor de pagamentos, de modo a evitar a ocorrência de registros e pagamentos indevidos, a exemplo do que ocorreu na execução do Contrato - SERCOM - 610.2.078.99-1, em que foram creditados valores em excesso, posteriormente estornados, à empresa Comunicação Contemporânea Ltda., referentes aos serviços de reestruturação da marca Petrobras;*

*c) exija das contratadas, inclusive nos casos de subcontratações, a execução fiel do objeto contratual ou da proposta técnica aprovada, de modo a evitar pagamentos sem contrapartida ou compensações indevidas, a exemplo do que ocorreu na subcontratação dos serviços de reestruturação da marca Petrobras; e*

*d) estude maneiras de se obter o retorno do investimento feito em sua marca corporativa, quando da subcontratação da empresa UND S/C Ltda., cogitando-se, inclusive, da possibilidade de retomar o processo de reestruturação da marca, eliminando-se as incorreções detectadas anteriormente que ensejaram a interrupção do citado processo, cientificando essa Corte de Contas da decisão tomada.*

*II. determine, com fulcro no inciso II do art. 194 do Regimento Interno/TCU, a apensação do presente processo às contas da Petrobras, exercício de 2000, para exame em conjunto e em confronto.”*

9. Em 07.03.2001, quando já se encontrava concluído o presente trabalho de auditoria, foi protocolizado neste Tribunal, sob o nº TC 002.200/2001-9, expediente encaminhado pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, dando conhecimento de dois requerimentos àquela presidência relativos à “*solicitação de realização de auditoria no procedimento de escolha e contratação de agência de publicidade pela Petrobras, com o fim de propor nova marca e logotipo da empresa*”. Os mencionados requerimentos, enviados à Comissão de Minas e Energia em 12.02.2001, foram subscritos o primeiro pelos Deputados Miro Teixeira e José Genoíno e o segundo pelo Presidente da Frente Parlamentar Nacionalista, Deputado Vivaldo Barbosa. Ambos possuem o mesmo teor, sendo que aquele de autoria dos Deputados Miro Teixeira e José Genoíno acrescenta pedido no sentido de “*seja estimado o valor comercial da marca Petrobras, bem como quantificados os gastos e projetados os ganhos com a nova marca, a fim de permitir a apuração dos possíveis danos patrimoniais e a conduta dos dirigentes dessa sociedade de economia mista*”.

10. Cabe ressaltar que, pelo que consta dos autos, os requerimentos não foram aprovados no âmbito da Comissão de Minas e Energia e o pedido não foi feito efetivamente pelo Presidente da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 71, inciso IV, a Constituição Federal.

11. A 1ª SECEX, procedendo ao exame da solicitação em foco, conforme determinado pelo então Relator, Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo, manifestou-se, inicialmente, no sentido de que:

*“a) seja informado ao Presidente da Câmara dos Deputados:*

*a.1) que foi realizada, no período de 31 de janeiro a 9 de março de 2001, auditoria com o objetivo de ‘apurar os fatos relacionados à contratação de empresa para troca do nome da estatal [Petrobras]’, estando os resultados do referido trabalho contidos no Relatório de Auditoria, atualmente em exame no Gabinete do Relator (TC-001.316/2001-0);*

*a.2) que tão-logo referido relatório seja apreciado pelo Tribunal serão encaminhados àquela Casa Legislativa a Decisão que vier a ser proferida, bem como o Relatório e o Voto que a embasarem;*

*b) seja determinada a apensação do presente processo ao TC-001.316/2001-0.”*

12. Posteriormente, por solicitação do Relator, a Secretaria analisou o pedido relativo à estimativa do valor comercial da marca Petrobras, quantificação dos gastos e projeção dos ganhos com a nova marca, a fim de permitir a apuração dos possíveis

danos patrimoniais e a conduta dos dirigentes dessa sociedade de economia mista. A instrução, acolhida na íntegra pelo Diretor da 2ª Divisão Técnica e pelo Secretário de Controle Externo, após fazer um resumo das conclusões do Relatório de Auditoria objeto destes autos, foi vazada nos seguintes termos:

“(...)

*1.13 Posto isso, cremos que resta, apenas, elucidar parte da informação solicitada pelos parlamentares constante do 1.1 desta Instrução, qual seja: estimativa do valor comercial da marca Petrobras e projeção dos ganhos com a nova marca.*

*1.13.1 Inicialmente, resta informar que o saldo acumulado da conta ‘Marcas e Patentes’, bem intangível, constante do Balanço Patrimonial da Petrobras, de dezembro de 2000, corresponde a R\$ 1.012.983,29 (um milhão, doze mil, novecentos e oitenta e três reais e vinte e nove centavos), conforme informação do Sr. Carlos Henrique V. C. da Silva, Gerente de Contabilidade Corporativa (fls. 17). No entanto, esse valor não representa o valor comercial das marcas atuais (BR, Lubrax, etc.) do grupo Petrobras. Conforme esclarecimentos obtidos junto ao Serviço de Comunicação – SERCOM, a estatal não julgou necessária a realização de estudos para avaliação das suas marcas, basicamente, por dois motivos: a) subjetividade do cálculo, tendo por conseqüência metodologias com resultados divergentes; e b) a não realização desse cálculo por grandes corporações empresariais. Normalmente, as empresas só avaliam marcas com o propósito de aumento do valor do Ativo do Balanço Patrimonial, para influenciar positivamente as análises financeiras, ou de venda.*

*1.13.2 Em seguida, cumpre cingir a análise à mensuração da **nova** marca e projeção de possíveis ganhos à luz da teoria contábil. Desde logo, cumpre informar que a mensuração do valor de marcas e projeção de ganhos são assuntos complexos e polêmicos.*

*1.13.3 Mensurar precisamente o valor da **nova** marca Petrobras é tarefa dúbia. Há doutrinadores contábeis que entendem que o valor da marca corresponde aos custos diretos incorridos no desenvolvimento do respectivo projeto. Nesses termos, até aquele momento, o valor da nova marca Petrobras corresponderia a R\$ 1.053.000,00 (um milhão e cinqüenta e três mil reais), pois foi o valor gasto com o projeto de reestruturação da marca, inserido no contexto da nova política de **branding** da estatal. Desse modo, tal valor deveria ser ativado, passando a constar do Balanço Patrimonial e, em seguida, se a marca fosse de duração limitada, amortizado.*

*1.13.4 Todavia, outra parte pondera que o ideal, na mensuração, de tais projetos é considerar os benefícios futuros advindos deles, porém reconhece a imprecisão que norteia esse cálculo, por diversos motivos. Cumpre citar apenas três:*

- alto grau de incerteza relativo ao valor dos benefícios futuros a serem recebidos;*
- impossível determinação de qual parte da receita advém de um intangível, especificamente; e*

- impossível determinação do valor do ativo intangível tendo por base o custo de reposição ou valor de mercado.

1.13.5 Exemplificando, considere a hipótese de a marca Petrobras ser implantada hoje. Como poderíamos definir, em termos exatos, mesmos prospectivos, quais os benefícios futuros, qual seria a receita futura gerada e o quanto dessa receita decorreria exclusivamente da nova marca? Ademais, tendo em vista que a marca não se trata de um bem físico, não se poderia utilizar o método do custo de reposição ou preço de mercado, que são mais fidedignos. Diante disso, as duas correntes convergem no sentido de que o recomendável é atribuir à marca os custos diretos envolvidos no desenvolvimento do projeto.

1.13.6 Além do que, todos sabemos que os benefícios a serem gerados dependeriam de inúmeros fatores, tais como: dispêndios com publicidade e propaganda, grau de empatia da sociedade, entre outros. O primeiro fator é objetivo, pois depende de quanto a estatal gastaria com veículos de comunicação e outros meios para massificar a marca. O segundo fator é altamente subjetivo. Depende da eficácia das campanhas publicitárias em influenciar o público positivamente. Mesmo que as campanhas fossem elaboradas por agências altamente premiadas e qualificadas do ramo, não há como prever a reação da sociedade à mudança da marca. Ressalta-se que a reação incipiente negativa havida no início do corrente ano ao projeto de mudança do nome da empresa não deve ser considerada como espelho do grau aceitabilidade da sociedade, posto que não houve tempo suficiente para promoção de amplas campanhas divulgando a nova marca.

1.13.7 A título de reforço, o conceito de marca engloba logotipo e nome fantasia. Apenas houve reações contrárias à mudança do nome fantasia de Petrobras para Petrobrax. Parece-nos que não houve rejeição ao novo logotipo à época. Além do que, nos termos do relatório elaborado pela UND, a mudança de nome não era determinante para o sucesso ou insucesso do projeto da nova marca. Foram sugeridas três alternativas para o nome: a) Petrobras, no Brasil e exterior; b) Petrobras, no Brasil e Petrobrax, no exterior; e c) Petrobrax, no Brasil e exterior.

1.13.8 Cumpre ressaltar, ainda, que só poderíamos avaliar benefícios futuros para projeto em andamento. Somente, após a implementação do projeto, poderíamos identificar se está sendo bem ou mal sucedido. Se desde já, o projeto fosse mal sucedido, decerto, não haveria benefícios futuros, devendo, por conseguinte, os custos diretos ser apropriados como despesa do exercício. Nessa hipótese, não há dúvida de quanto valeria a nova marca. Por outro lado, se fosse bem sucedido, existiriam resultados positivos, porém esbarraríamos nas dificuldades citadas anteriormente para precisá-los.

1.13.9 Atendo-se ao caso em concreto, a marca da Petrobrax não foi implementada. O projeto está suspenso. Assim, até o momento, sob a ótica contábil, só cabe atribuir os gastos diretos de R\$ 1.053.000,00 (um milhão e cinqüenta e três mil reais) ao projeto da marca. Conforme citado no item 1.12 desta Instrução, não há de se falar em processo mal sucedido, dado que não foi descartada a possibilidade

de implementação futura da marca. Não havendo, desse modo, até o momento, danos patrimoniais.

1.13.10 Seguindo a mesma linha de raciocínio expendida acima, é impreciso quantificar os danos patrimoniais à marca Petrobras decorrentes da tentativa de implementação da nova marca, como estratégia de emergência em razão da suposta quebra do sigilo por conta das matérias jornalísticas à época (dezembro de 2000 e janeiro de 2001). Um modo de calcular seria contrapor o lucro da estatal antes do episódio com o apurado depois. Ainda que houvesse diminuição do lucro, não há como atribuir o quanto dessa perda deveu-se ao desgaste da imagem da estatal com a tentativa de mudança do nome fantasia. Contudo, logo em seguida, a estatal divulgou seu desempenho empresarial, tendo sido o resultado positivo. A lucratividade apresentada foi maior que a do exercício anterior. O lucro líquido do exercício de 2000 chegou ao montante de R\$ 10.159.000.000,00 (dez bilhões, cento e cinquenta e nove milhões reais), enquanto que o de 1999 somou R\$ 1.771.000,00 (um bilhão, setecentos e setenta e um milhões reais).

1.14 Por último, a fim de ratificar a complexidade e sofisticação da metodologia atinente à valoração de marcas, foi juntada aos autos reportagem da Gazeta Mercantil, de 08/05/2001 (fls.15/16), que versa sobre o ranking de marcas nacionais elaborado por empresa de consultoria inglesa. Na matéria, é enfatizado que o cálculo utilizado pela consultoria avalia, simplesmente, o que um nome pode gerar de lucros, não sendo consideradas pesquisas com consumidores. Para fins de cálculo, foram procedidas as seguintes análises: mensuração de ativos tangíveis e intangíveis; projeção de resultados econômicos; tendências e riscos do mercado de atuação; posição em frente aos concorrentes, estabilidade e liderança; quantidade e qualidade do suporte de comunicação. A marca 'BR Distribuidora' é citada nessa matéria. Pela metodologia adotada nesse estudo, o valor da marca BR é inferior a US\$ 110,000,000.00 (cento e dez milhões de dólares). Não foi informado o valor precisamente.

1.15 Assim, consideramos que o segundo quesito da informação solicitada resta elucidado.

1.16 Ante o exposto, submetemos o presente processo ao Ministro-Relator, Exmº Sr. Ubiratan Aguiar, propondo que:

I- seja informado ao solicitante que:

a) foi realizada auditoria com o intuito de apurar os fatos relacionados à contratação do serviços de concepção de uma nova identidade visual e de nome fantasia para a empresa, objeto do TC 001.316/2001-0, tendo sido abordados os dados solicitados, exceto quanto à valoração da marca Petrobras;

b) quanto à valoração da marca, o saldo acumulado da conta Marcas e Patentes do Balanço Patrimonial de dezembro de 2000 corresponde a R\$ 1.012.983,29 (um milhão, doze mil, novecentos e oitenta e três reais e vinte e nove centavos), ressalvando que esse valor não representa o valor comercial da marca Petrobras, tendo em vista a ausência de estudo de avaliação de marcas no âmbito da estatal;

*II- sejam remetidas cópias ao solicitante do Relatório de Auditoria referente ao TC 001.316/2001-0 e desta instrução, bem como do Relatório, Voto e Decisão que vierem a ser proferidos, após a apreciação pelo TCU da matéria em comento;*  
*III- sejam apensados estes autos ao TC 001.316/2001-0.”*

13. A propósito, registro que em razão da conexão das matérias tratadas e por medida de racionalidade administrativa, determinei, por meio de Despacho, a juntada do TC 002.200/2001-9 ao Relatório de Auditoria ora em apreciação.

É o Relatório.

## VOTO

Saliento, inicialmente, que submeto o presente processo à deliberação do Plenário em razão do pedido de que trata o TC 002.200/2001-9, encaminhado pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, juntado a este processo, e, ainda, por se tratar de matéria relevante.

2. Passo, em primeiro lugar, a examinar a solicitação objeto do TC 002.200/2001-9.

3. Nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, é competência deste Tribunal “*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*”. Nesse sentido, observada a referida disposição constitucional, a solicitação em foco mereceria ser atendida caso formulada pela Câmara dos Deputados ou pela Comissão de Minas e Energia. Todavia, como o Presidente daquela Casa apenas encaminhou para conhecimento os requerimentos já referenciados, recomenda o dispositivo mencionado, bem como o art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.443/92, o seu não atendimento.

4. Todavia, o trabalho requisitado foi objeto do Relatório de Auditoria ora em apreciação, tendo sido agregadas informações e análises sobre o valor comercial da marca Petrobras, bem como sobre os gastos realizados e os ganhos projetados com a nova marca, o que, por fim, permitiu aos trabalhos abarcar todo o escopo dos pedidos dos parlamentares, conforme mencionado no item 9 do Relatório precedente. Assim, ainda que não possam ser acolhidas as solicitações, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, não há impedimento que se comunique aos interessados as conclusões alcançadas pelo Tribunal.

5. Logo, uma vez disponíveis as informações buscadas pelos nobres parlamentares e já apreciada a competente auditoria, podem os resultados deste trabalho ser-lhes remetidos, permitindo que o Tribunal exerça, em sua plenitude, sua atribuição de auxiliar do Congresso Nacional no controle externos dos gastos de valores públicos federais.

6. Passando ao exame de mérito das questões aqui abordadas, cabe ressaltar que a origem da presente auditoria funda-se nas reações negativas captadas, quando

da divulgação na mídia do resultado dos estudos encomendados pela Petrobras para a concepção de uma nova identidade visual e marca de fantasia para a empresa, com a conseqüente paralisação do processo então em andamento, com ônus para a empresa.

7. Os exames efetivados pela unidade técnica trazem, a meu ver, a exata dimensão que deve ser dispensada à matéria, haja vista que não se tratou simplesmente da alteração do nome da Petrobras, mas de estudos inseridos em um novo cenário desenhado para a empresa a partir da Emenda Constitucional nº 9/95, com a quebra do monopólio da União na área petrolífera, e das diretrizes estabelecidas na Lei nº 9.478/97. Assim, não há que se falar de um procedimento isolado para, tão-somente, substituir o nome da empresa e a sua logomarca, mas também da implementação da cultura de empresa que explora atividade econômica e que deve estar apta a concorrer com as demais empresas do setor, considerado o cenário energético mundial com todas as demandas dos potenciais consumidores e restrições dos respectivos concorrentes, além de outros possíveis entraves que possam surgir ao longo do processo.

8. Nesse novo contexto, portanto, quaisquer considerações acerca da matéria devem ser feitas tomando-se como ponto de partida o estudo do Plano Estratégico do Sistema Petrobras para o período 2000-2010 que vislumbrou um espaço amplo a ser ocupado pela empresa no cenário energético nacional e mundial. Assim, constou como a visão para 2010: *“A Petrobras será uma empresa de energia com atuação internacional e líder na América Latina, com grande foco em serviços e a liberdade de atuação de uma corporação internacional.”* A missão ficou definida como: *“Atuar de forma rentável nas atividades da indústria de óleo e gás, e nos negócios relacionados, nos mercados nacional e internacional, fornecendo produtos e serviços de qualidade, respeitando o meio ambiente, considerando os interesses dos seus acionistas e contribuindo para o desenvolvimento do País.”*

9. Vê-se, pois, que a questão que ensejou a realização da presente auditoria relaciona-se à estratégia de marketing definida para que a empresa pudesse levar adiante seus planos de crescimento de mercado, fazendo uso das técnicas modernas de sondagem de público-alvo, bem como de identificação e solução de eventuais empecilhos que pudessem surgir ao longo da conquista de novos mercados. Oportuno ressaltar que, no mercado competitivo em que a Petrobras foi inserida com a quebra do monopólio do petróleo, essas questões assumiram papel de relevo até então não experimentado.

10. Nesse sentido, acertadas as conclusões da equipe de auditoria quanto aos fundamentos da decisão dos dirigentes da Petrobras no sentido da realização dos estudos aqui tratados, ou seja, compatibilidade com as diretrizes gerais da holding do sistema Petrobras. Da mesma forma, a constatação de que uma série de problemas relacionados à marca Petrobras, tanto no País, quanto no exterior, representaria potencial de risco para os projetos de consolidação no mercado interno e de internacionalização da empresa, em especial no mercado sul-americano.

11. Nesse ponto, menciono a título de exemplificação, o Contrato de Coexistência firmado entre a Petrobras e a British Petroleum, idealizado para permitir

que ambas pudessem atuar fora de seus países de origem, atentando para a solução de possíveis impasses decorrentes de características comuns e interesses coincidentes. Consta do referido documento, citando-se apenas alguns pontos: a) a Petrobras deve usar a palavra Petrobras como acréscimo e como parte de seu logotipo, bem como uma terceira cor distintiva, além do verde e amarelo, à exceção de preto e branco; b) retirar existentes pedidos e registros de marcas comerciais e, ao reapresentá-los, acrescentar a palavra Petrobras; c) a Petrobras não deverá usar programação visual para a embalagem de lubrificantes que reflita as listras Minale da BP; d) dentro da América do Sul, a Petrobras não deverá fazer mudanças em seu logotipo, nem em sua programação visual; entre outros compromissos.

12. Quanto às etapas relativas à contratação da empresa que trabalharia a nova imagem da instituição, também enfocadas pela mídia em razão dos valores despendidos, considero que a equipe de auditoria abordou com propriedade todos os aspectos relacionados. As falhas identificadas merecem ser objeto de determinação, cabendo ressaltar que, no tocante ao preço pago, não restou identificado que tenha extrapolado os parâmetros do mercado, tendo sido, pelo contrário, considerado enquadrado nas médias verificadas.

13. No que se refere à interrupção do processo de reestruturação da nova marca corporativa da Petrobras e os impactos decorrentes sobre a empresa, cabe salientar que, no meu entender, está diretamente relacionada a erro de estratégia de divulgação. Petrobras é nome que remete a sentimentos de profundo nacionalismo e de soberania, o que, sem sombra de dúvida, faz com que grande parte da população, inclusive os próprios empregados da empresa, vislumbre nas alterações então em estudo ameaças a tão caro símbolo do desenvolvimento do País. Nesse sentido, correta a análise constante do Relatório de Auditoria quanto a uma equivocada visão da realidade política brasileira no momento em que ocorreram os fatos.

14. Como bem salientado pela equipe, a causa das reações contrárias à implementação da nova marca corporativa da Petrobras, que culminou com o cancelamento de todo o processo, foi a escolha do nome de fantasia Petrobrax, a ser adotado no Brasil e no exterior. Com efeito, apresentadas as alternativas, que envolviam os nomes Petrobras e Petrobrax, houve procedimento de escolha mediante processo decisório no qual a direção da estatal talvez não tenha dispensado a devida atenção aos aspectos social e político, e, conseqüentemente, deixado de aquilatar a capacidade de reação de setores da sociedade a mudanças na imagem da estatal. Historicamente, como acima mencionado, a empresa é considerada patrimônio e orgulho da sociedade brasileira. Todavia, provavelmente, a estratégia de divulgação tenha sido definida por se considerar suficiente a consonância da escolha com as diretrizes governamentais para o setor. Ou seja, os fatos estão a indicar muito mais um equívoco na divulgação, e não o propósito de gerar todo o constrangimento verificado para a alta direção da empresa.

15. Quanto às conseqüências para os projetos da estatal, inseridos em seu planejamento estratégico para a década 2000-2010, os danos constatados com a interrupção de todo o processo por certo existem, sendo, todavia, de difícil

mensuração, quer analisando-se no tocante aos benefícios esperados, quer no que se refere aos mencionados danos. O que se tem de concreto é o valor gasto com as etapas contratuais cumpridas e a adoção da providência relativa ao registro de propriedade da nova marca nos órgãos competentes, o que permite assegurar que os dispêndios até então efetivados não se perderam, podendo, no futuro, reverter em prol da Petrobras, com retorno do investimento realizado.

16. Passada a fase de críticas às providências em andamento, cabe à Petrobras avaliar, no âmbito de sua competência discricionária, observadas as diretrizes emanadas do Governo Federal e de seu planejamento estratégico, a oportunidade ou não da retomada do processo iniciado com os estudos acerca da nova identidade visual da empresa.

17. Feitas essas considerações, julgo apropriadas as conclusões constantes do Relatório de Auditoria, bem como as propostas oferecidas pela unidade técnica, à exceção da alínea “d” do item I.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

#### DECISÃO Nº 332/2001 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC nº 001.316/2000-0 c/ 07 volumes

Apenso: TC 002.200/2001-9

2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria

3. Responsável: Henri Philippe Reichstul

4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 1ª SECEX

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

DECIDE:

8.1. nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.443/92, não conhecer da solicitação de auditoria de que trata o TC 002.200/2001-9, uma vez que tais pedidos devem ser de iniciativa dos Presidentes das Casas Legislativas ou de comissões técnicas ou de inquérito das referidas Casas;

8.2. determinar a Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras que:

8.2.1. observe com rigor o cumprimento do subitem 2.2.4.1, constante da Cláusula Segunda do Contrato - SERCOM - 610.2.078.99-1, firmado com as empresas Propeg Comunicação Social e Mercadológica Ltda., DPZ - Duailibi, Petit, Zaragoza Propaganda S.A e Comunicação Contemporânea Ltda., bem como de cláusulas similares em outros contratos e editais, exigindo a referida documentação formal que fundamenta a eleição de uma subcontratada;

8.2.2. reveja e aprimore os controles internos do setor de pagamentos, de modo a evitar a ocorrência de registros e pagamentos indevidos, a exemplo do que

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 27/06/2001.

ocorreu na execução do Contrato - SERCOM - 610.2.078.99-1, em que foram creditados valores em excesso, posteriormente estornados, à empresa Comunicação Contemporânea Ltda., referentes aos serviços de reestruturação da marca Petrobras;

8.2.3. exija das contratadas, inclusive nos casos de subcontratações, a execução fiel do objeto contratual ou da proposta técnica aprovada, de modo a evitar pagamentos sem contrapartida ou compensações indevidas, a exemplo do que ocorreu na subcontratação dos serviços de reestruturação da marca Petrobras;

8.3. encaminhar ao Presidente da Câmara dos Deputados cópia da deliberação ora proferida, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram, em razão dos requerimentos subscritos pelos Deputados Miro Teixeira, José Genoíno e Vivaldo Barbosa, remetidos a esta Corte de Contas nos termos do SGM/P nº 60/01, de 12.02.2001, daquela Casa;

8.4. determinar, com fulcro no inciso II do art. 194 do Regimento Interno do TCU, a juntada do presente processo às contas da Petrobras, exercício de 2000, para exame em conjunto e em confronto.

9. Ata nº 22/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 06/06/2001 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO  
Presidente

UBIRATAN AGUIAR  
Ministro-Relator

---

**MUNICÍPIOS DE CAMPOS BELOS/GO E TOUROS/RN -  
QUOTAS REFERENTES À DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS  
RELATIVOS A FUNDOS CONSTITUCIONAIS**  
**Contestação**

---

Ministro-Relator Benjamin Zymler

Grupo II - Classe VII - Plenário

TC- 016.530/2000-8

Natureza: Contestação (art. 4º, § 2º, da IN/TCU nº 31/1999)

Entidade: Municípios de Campos Belos/GO e Touros/RN

Interessados: Aurolino José dos Santos Ninha (Prefeito) e Josemar França (Prefeito)

*Ementa: Contestação de que trata a IN/TCU nº 31/99. Conhecimento da peça interposta pelo Prefeito de Campos Belos/GO. Intempestividade da contestação oferecida pelo Prefeito de Touros/RN. Observância, por parte do Tribunal, das normas vigentes. Possibilidade de utilização excepcional de dados encaminhados após o prazo legal, com vistas a assegurar o mandamento constitucional. Procedência. Determinação à Unidade Técnica competente para refazer os cálculos dos coeficientes mencionados. Ciência aos interessados.*

## RELATÓRIO

Adoto como Relatório a bem lançada instrução a cargo do AFCE Walter Facó Bezerra, da Secretaria de Recursos, com a qual manifestou-se de acordo o titular daquela Unidade Técnica:

*“Cuidam os autos de Pedidos de Reexame apresentados pelos Municípios de Campos Belos–GO e Touros–RN, representados pelos seus Prefeitos, Srs. Aurolino José dos Santos Ninha e Josemar França, contra a Decisão nº 1.121/2000, proferida pelo Pleno do Tribunal em 13/12/2000, com apoio nas razões expostas na peças recursais de fls. 01 a 15 e 35 a 39, respectivamente.*

### **I – HISTÓRICO**

2. *Como decorrência do cumprimento de previsão constitucional (parágrafo único do art. 161), tratam os autos dos trabalhos conducentes à fixação, pelo Tribunal, para o exercício de 2001, das quotas referentes à distribuição dos recursos – previstos no art. 159, inciso I, alíneas a, b e c da Constituição Federal – relativos*

aos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal–FPE, Fundo de Participação dos Municípios–FPM e Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como à Reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881/81.

3. Ao atender o que estabelece o § 2º do art. 102 da Lei Orgânica do TCU, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE encaminhou ao Tribunal o Ofício nº 598/PR, de 27/10/2000, contendo, em disquete, as estimativas de populações residentes para Brasil, Unidades da Federação e Municípios, com data de referência em 1/7/2000 (vol. principal, fl. 01). Para os Municípios de Campos Belos–GO e Touros–RN, ora recorrentes, foram informadas, respectivamente, as populações de 16.203 e 21.420 residentes (vol. principal, fls. 141 e 57).

4. A seguir, por meio do Ofício nº 633/PR, de 14/11/2000, o IBGE, ao remeter ao Tribunal os resultados iniciais do Censo 2000 referentes às populações dos novos Municípios, informou que os Dados Preliminares do citado Censo seriam publicados na segunda quinzena de dezembro de 2000 (vol. principal, fl.02).

5. Atendendo solicitação da então 11ª Secex, o IBGE encaminhou ao TCU, por intermédio do Ofício nº 648/PR, de 29/11/2000, a metodologia adotada para as estimativas populacionais do Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios (vol. principal, fl. 19). Novo Ofício do IBGE (nº 51/GRP, de 6/12/2000; vol. principal, fl. 21) enviou ao Tribunal exemplares das estimativas da população residente em 1º/7/2000.

6. Consta também dos presentes autos o Relatório e o Voto que conduziram à Decisão nº 853/2000-TCU-Plenário, na qual – diante de solicitação do presidente do IBGE no sentido de que “o Tribunal receba os dados oficiais para cálculo dos coeficientes em prazo diverso do estabelecido em lei, bem como de que receba em substituição aos dados encaminhados no presente exercício os dados a serem remetidos no início do exercício seguinte, para vigorarem imediatamente” – o Tribunal, concluindo pela impossibilidade de acolher a reivindicação, decidiu esclarecer ao presidente do IBGE que “cabe à instituição a qual dirige cumprir as determinações legais cabíveis quanto ao envio dos dados oficiais a esta Corte para cálculo dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios” (vol. principal, fls. 163/8).

7. Em Sessão de 13/12/2000, o Pleno do Tribunal adotou a Decisão nº 1.121/2000 que, entre outros pontos, aprovou Projeto que veio a redundar na Decisão Normativa nº 37/2000 que fixa, para o exercício de 2001, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas referentes ao FPE e FPM, bem como aos recursos para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (vol. principal, fls. 261/2). O anexo VIII da referida Decisão Normativa mostra que os coeficientes do FPM para os Municípios de Campos Belos–GO e Touros–RN foram fixados, respectivamente, em 1,0 e em 1,4 (vol. principal, fls. 298 e 372).

## **II – ADMISSIBILIDADE**

8. O Sr. Secretário de Recursos realizou, à fl. 22, o exame de admissibilidade da peça apresentada pelo Município de Campos Belos–GO.

9. Quanto ao recurso apresentado pelo Município de Touros–RN, apenas duas situações o distinguem em relação ao de Campos Belos: o correto enquadramento legal (Pedido de Reexame, previsto no art. 48 da LO/TCU e no art. 230 do RI/TCU) e a sua extemporaneidade, visto que excedeu o prazo legal de 15 dias (o recurso deu entrada na SECEX-RN em 21/3/2001, enquanto que a Decisão recorrida foi publicada no D.O.U em 28/12/2000 – fls. 35 e 06).

10. Em virtude desse último aspecto, entendemos que o recurso não merece ser conhecido, pois intempestivo. De qualquer forma, diante da possibilidade de o Tribunal vir a relevar a intempestividade, analisaremos conjuntamente, a seguir, o mérito dos dois recursos.

## **III – MÉRITO**

11. Examinemos, inicialmente, os argumentos trazidos pelo Município de Campos Belos–GO. O recurso é composto por duas peças que se complementam: o pedido inicial de fls. 01 a 09 e o termo aditivo de fls. 10 a 15. Na peça inicial, o recorrente afirma que na fixação dos coeficientes de participação de cada um dos municípios considerou-se os dados (de população e de renda per capita) produzidos, por estimativa, pelo IBGE, uma vez que o censo demográfico ainda se encontrava em andamento. Alega que, dessa forma, isto é, com base em dados estimados da população – 16.203 habitantes – é que foi estabelecido para o Município o coeficiente de 1,0.

12. Menciona o recorrente que o próprio IBGE, ainda no exercício anterior (ano 2000), encaminhou ao TCU, por meio do Ofício nº 598/PR, de 26/12/2000, dados censitários preliminares nos quais a população do Município de Campos Belos foi retificada para 17.034 habitantes, o que elevaria de 1,0 para 1,2 o seu coeficiente de participação. Acresce o recorrente que tal elevação é de “fundamental importância para as finanças deste Município pobre do nordeste goiano, cuja principal e quase única fonte de renda é o FPM” (fl. 01).

13. Citando trecho do Voto condutor da Decisão recorrida, que declara a possibilidade de ocorrência de algumas inconsistências na fixação dos coeficientes (por serem, os dados populacionais enviados pelo IBGE, estimados e pendentes de confirmação no Censo Demográfico de 2000), a recorrente – embora reconhecendo que o Tribunal tenha fixado os coeficientes de participação do FPM dentro do prazo legal – requer que o TCU receba o recurso interposto para retificar o coeficiente de participação do Município de Campos Belos de 1,0 para 1,2, em razão do elevado caráter social e do interesse público do pleito.

14. Ao aditar o recurso, o Município recorrente faz referência à Decisão nº 853/2000-TCU-Plenário (TC-011.229/2000-8) que, diante do estabelecido no § 2º do art. 102 da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 92 do Código Tributário Nacional–

CTN, assentou que o prazo concedido ao IBGE para a remessa dos dados necessários à fixação dos coeficientes do FPM (31 de outubro de cada ano) não pode ser dilatado, nem alterados os coeficientes após o início do exercício para o qual tenham sido fixados.

15. Lembra, a seguir, que o IBGE somente fornece dados censitários ao TCU a cada decênio (pois que o recenseamento só é realizado a cada dez anos), sendo que os demais dados são repassados, por estimativas, até 31 de outubro de cada ano. Acresce que “a revisão dos coeficientes do FPM era prevista em lei para ser feita de 5 em 5 anos” e que “a Lei Complementar nº 59, de 22 de dezembro de 1988, já determinara a revisão anual” (fl. 12).

16. Apoiando-se em lições de Bento José Bugarin, acerca dos princípios da razoabilidade (“busca assegurar a aplicação da lei pelo administrador de forma sensata e prudente, evitando-se o surgimento de situações bizarras”) e da proporcionalidade (“exige que a atividade administrativa seja exercida na extensão e intensidade proporcionais ao necessário para o atingimento da finalidade de interesse público”), e de Hely Lopes Meirelles e Bielsa e Bonnard, acerca do princípio da legalidade – que impõe à atividade do administrador público, vinculada ou discricionária, o direcionamento ao fim legal, que, em última análise, coincide com o bem comum –, o recorrente solicita que o Tribunal dê ao Município de Campos Belos tratamento similar ao que foi adotado em relação aos municípios novos, bem como àqueles que lhes cederam população (fl. 13).

17. Quanto a essa solicitação, lembra o recorrente que o Tribunal, quando aprovou a Decisão Normativa nº 37/2000, “fixou os coeficientes para o exercício de 2001, com base nos dados estimativos, exceto para os novos municípios e para os que lhes cederam população, os quais tiveram seus coeficientes fixados com base nos dados censitários posteriormente fornecidos” (fl. 12).

18. Acrescenta, por fim, o recorrente que o IBGE, ao enviar dados preliminares do censo – “após 31 de outubro de 2000, mas dentro do exercício” –, inclui entre eles os municípios que “tiveram sua população significativamente aumentada com reflexo no coeficiente individual de participação no FPM, entre os quais está o Município de Campos Belos”, no entanto, esses dados censitários “não foram considerados para efeito de fixação do coeficiente adequado, tal como nos demais casos excepcionados, conquanto fornecidos antes de findo o exercício 2000”. Assim, entende o recorrente que o Tribunal poderá aplicar ao Município de Campos Belos “igual entendimento adotado a Municípios novos e àqueles que lhes cederam população, eis que, no pertinente fornecimento de dados pelo IBGE, a Lei não estabeleceu qualquer distinção” (fl. 12).

19. O recurso trazido ao Tribunal pelo Município de Touros–RN aborda fundamentalmente, ainda que de forma mais concisa, as mesmas questões. Assim, alega que serviu de parâmetro para a aprovação da Decisão recorrida, os dados populacionais produzidos pelo IBGE com base em estimativa elaborada em agosto do ano 2000, que, para o Município recorrente, estipulava uma população de 21.420 residentes e, como decorrência, levou o TCU a enquadrá-lo no coeficiente 1,2. Deduz

que, como o IBGE divulgou, ainda naquele ano, o resultado do Censo Demográfico de 2000 – que estabeleceu para o Município de Touros uma população equivalente a 28.597 habitantes –, o recorrente estaria habilitado legalmente à percepção de recursos com base no coeficiente 1,4.

20. Alegando, ainda, que esta Corte, em outros julgados que menciona, já decidiu “pela modificação de suas Decisões Normativas e Resoluções fixadoras de coeficientes de Municípios, corrigindo as distorções verificadas” (fls. 36 e 37), o recorrente finda por pleitear a retificação da população do Município de Touros–RN para 28.597 habitantes e, como consequência, de seu coeficiente para 1,4.

21. Passemos à análise das questões suscitadas pelos recorrentes. Diga-se, desde logo, que embora o IBGE, ao encaminhar ao Tribunal o Ofício referido no item 4, tenha alertado para a possibilidade de os dados apresentarem diferenças em relação aos do Censo 2000, a população efetivamente informada foi a de 16.203 habitantes para o Município de Campos Belos e a de 21.420 habitantes para o Município de Touros (vol. principal, fls. 141 e 57).

22. Esses Municípios, ao tempo das informações prestadas pelo IBGE, configuravam-se como regularmente instalados e não sujeitos a desmembramento. Os dados referentes a municípios enquadrados nessa situação deveriam ser repassados – e foram – ao TCU até o final de outubro do ano 2000. Assim, a situação dos Municípios recorrentes, já regularmente instalados no ano da Decisão questionada, por ser distinta, não pode ser equiparada a dos municípios novos, nem a daqueles que lhes cederam população.

23. A propósito desse ponto, o Sr. Secretário de Macroavaliação Governamental, ao realizar análise prévia do recurso sob exame, às fls. 16/21, apropriadamente afirma:

“Sobre o fenômeno observado, qual seja: de o TCU utilizar outros dados que não aqueles enviados pelo IBGE até 31 de outubro de 2000 por motivo da criação de novos municípios; deve-se observar inicialmente que o IBGE não informou até esta data as populações dos municípios novos, bem como daqueles que lhes cediam população, somente o fazendo em termos de novembro daquele exercício, sendo portanto, impossível para o Tribunal utilizar os dados informados pelo IBGE até a referida data limite para fazer os cálculos de coeficientes de FPM para esses municípios” (fl. 20).

(...)

“Não obstante a argumentação apresentada pelo signatário, o que se verifica no caso em exame é a adoção pelo Tribunal, em caráter excepcional, de dados apresentados pelo IBGE em data posterior a 31 de outubro de 2000, com vistas, única e exclusivamente, a não prejudicar os novos municípios no início de suas administrações, não podendo essa forma de manifestação se estender aos demais municípios que tiveram seus coeficientes calculados com base nos dados enviados pelo IBGE ao TCU até 31 de outubro de 2000, em observância ao disposto no § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443/92” (fl. 21).

24. A base para a realização dos cálculos dos coeficientes atribuídos aos municípios do interior – caso de Campos Belos e de Touros – é a população, atualizada e encaminhada oficialmente pela Fundação IBGE ao Tribunal, no prazo legal previsto no § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443/92 (até 31 de outubro de cada ano).

25. De fato, o art. 1º e seu § 1º da Lei Complementar nº 91, de 22/12/97, estabelecem:

Art. 1º – Fica atribuído aos Municípios, exceto os de Capital, coeficiente individual no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, segundo seu número de habitantes, conforme estabelecido no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º – Para os efeitos deste artigo, consideram-se os Municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão de suas quotas anualmente, com base nos dados oficiais de população produzidos pela Fundação Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, nos termos do § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

26. A tabela de coeficientes utilizada para classificar os Municípios recorrentes é a que consta da fl. 272 do volume principal. A elaboração dessa tabela decorre da aplicação direta das regras contidas no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional), segundo a redação que lhe deu o Decreto-Lei nº 1.881/81 (fls. 182/3). Como a população informada pelo IBGE para o Município de Campos Belos foi de 16.203 habitantes e de 21.420 habitantes para o Município de Touros, o enquadramento deu-se, respectivamente, nos coeficientes 1,0 e 1,2.

27. O Voto do Sr. Ministro-Relator Bento Bugarin – referido no item 6 desta instrução – que conduziu à Decisão nº 853/2000-TCU-Plenário, assevera:

“A legislação que regula a matéria não permite a este Tribunal que dilate o prazo em que lhe devam ser remetidos pelo IBGE os dados necessários à fixação dos coeficientes do FPM. Assim é que o § 2º do art. 102 da Lei Orgânica desta Corte estipula a data de 31 de outubro de cada ano como termo final para a remessa de tais dados, sem que haja nenhuma previsão legal autorizando o elástico do prazo indicado.

Da mesma sorte, também não é consentido ao Tribunal alterar os coeficientes do FPM após o início do exercício para o qual tenham sido fixados, consoante o disposto no art. 92 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional).

Conforme assinalam o IBGE e a mencionada Unidade Técnica, os dados encaminhados por aquela fundação podem provir tanto de recenseamento, desde que informados ao Tribunal **dentro prazo legal**, quanto de – e é o que ocorre na maioria das vezes – estimativas efetivadas por aquela entidade. **Os dados, em ambas as hipóteses, serão os oficiais.**” (vol. principal, fls. 166/7)

28. Por sua vez, o art. 92 do CTN estabelece que “até o último dia útil de cada exercício, o Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A. os coeficientes individuais de participação de cada Estado e do Distrito Federal (...), e de cada Município, calculados na forma do disposto no art. 91, que

*prevalecerão para todo o exercício subsequente” (grifamos). Como se vê, a legislação é taxativa: comunicados os coeficientes ao Banco do Brasil, não há hipótese legal para que o Tribunal os reveja, devendo tais coeficientes ter vigência durante todo o exercício seguinte, no caso, o ano corrente.*

29. Ao afirmar, em seu Voto, que algumas inconsistências poderiam ser encontradas na fixação dos coeficientes (em razão de serem estimados os dados enviados pelo IBGE), o Sr. Ministro-Relator Guilherme Palmeira não estava abrindo brechas para revisões dos referidos coeficientes no presente exercício. Na verdade, ao reportar-se à qualidade dos dados fornecidos pelo IBGE, constatava uma realidade que, em face da rigidez das normas regentes da matéria (reafirmada, logo a seguir, no próprio Voto do Sr. Relator), naquele momento, o Tribunal não podia modificar. A nosso ver, as colocações do Sr. Ministro-Relator dirigiam-se ao IBGE e exprimiam o desejo de que, em futuros exercícios, os dados necessários à fixação dos coeficientes dessem entrada no Tribunal com maior grau de precisão.

30. Ademais, na forma do § 1º do art. 102 da LO/TCU, os interessados, no caso as prefeituras, dispõem do prazo de 20 dias, a partir da publicação da relação das populações dos Municípios (feita pelo IBGE até 31 de agosto de cada ano), para “apresentar reclamações fundamentadas à Fundação IBGE, que decidirá conclusivamente” (grifamos). Assim, o texto legal atribui ao IBGE a prerrogativa de receber e decidir a respeito de quaisquer reclamações referentes à fixação da relação das populações, especialmente quanto ao número de habitantes, por ser, para a fixação dos coeficientes do FPM, o dado mais relevante.

31. Como as datas são peremptórias e taxativas não há como atender a pretensão dos Municípios recorrentes, mesmo porque não há correção a ser feita, pois que no prazo da lei, a informação que o Tribunal dispunha os enquadrava, como de fato os enquadrou, nos coeficientes 1,0 e 1,2. É evidente que a nova situação populacional dos Municípios de Campos Belos e Touros terá relevância a partir do próximo ano. Isto é, mantidos ou ampliados o atual nível populacional e, ainda, a metodologia prevista na lei, no exercício vindouro os Municípios recorrentes certamente obterão a elevação ora pleiteada.

32. Resta o exame de uma questão: a alegação do Sr. Prefeito Municipal de Touros, referida no item 20 desta instrução, no sentido de que o Tribunal “apreciando casos semelhantes, já decidiu pela modificação de suas Decisões Normativas e Resoluções fixadoras de coeficientes de Municípios, corrigindo as distorções verificadas” (grifamos). Entendemos que não procedem – seja por ausência de semelhança, seja por não se tratar de alterações de Decisões – as afirmações do recorrente. As Decisões Normativas 011, de 22/7/96, 012, de 20/9/96, 020, de 27/7/98, 021, de 10/8/98, aprovam os coeficientes individuais de Participação dos Estados e Distrito Federal destinados ao rateio da parcela de 10% do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados–IPI, não havendo similitude, portanto, com o caso em exame, que trata do FPM. As Decisões Normativas 016, de 9/12/97, e 018, de 23/12/97, nada retificam, mas simplesmente aprovam os coeficientes destinados ao cálculo das quotas referentes ao FPE, ao FPM e aos recursos para

aplicação em programas de financiamento e ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Já, por exemplo, as Resoluções 245/90, de 11/7/90, 001/92, de 30/9/92, e 260/92, de 29/7/92, aprovam ou retificam, considerando novos valores das exportações de produtos industrializados, os coeficientes individuais do FPE na parcela de 10% sobre o IPI. Ainda que o Tribunal, por hipótese, tivesse, em algum de seus julgados, promovido retificações nos coeficientes do FPM ou FPE, sem a observância dos estritos prazos legais previstos nas respectivas legislações, tais decisões paradigmas não teriam o condão de conduzir à reforma pleiteada, exatamente pela ausência de previsão legal para tanto.

33. Por fim – citando novamente trecho da instrução realizada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental no sentido de que “o procedimento de rateio das quotas do Fundo de Participação dos Municípios é procedimento técnico vinculado, não podendo o Tribunal dele se afastar sob o risco de viciar a Decisão Normativa que informa os coeficientes de cálculo do FPM para o Banco do Brasil com erro de natureza formal” (fl. 19) –, reafirme-se: os prazos determinados na lei são categóricos; não há como, sem mácula à legalidade, infringi-los.

34. Esses os motivos por que entendemos não ser possível dar provimento aos recursos apresentados pelos Municípios de Campos Belos–GO e de Touros–RN.

#### **IV – CONCLUSÃO**

35. Em face do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

a) à luz do estabelecido na Lei nº 8.443/92, seja conhecido o Pedido de Reexame apresentado pelo Município de Campos Belos–GO e não conhecido o apresentado pelo Município de Touros–RN; vindo o Tribunal a receber ambos os recursos, no mérito, não lhes seja dado provimento, mantendo-se os exatos termos da Decisão recorrida;

c) os recorrentes sejam cientificados da decisão que vier a ser adotada.”

O Ministério Público, em parecer de lavra do douto Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (fl. 50, vol. 1), anuiu ao posicionamento da Unidade Técnica, uma vez que os coeficientes individuais de participação dos Estados, do DF e dos Municípios, para o ano de 2001, foram definidos com base na legislação pertinente.

É o Relatório.

#### **VOTO**

De início, entendo que as peças sob exame devem ser recebidas como Contestação, na forma do art. 4º, § 2º, da IN TCU nº 31/1999. Havendo modalidade processual específica, não há razão para enquadrar as peças como Pedido de Reexame, notadamente porque não há expressa previsão legal para tanto. Assim, o prazo que dispõem as unidades federadas para impugnar os coeficientes fixados pelo Tribunal é de 30 dias, a partir da publicação da Decisão no Diário Oficial da União.

Dessa forma, a peça interposta pelo Município de Touros/RN em 21.3.2001 não deve ser conhecida, por intempestiva, haja vista que a Decisão atacada foi publicada no Diário Oficial da União em 28.12.2000.

Resta, portanto, analisar a peça interposta pelo Município de Campos Belos/GO, cujo argumento central reside na utilização, pelo Tribunal, dos dados preliminares do Censo 2000 para o cálculo dos coeficientes de participação dos novos Municípios, critério que, no entender da Contestação, deveria ser estendido aos demais Municípios.

A matéria em exame possui foro constitucional e está disciplinada nos arts. 159 a 162 da Carta Federal. O art. 159 dispõe, no que toca ao FPM, que a União entregará ao Fundo de Participação dos Municípios 22,5% da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados. O art. 160 da Carta Política veda a retenção ou qualquer restrição à entrega dos recursos aos Municípios (na hipótese do FPM) e aos Estados (na hipótese do FPE). O art. 161 delega a lei complementar o estabelecimento das normas de rateio, que devem visar ao equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios, e atribui ao Tribunal de Contas da União a competência para efetuar o cálculo das quotas. Finalmente, o art. 162 impõe seja dada publicidade aos dados de arrecadação, de forma a permitir o controle pelos entes envolvidos, da repartição das receitas tributárias.

O texto constitucional determina que o rateio dos recursos do FPM deve pautar-se na redução dos desequilíbrios sócio-econômicos. Contudo, o estabelecimento dos critérios de rateio é objeto de lei complementar. A Lei nº 5.172, de 25.10.1966 (Código Tributário Nacional – CTN), com a redação conferida pelo Decreto-lei nº 1.881, de 27.8.1981, estabeleceu, no § 2º do art. 91, como único critério de repartição das receitas integrantes do FPM destinadas aos Municípios do interior, o fator populacional. Daí porque as informações provenientes do IBGE, entidade oficial responsável pela geração das informações, assumem papel determinante nas finanças de centenas de pequenos Municípios, que sobrevivem quase que exclusivamente dos recursos do FPM.

Para os Municípios das Capitais dos Estados, o cálculo das quotas consideram, também, a renda per capita do Estado (CTN, art. 91, § 1º e respectivas alíneas). Já a repartição dos recursos do FPE, tratada no art. 88 do CTN, observa, ainda, o fator extensão territorial.

O mesmo Código Tributário, em seu art. 92, impõe ao Tribunal o dever de divulgar, até o último dia útil de cada exercício, os coeficientes individuais de participação que prevalecerão para todo o exercício subsequente:

*“Art. 92. Até o último dia útil de cada exercício, o Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A. os coeficientes individuais de participação de cada Estado e do Distrito Federal, calculados na forma do disposto no art. 88, e de cada Município, calculados na forma do disposto no art. 91, que prevalecerão para todo o exercício subsequente.”*

As normas infraconstitucionais que disciplinam a matéria são, de fato, rígidas. O § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443/92 estabelece a data-limite de 31 de outubro para

que o IBGE encaminhe as informações das populações por Estados e Municípios. O art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 91, determina que seja feita revisão anual das quotas dos Municípios do interior regularmente instalados, com base nos dados encaminhados nos termos do § 2º do art. 102:

*“Art. 1º - Fica atribuído aos **Municípios**, exceto os de Capital, coeficiente individual no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, segundo seu número de habitantes, conforme estabelecido no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.*

*§ 1º - Para os efeitos deste artigo, **consideram-se os Municípios regularmente instalados**, fazendo-se a revisão de suas quotas anualmente, com base nos dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, nos termos do § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.”* (grifei)

Tal rigidez, a meu ver, está voltada para a regulação dos procedimentos administrativos a serem adotados pelo IBGE, Tribunal de Contas da União, Secretaria do Tesouro Nacional e Banco do Brasil com vistas à repartição e entrega dos recursos.

Os prazos legais para o cálculo dos coeficientes devem ser observados e o Tribunal não pode deles dispor. Todavia, há de atentar para a finalidade do preceito constitucional contido no art. 161, que é redução das desigualdades sócio-econômicas entre os Municípios.

Uma vez que o único critério eleito pelo legislador complementar, em relação aos Municípios do interior, é o populacional, esses dados devem refletir, da melhor forma possível, o real quadro do País.

O censo demográfico é, sem sombra de dúvida, a forma mais fidedigna de mensuração da população, uma vez que não se trata de estimativa, mas de uma coleta exaustiva, que abrange todos os domicílios nacionais. Dado seu elevado custo, tanto em recursos humanos como materiais, e dada a demora inerente a esse procedimento, o IBGE o realiza apenas uma vez a cada decênio. A Lei nº 8.184, de 10.5.1991, determina que a periodicidade dos censos demográficos será fixada por ato do poder Executivo, não podendo exceder a dez anos.

Nos demais exercícios, a revisão das informações é feita considerando-se as projeções de tendência populacional.

À guisa de clareza, transcrevo parcialmente as colocações exaradas pelo Sr. Sérgio Besserman Vianna, Presidente do IBGE, no Ofício 376/PR, dirigido ao Secretário da então 11ª SECEX:

*“Por determinação legal, o IBGE tem a responsabilidade de realizar a cada dez anos o recenseamento da população e elaborar, anualmente, as estimativas populacionais.*

*O Censo Demográfico é o mais longo, complexo e dispendioso levantamento que um país pode empreender, sendo as informações daí derivadas fundamentais para o mapeamento da realidade sociodemográfica. Elas constituem, também, o caminho para se conhecer o efetivo demográfico municipal, não apenas no momento*

do recenseamento mas também o efetivo atualizado, pois através dos resultados do Censo Demográfico obtemos as tendências e parâmetros indispensáveis à elaboração de projeções e estimativas populacionais anuais.

Reconhecendo a necessidade de atualização constante e aferição dessas estimativas, de fundamental importância para a distribuição de recursos, o IBGE realizou pela primeira vez no período intercensitário, em agosto de 1996, a Contagem Nacional de População para todos os municípios brasileiros. A Contagem Nacional permite, entre outros fins, o acompanhamento dos processos demográficos ocorridos no período e o aprimoramento substancial na qualidade das estimativas anuais da população, já que os resultados deste levantamento acabam por refletir a dinâmica demográfica existente, revelando queda ou crescimento populacional dos municípios, podendo ser alteradas, por conseguinte, as estimativas daí decorrentes.

Com relação à elaboração das estimativas anuais da população, estas baseiam-se em técnicas de crescimento da população observado entre dois censos e nos fatores que compõem a dinâmica demográfica, tais como natalidade, mortalidade e migração.

A competência delegada ao IBGE é, assim, a de apresentar anualmente ao TCU as informações da população de estados e municípios baseadas em dados produzidos por meio de estimativas ou apurados no Censo Demográfico.

Quando da realização das estimativas municipais da população para o ano de 2000, é possível que o distanciamento de quatro anos da última Contagem Nacional se reflita nos resultados das estimativas de alguns municípios que poderão apresentar crescimentos diferenciados em relação às tendências observadas no período 1991 – 1996 e, conseqüentemente, valores a serem apurados, no Censo Demográfico 2000, diferentes das estimativas municipais do mesmo ano.”

Dada a rigidez dos prazos legais, o IBGE, em obediência ao comando contido no § 2º do art. 102 da Lei Orgânica do TCU, encaminhou, em 27.10.2000, estimativa populacional referente aos Municípios regularmente instalados, como vinha fazendo nos exercícios anteriores.

As informações relativas aos novos Municípios, a serem instalados em 1.1.2001, num total de 54 unidades, foram encaminhadas ao Tribunal em 14.11.2000, com base em resultados iniciais do Censo 2000. Em 24.11.2000, o IBGE remeteu nova relação com dados populacionais dos futuros Municípios e daqueles que cederam população.

Em 13.12.2000, o Plenário desta Corte proferiu a Decisão nº 1.121/2000, que aprovou a Decisão Normativa nº 37/2000, por meio da qual foram fixados os coeficientes destinados ao cálculo das quotas referentes ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, ao Fundo de Participação dos Municípios, aos recursos para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Naquele momento, não haveria reparo a ser feito na Decisão Normativa, uma vez que o Tribunal dispunha apenas dos dados de estimativa populacional encaminhados pelo IBGE e não poderia postergar, sem prazo determinado, a prolação da referida Decisão.

Ocorre que, em 20.12.2000, o IBGE remeteu ao Tribunal um exemplar da publicação dos resultados preliminares do Censo Demográfico 2000, com as populações dos 5.507 Municípios brasileiros instalados em 1.8.2000, data de referência da operação. Por se tratar de informação de origem censitária, o cotejo dos dados contidos nessa publicação e aqueles utilizados pelo Tribunal – meras estimativas - revela algumas discrepâncias que afetam dramaticamente o resultado da repartição do FPM.

Cite-se, por exemplo, o caso do Município de Buritis/Rondônia. Os dados estimativos indicavam uma população de 12.891 habitantes (fl. 28, volume principal). Conseqüentemente, o Tribunal atribuiu a esse Município, por meio da Decisão Normativa nº 37/2000, o coeficiente de 0,8 (fl. 385, volume principal). Contudo, os dados preliminares do Censo 2000 revelaram um quadro bem diverso, no qual o Município em tela abrigaria uma população de 25.340 habitantes, que corresponde a um coeficiente de 1,4.

Inúmeros outros casos poderiam ser citados, inclusive o de Municípios que, por força da utilização de dados estimativos, vêm recebendo coeficiente de participação maior que o que seria devido, em prejuízo dos demais Municípios de seu Estado.

O que torna o problema ainda mais grave é o fato de que as distorções entre os dados censitários e os estimativos afetam de forma mais intensa os pequenos Municípios, cujas finanças são sabidamente mais dependentes do dinheiro do FPM. Isso porque, para os menores níveis populacionais, menores são as faixas populacionais necessárias para o implemento dos coeficientes. Assim, entre 10.188 e 16.980 habitantes, são necessários apenas 3.396 habitantes (ou fração), para provocar uma elevação de 0,2 no coeficiente atribuído. Para os Municípios cuja população situa-se entre 16.980 e 50.940 habitantes, são necessários 6.792 habitantes (ou fração) para fazer jus a esse implemento. Para os Municípios entre 50.940 e 101.880 habitantes, a faixa que corresponde ao implemento de 0,2 é de 10.188 (ou fração). Para populações entre 101.880 e 156.216 habitantes, essa faixa é de 13.584 (ou fração). Para os Municípios acima de 156.216, não há implemento no coeficiente.

Particularmente crítica é a situação dos diversos Municípios sujeitos à aplicação de redutor financeiro em razão do disposto nos arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 91 e, mais recentemente, o art. 1º da Lei Complementar nº 106. Esse redutor origina-se de eventual diferença observada entre a população anualmente informada pelo IBGE e aquela que serviu de base para a fixação dos coeficientes de 1997. Para esses Municípios, eventual elevação populacional apurada pelo Censo 2000 torna-se de extrema importância para evitar reduções indevidas nas receitas do FPM.

A questão que se coloca em discussão reside na possibilidade jurídica de afastar normas que estabelecem prazos para a Administração Federal tornar conhecidos, até o fim do exercício, os coeficientes do exercício seguinte em prol da utilização de informações mais realistas. Ou seja, é saber se a vontade constitucional de estabelecer uma distribuição tendente a reduzir as desigualdades sócio-econômicas

pode vir a ser mitigada em razão da fiel observância do disposto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 91, que estabelece que a revisão anual das quotas dos Municípios regularmente instalados deve ser feita com base em dados oficiais de população encaminhados na forma do § 2º do art 102 da Lei nº 8.443/92, e da observância do art. 92 do CTN, que estabelece que o Tribunal de Contas da União deve informar ao Banco do Brasil, até o último dia útil do anos, os coeficientes individuais de participação que prevalecerão para todo o exercício subsequente.

Em que pese a rigidez das normas que tratam do assunto, entendo que elas almejam direcionar os trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito da Administração Federal, que é responsável pela arrecadação e repartição dos recursos que integram os Fundos de Participação. Diante de uma situação fática, evidenciada pelos trabalhos de coleta de dados executados pela própria Administração Federal, o não acatamento de informações mais realistas – porque advindas de censo e não de estimativa – parece-me formalismo exacerbado. Formalismo esse que termina por negar o objetivo do preceito constitucional que estabelece o FPM como elemento essencial para a redução das desigualdades sócio-econômicas entre os Municípios.

Entendo que a competência constitucionalmente atribuída ao Tribunal é meramente declarar o direito dos entes beneficiados. Direito esse que decorrente do implemento das condições legais – possuir determinado número de habitantes. Daí a necessidade de empregar as informações mais fidedignas possíveis, assim entendidas aquelas apontadas pelo IBGE - entidade que detém esta específica competência legal.

Além disso, os dados preliminares do censo foram encaminhados ainda dentro do exercício de 2000, o que teria permitido ao Tribunal, antes do último dia útil do ano (art. 92 do CTN), estabelecer os novos e mais realistas coeficientes do FPM. De qualquer forma, isso não é preponderante, pois é fundamental que o TCU, diante de uma realidade fática, não se exima de utilizar, para o cálculo dos coeficientes de participação individual, as informações sabidamente mais confiáveis, de maior grau de precisão, sob o pretexto de manter os coeficientes inalterados ao longo do ano. O contrário seria subverter o mandamento constitucional, condicionando sua aplicabilidade a normas cujos comandos destinam-se à regular a atuação da Administração Federal, incumbida da distribuição dos recursos.

De ressaltar que a situação ora examinada não se assemelha a diversas contestações oferecidas pelos Municípios em relação à distribuição dos recursos do FUNDEF. Em 1998, relatei processo de interesse do Município gaúcho de Pareci Novo (TC 000.810/1998-3), que buscava o reconhecimento de alterações no número de estudantes da rede municipal de ensino ocorridas dentro do exercício a que se referia, mas após a data-limite considerada pelo Ministério da Educação. Naquela ocasião, manifestei-me na seguinte linha:

*“Outra questão a ser enfrentada diz respeito à possibilidade jurídica de serem consideradas alterações no contingente de alunos matriculados verificadas após a divulgação do resultado final do censo escolar. Entende o Procurador-Geral de Pareci Novo que, no caso concreto, a desconsideração das mudanças ocorridas após 14.9.97 (data limite para contestação, junto ao MEC, dos resultados*

preliminares do censo escolar) implica em violação aos princípios constitucionais da economicidade e da razoabilidade.

**Data venia** do entendimento do ilustre Procurador-Geral, não vejo em que medida esses princípios estariam sendo ofendidos. O princípio da economicidade diz respeito ao conteúdo de mérito da despesa pública, de forma a comprovar se o juízo de conveniência e oportunidade do administrador assegurou a melhor relação custo/benefício para a consecução dos fins almejados. **In casu**, essa questão não se coloca, pois o MEC não possui nenhuma discricionariedade quanto à aplicação dos dispositivos constitucionais e legais que regem o FUNDEF.

O princípio da razoabilidade, no âmbito administrativo, significa um limite à discricionariedade da Administração, calcado no senso comum. Busca assegurar que o ato administrativo alcance sua finalidade pública específica. Vale repetir que, na hipótese, não tem o MEC nenhuma margem de discricionariedade no que se refere à aplicação dos critérios de rateio do FUNDEF.

A viabilidade do FUNDEF (assim como do FPM) passa, necessariamente, pela delimitação de um marco temporal, a partir do qual não mais cabe a mensuração dos parâmetros utilizados para a fixação dos coeficientes do Fundo, dentre os quais, o número de alunos matriculados.”

Na hipótese presente, tal situação não ocorre, uma vez que, como já foi dito, não se trata de considerar alterações populacionais ocorridas após determinada data, mas sim de empregar informações sabidamente mais precisas - porque coletadas **in loco** - que a mera estimativa

Cumprе ressaltar que o autor da presente contestação também invoca os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para que se promova a revisão dos coeficientes fixados pela Decisão Normativa nº 37/2000. Em princípio, também seria de refutar a argumentação, por tratar-se de ato administrativo vinculado. Todavia, a interpretação literal das normas (arts. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 91 e o art. 92 do CTN), produz resultado dissonante do objetivo constitucional – a redução das desigualdades sócio-econômicas entre os Municípios. Por isso, revela-se desarrazoada e desproporcional, uma vez que, repito, essas normas prestam-se a regular a atividade da Administração Federal e não a condicionar a vontade constitucional.

Não se quer, com isso, dizer que os prazos legais podem ser descumpridos. Em situações normais, rotineiras, não há razão, **a priori**, para se admitir o emprego de dados que não aqueles expressamente referenciados pela legislação, uma vez tratar-se de estimativas. Contudo, situações excepcionais - como a presente - devem receber tratamento diferenciado.

Cumprе lembrar que esta Corte, em inúmeros julgados, relativos às hipóteses típicas de atos administrativos tradicionalmente mencionados na doutrina como atos vinculados – a concessão de aposentadoria – admite até mesmo a contagem, para nova aposentação, do tempo em que o servidor esteve aposentado (Enunciado 74 da Súmula de Jurisprudência do TCU), com objetivo exclusivo de evitar que o servidor tenha que voltar à atividade para completar tempo de serviço necessário para a aposentação. Esse entendimento do Tribunal resulta da aplicação do princípio

constitucional da segurança jurídica e não da observância cega das normas legais. Vários outros casos poderiam ser citados, como, por exemplo, o recebimento de alegações de defesa produzidas intempestivamente, em prol do princípio da verdade material.

Vale mencionar, em socorro à tese ora defendida, que, em 1996, diante da falta de remessa de dados oficiais por parte do IBGE, o Tribunal, por meio da Decisão Normativa 14/96, manteve os mesmos coeficientes fixados para o exercício de 1996. Inconformado, o Município de Sarandi impetrou, junto ao Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança (MS22798/PR) contra aquela Decisão. O Pretório Excelso, por unanimidade, decidiu não haver ilegalidade no procedimento do TCU de manter **provisoriamente** os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. Fica implícita, então, a possibilidade de se adotar coeficientes provisórios, até que se disponha das informações necessárias ao cálculo dos novos valores.

Dessarte, entendo deva ser determinado à Unidade Técnica responsável que refaça, com base nos dados preliminares do Censo 2000 – já que o IBGE não divulgou os dados definitivos – os cálculos dos coeficientes do FPM. Por questão de coerência, devem ser igualmente revistos os coeficientes atribuídos aos Estados e ao Distrito Federal, bem como a Reserva instituída pelo art. 2º do Decreto-lei nº 1.881, de 27.8.1981.

Por fim, é de ressaltar que a nova distribuição do FPM e do FPE deve beneficiar determinados Estados e Municípios em detrimento de outros. Entretanto, não há falar em violação de direitos subjetivos dos entes eventualmente prejudicados com o novo cálculo a ser feito pelo TCU. O que se busca é a concretização da vontade constitucional – promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios.

Diante do exposto, com as vênias de estilo por dissentir dos pareceres que me antecederam, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

#### DECISÃO Nº 349/2001 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC-016.530/2000-8
2. Classe de Assunto: VII – Contestação (art. 4º, § 2º, da IN/TCU nº 31/1999)
3. Interessados: Aurolino José dos Santos Ninha (Prefeito) e Josemar França (Prefeito)
4. Entidade: Municípios de Campos Belos/GO e Touros/RN
5. Relator: Ministro-Substituto Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: SEMAG
8. O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
- 8.1 não conhecer da Contestação apresentada pelo Sr. Josemar França, Prefeito do Município de Touros/RN, por intempestiva;

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 27/06/2001.

8.2 conhecer da Contestação apresentada pelo Sr. Aurolino José dos Santos, Prefeito do Município de Campos Belos/GO para, no mérito, considerá-la procedente;

8.3 determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental, com fundamento no art. 161, inciso II e parágrafo único, da Constituição Federal, que refaça, com base nos dados originados do Censo 2000, os cálculos dos coeficientes individuais do Fundo de Participação dos Municípios, Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e da Reserva a que se refere o art. 2º do Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981;

8.4 enviar cópia desta Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentaram aos interessados arrolados no item 3 supra;

8.4 determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental que comunique o teor desta Decisão aos demais Municípios que pleiteiam a revisão do cálculo dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.

9. Ata nº 22/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 06/06/2001 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

BENJAMIN ZYMLER

Ministro-Relator





---

**DESTAQUE**

---





---

## A TRAJETÓRIA DE UBIRATAN AGUIAR: DISCURSO DE SAUDAÇÃO<sup>1</sup>

---

Ministro Valmir Campelo

Sr. Presidente,

Srs. Ministros

É com muita honra e satisfação que cumpro a tarefa que me foi confiada pelo Presidente desta Casa, Min. Humberto Souto, de saudar o eminente colega, Ministro Ubiratan Aguiar, que hoje, nesta solene sessão, abrilhantada pela presença de tão eminentes convidados, toma posse neste Tribunal de Contas da União na vaga decorrente da aposentadoria do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, cujo legado de realizações, quer no âmbito desta Corte, quer em outros setores da vida pública nacional, constitui-se numa das mais belas demonstrações de amor à Pátria, desapego e retidão de propósitos.

Sinto-me à vontade no desempenho desta missão de saudar Sua Excelência, por se tratar de alguém a quem admiro e respeito, não só por suas qualidades intelectuais e profissionais, mas sobretudo por sua estatura moral, de homem público inatacável.

Não bastasse isso, trata-se de um velho amigo, com quem compartilho numerosas afinidades e a que me unem laços de profunda amizade, que remontam ao tempo em que, como deputados federais, integramos a Assembléia Nacional Constituinte.

Somos o que se convencionou chamar de sobreviventes, oriundos de uma região sofrida do país, distante dos centros urbanos mais desenvolvidos – o sertão do Ceará. Ele, de Cedro; eu, de Crateús. A trajetória que nos trouxe ao Planalto Central – e aqui ao exercício da vida pública – guarda algumas coincidências.

Ambos exercemos a política partidária, desempenhando mandatos no Congresso Nacional.

E ambos aqui estamos, mais uma vez juntos, na trincheira comum da defesa da cidadania e do interesse público, neste TCU, que tem a elevada missão de zelar pela integridade administrativa das instituições da República.

Ele, no entanto, começou antes de mim na vida pública – e é de sua admirável trajetória e qualidades que aqui pretendo tratar.

Já em 1967, elegeu-se vereador, em Fortaleza, mantendo-se durante anos nessa militância de base, que o levou a presidir a Associação dos Vereadores do Ceará e a exercer a secretaria-geral da Associação Brasileira dos Municípios.

---

<sup>1</sup> Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.

Fortalecido por essa experiência municipalista – a experiência de base, que forja o verdadeiro político –, tornou-se deputado estadual, exercendo dois mandatos consecutivos, a partir de 1979, que o credenciaram a chegar ao Congresso Nacional.

Elegeu-se em 1986 deputado federal constituinte. Ali, na luta pela repactuação política do Brasil, no esforço pela construção de um Estado mais justo e transparente, tive a oportunidade de travar contato com ele e dar início a esta sólida amizade, alicerçada na admiração intelectual e no respeito moral.

No desempenho de sua missão de constituinte e parlamentar federal, foi-lhe de imensa valia a experiência acumulada no magistério, que começou a exercer ainda adolescente.

Aos 14 anos, já ganhava o primeiro salário como professor na Escola da Igreja Batista, em Monte Castelo, e exerceria o ofício durante anos, em diversas escolas de Fortaleza, até seu ingresso na vida parlamentar, no final da década de 60.

Nessa etapa de sua carreira, ocupou também cargos executivos: foi Secretário Estadual de Educação e Secretário Municipal de Administração, em Fortaleza.

Formado em Direito, não deixaria de se dedicar obstinadamente à causa da educação, tema que constitui prioridade absoluta entre as carências brasileiras. Essa consciência do papel social da educação está no centro de sua vida parlamentar, que o levou a destacada atuação na Comissão de Educação da Câmara Federal e a publicar diversos livros voltados para o tema.

É autor da Lei 9.312, de 1996, que trata dos recursos do Fundo Nacional de Cultura (Pronac), ampliando de 1% para 3% a sua base de arrecadação. Coube-lhe também relatar a lei 9.424, de 1996, que instituiu o Fundo Constitucional de Apoio ao Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o Fundef, ferramenta de inestimável valia nas transformações por que passa hoje a educação brasileira.

Mas, intelectual incansável, cuja sede de saber não o detém numa única área do conhecimento, Ubiratan Aguiar acabaria por envolver-se, ao longo de quatro mandatos sucessivos de deputado federal, com diversas outras questões da vida pública, o que o levou a integrar diversas outras comissões permanentes da Câmara dos Deputados, como as de Ciência e Tecnologia, Constituição, Justiça e Cidadania e de Comunicação.

Em todas, deixou a marca indelével de sua competência intelectual, de seu patriotismo e do desejo acendrado de engajar-se nas transformações políticas e sociais do país. Isso o levou a ser reconhecido por uma instituição exigente, como o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – o Diap –, como uma das Cem Melhores Cabeças do Congresso Nacional, durante seis anos seguidos.

Não vou aqui enumerar todas as atividades e condecorações que o ministro Ubiratan colecionou em sua carreira. Ocuparia todo o tempo desta cerimônia. Importa dizer que se trata de alguém que, em atividades diversificadas e sempre marcantes na vida pública, adquiriu consistente visão de conjunto da realidade brasileira.

Conhece-a profundamente e tem dedicado o melhor de si ao desafio de transformá-la e aprimorá-la.

E é com essa vasta experiência e essa determinação que agora chega a esta Corte para somar esforços e enriquecê-la. É para nós um grande privilégio receber alguém com essa envergadura e com essa rica bagagem.

Ao longo do convívio que tenho o privilégio de privar com o ministro Ubiratan, recolho ensinamentos preciosos, lições de grande conteúdo humanista. Cito aqui, entre aspas, uma de suas ricas sentenças, que traçam o perfil de um homem público integral. Disse ele, num pronunciamento que fez ao completar 50 anos:

“Aprendi que o homem não é proprietário de sua vida. A escritura de posse é lavrada na família e registrada no cartório da sociedade. Sua corrente de ações e decisões só ganha força quando compartilhada”.

E ainda esta outra reflexão, que deveria servir de guia aos que se iniciam na vida profissional: *“Triste dos que sobem na vida esquecendo-se dos que o ajudaram a crescer”*.

Sei que não é este o caso do nosso novo colega. Prova disso é a presença de sua família e de seus amigos nesta cerimônia – particularmente de sua mãe, dona Liquinha, que nos honra com sua presença. Trata-se de mulher que encarna a têmpera, a bravura e a retidão moral dos que são forjados pelo sertão. E soube transmitir essas raras qualidades ao filho, que as faz presentes em sua vida pública e de cidadão.

Em síntese, é este o perfil do homem público que estamos tendo a honra de receber em nosso convívio, neste dia.

Vossa Excelência, ministro Ubiratan Aguiar, aqui chega por indicação do Congresso Nacional. Chega marcado pelas lutas político-partidárias, como eu mesmo aqui cheguei há quase quatro anos, oriundo do Senado Federal. Não tenho dúvidas de sua capacidade em abstrair-se da trincheira partidária e inserir-se nesta nova instância de desafios, que em comum tem a missão de servir à coletividade.

O Brasil passa por instante decisivo em sua história. Não tenho dúvida de que este é um dos períodos mais marcantes destes cinco séculos que nos separam de período da Descoberta. As transformações, de certa forma, atingem toda a humanidade, nesta mudança de milênio – mudanças tecnológicas, mudanças de paradigmas.

Mas o Brasil em particular vê suas instituições públicas submetidas a um intenso e indispensável processo de aperfeiçoamento, em busca de transparência e eficiência.

O que vemos se desenrolar é um processo que nos está levando a passar o País a limpo. As decisões que estão sendo tomadas – na política, na economia, na administração – estão a moldar um novo país, que legaremos às futuras gerações.

A sociedade civil brasileira se envolve mais na fiscalização de suas instituições, se politiza, assume com vigor crescente seus direitos de cidadania. Mais que nunca, o Congresso Nacional coloca-se no centro da cena político-institucional. É seu eixo de gravidade.

O Tribunal de Contas da União é um dos instrumentos decisivos desse processo. Órgão que auxilia o Poder Legislativo, é seu braço operacional no cumprimento da intransferível missão parlamentar de fiscalizar os Poderes da República.

Nesta etapa histórica, em que o papel do Estado está sendo revisto e questionado, o trabalho desta Corte adquire maior visibilidade e importância. Daí o empenho que está tendo em dotar-se de instrumentos ágeis de ação, modernizando-se administrativamente para, com presteza cada vez maior, atender às crescentes expectativas que a sociedade nela deposita.

Quando aqui cheguei, disse, em meu discurso de posse, que mudava de tribuna, mas não de compromisso. Tenho certeza de que esta é a disposição do ministro Ubiratan Aguiar. O enfoque aqui é outro, a perspectiva muda um pouco. Não há o caráter partidário da luta política, mas o interesse público é o mesmo, assim como mesma é a disposição de lutar pelo bem comum.

Aqui, somos juízes. Cabe-nos julgar as contas dos governantes – e, ao fazê-lo, estamos de certa forma a julgá-los, a emitir conceitos, que exigem de nós aguda percepção a respeito dos valores éticos e morais que devem nortear o homem público.

Considero, no exercício desta missão, de grande valia a experiência acumulada nos embates da vida pública e administrativa. Ela nos infunde sabedoria, nos ensina a paciência, a compreensão e a tolerância, mas sobretudo nos mostra, nos confirma, que não há salvação fora do caminho da justiça.

Por isso, trago sempre presente comigo a impagável lição de Ruy Barbosa:

“Ao juiz não interessam as contingências, previstas ou imprevistas, previsíveis ou imprevisíveis, na execução do seu julgado. O que lhe cumpre é, só e unicamente, moldar as suas deliberações na justiça...”.

Quero, por fim, dar as boas-vindas ao ilustre colega e permitir-me uma observação de natureza bairrista: nestes mais de cem anos de existência do Tribunal de Contas da União, Vossa Excelência é o terceiro cearense a integrá-lo, o que aumenta ainda mais a alegria de recebê-lo e a sua responsabilidade no exercício da função

Seja bem-vindo e que Deus o ilumine nesta nova etapa de sua missão de homem público. São os meus mais sinceros votos.

Muito obrigado.

---

## **SOLIDEZ MORAL E HABILIDADE CONCILIATÓRIA: DETERMINANTES PARA ATUAÇÃO NO CARGO DE MINISTRO DO TCU<sup>1</sup>**

---

Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

Exmo. Sr. Presidente do TCU, Ministro Humberto Souto,  
Exmo. Srs. Ministros,  
Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar,

A sua história política, a sua solidez moral, que o antecede, a sua atitude democrática e habilidade conciliatória, características ressaltadas em diversos discursos por ocasião de sua despedida na Câmara dos Deputados, além de ser S. Exa. cearense, serão fatores determinantes para a sua atuação no novo cargo que passa a ocupar. Saiba S. Exa. que passará a exercer uma das mais elevadas funções da República. Nesse sentido, gostaria de apresentar alguns importantes aspectos da atuação do Tribunal de Contas da União.

No ano de 1999, do valor total de R\$ 300 milhões correspondentes ao dinheiro público desviado ou a multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União, apenas pequena parcela foi objeto de ressarcimento aos cofres públicos. Esse valor, que assusta pela sua iniquidade, exige de todos quantos zelam pelo interesse público profunda reflexão sobre as suas causas e possíveis soluções.

Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, de acordo com a sistemática adotada pela Constituição Federal, concluído o processo de apuração de desvio de dinheiro público no âmbito do TCU, será o acórdão condenatório remetido à Advocacia-Geral da União com vistas à proposição da ação judicial através da qual será buscado o ressarcimento do dinheiro desviado.

São louváveis, Srs. Ministros, Senhoras e Senhores, os esforços empreendidos pelo Advogado-Geral da União, Gilmar Ferreira Mendes, que tem utilizado sua sabida competência e conhecimento jurídico para tornar possível o impossível - penhorar bens de corruptos. Os resultados dos esforços recentemente empreendidos pela AGU, sob a gestão do Dr. Gilmar, já podem ser sentidos: durante o ano de 2000, o ressarcimento de dinheiro público aumentou significativamente.

A dificuldade de se obter ressarcimento do dinheiro público desviado está relacionada a diversos aspectos, mas o principal reside no fato de que o corrupto, ao surrupiar o dinheiro público, esconde-o. Esconde-o muito bem escondido. Posta a questão nestes termos, a dificuldade encontrada pela AGU na execução das decisões do TCU pode ser comparada à de um cidadão comum que recebe cheque sem fundos de fino estelionatário e busca executá-lo por meio das vias judiciais comuns. Pobre coitado.

---

<sup>1</sup> Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.

Mudemos, no entanto, o enfoque da questão do desvio do dinheiro público. Examinemos outros exemplos de atuação do TCU cujos números são tão impressionantes quanto os inicialmente apresentados e demonstram a importância desse órgão de fiscalização para o País.

No ano de 1999, em decorrência de auditoria realizada nas obras do sistema de abastecimento de água na região metropolitana do Recife - executada com dinheiro público federal, o TCU constatou que restavam ainda R\$ 200 milhões a serem executados. Verificando-se fortes indícios de superfaturamento, determinou o TCU a realização de nova licitação para a conclusão da obra. A proposta vencedora foi de, aproximadamente, R\$ 100 milhões. Conclusão? Obtivemos uma economia líquida, livre de qualquer outro tipo de providência judicial, de mais de R\$ 100 milhões para os cofres públicos.

Inúmeros outros exemplos da atuação preventiva do Tribunal e que resultam, portanto, em economia líquida, limpa, cristalina de dinheiro público podem ser citados. Em somente três processos - no acompanhamento da privatização da Malha Paulista (antiga FEPASA), em inspeção realizada no Departamento de Aviação Civil - DAC, em que se constatou falha na sistemática de pagamento de suplementação tarifária, e em auditoria operacional realizada na Secretaria de Patrimônio da União - feitos os cálculos após cumpridas as determinações feitas pelo TCU, obtivemos economia para o País de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão. Apenas no caso do Banespa, a diferença entre o preço mínimo avaliado por auditorias privadas e o valor obtido pelos técnicos do Tribunal foi de R\$ 1,12 bilhão. Sob essa ótica, basta que se examine o relatório de atividades que o TCU, hoje presidido pelo Min. Humberto Souto, encaminhou ao Congresso Nacional relativo ao ano de 2000 no qual se demonstra que a atuação preventiva desta Corte de Contas gerou economia líquida de R\$ 2,8 bilhões para o País.

Do quadro inicialmente apresentado em matéria de desvio de dinheiro público, desalentador, verificamos luz no fim do túnel. A maior eficácia no combate à corrupção, Excelências, pode ser atribuída à concentração de esforços com vistas à prevenção do desvio. Bom exemplo dessa atuação preventiva, aliás, foi adotada pela própria Comissão de Orçamento do Congresso Nacional que, sob a Presidência do Deputado Alberto Goldman, determinou que as obras com indícios de irregularidade somente receberiam novas verbas federais após o TCU atestar a sua regularidade. Esta é, sem dúvida, uma das medidas mais importantes já adotadas no combate ao desvio de dinheiro público no Brasil.

O Tribunal de Contas da União, nesse contexto, deve multiplicar seus esforços. Mesmo com um quadro irrisório de servidores para as atribuições do órgão - de pouco mais de mil analistas atuando em todo o País na sua área fim -, e não podendo descuidar de julgar os processos em que já tenha ocorrido desvio, deve o Tribunal buscar sempre o incremento de sua atuação preventiva, devendo ser fortalecidas as auditorias e inspeções, e, portanto, devem ser valorizados os servidores desta Casa.

Temos de buscar todos, Sr. Presidente, Srs. Ministros, o fortalecimento do sistema de fiscalização do dinheiro público empreendido pelo Tribunal de Contas da



União. Temos de ter a consciência de que fortalecer o controle de dinheiro público implicará economia líquida para o País. Desenvolver sempre novos mecanismos ou instrumentos de prevenção à corrupção é imperativo que renova os ideais republicanos inspiradores da criação desta Corte de Contas.

Min. Ubiratan Aguiar, seja V. Exa. bem-vindo ao Tribunal de Contas da União. Contamos com a sua contribuição para a realização do interesse público e defesa do erário.

---

## TCU REVIGORADO, PARLAMENTO FORTALECIDO<sup>1</sup>

---

Ministro Ubiratan Aguiar

Não há ser humano, por mais contido que seja, racional e cartesiano, fleugmático e glacial, que não se quede ao sentimento ao ouvir as palavras de saudação, repassadas de generosidade e pródigas na adjetivação, proferidas pelo eminente Ministro Valmir Campelo, quem sabe, motivadas pelo abraço da conterraneidade que de igual modo fui encontrar no verbo fluente do talentoso Procurador-Geral Dr. Lucas Rocha Furtado.

Trago bem vivo dentro de mim o apoio de meus pares, refletido na consagrada votação obtida na Câmara, homologada no Senado e inscrita no ato de nomeação assinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Estou cômico da responsabilidade em ocupar a vaga do ínclito Ministro Adhemar Paladini Ghisi, cuja competência, serenidade e equilíbrio refletem a história do cidadão lhano e de vida pública inatacável.

Movido pela força interior, ingressa nesta Colenda Corte o homem público, o professor, com suas inquietações e seus sonhos.

Inquietação decorrente de uma realidade social dramática aos nossos olhos, em que poucos são os incluídos, mercê de uma perversa concentração de renda.

Inquietação de quem, oriundo das regiões mais pobres do País, assiste às estatísticas sinalizando as desigualdades regionais; o elitismo do modelo educacional revelando a existência de uma Escola que, quando muito, cuida do ensino, sem privilegiar a missão de preparar os jovens para a vida e para o exercício da cidadania.

Inquietação por assistir à contaminação do tecido social pelo vírus da corrupção, ao constatar a existência de uma legislação processual que não permite ao judiciário ser mais ágil, possibilitando-lhe acelerar a longa e lenta caminhada dos processos, fonte e caldo de cultura da injustiça e da impunidade.

A constatação dessas inquietações revigora-me as idéias e alimenta-me os sonhos.

Sonhos, felizmente, que pouco a pouco se materializam, tornando-se realidade à medida que a democracia se consolida, a sociedade torna-se mais partícipe do múnus público e as políticas educacionais verticalizam sua ação, para assegurar o acesso dos estratos sociais mais pobres aos diferentes graus de ensino.

Sonhos de ver posta em prática a justiça social, no bojo da qual a qualidade de vida esteja presente no garantir trabalho com liberdade, observando, fielmente, os fundamentos constituidores do Estado de Direito.

Inquietações e sonhos os quais, por certo, nessa nova empreitada que assumo, estarão presentes a cada julgamento, ao exame de cada processo. Forças não me faltarão ao prolatar meus votos, observando o princípio da moralidade, da legalidade,

---

<sup>1</sup> Discurso de posse do Ministro Ubiratan Aguiar.

da impessoalidade e da economicidade, de modo a direcionar a ação fiscalizadora para a correta aplicação dos recursos, inibindo o cometimento de fraudes e desvios.

O professor há de continuar dentro de mim, orientando decisões, como fundamento e conteúdo do meu pensar. Dentro dessa ótica, o Professor que assistiu ao Parlamentar freqüentando as ruas e dialogando com as pessoas, ouvindo e transmitindo idéias, entende ser de fundamental importância a atividade pedagógica do Tribunal, orientando os administradores por meio de teleconferências, seminários e publicações, agindo preventivamente, possibilitando uma soma maior de acertos, mostrando nos erros encontrados a confirmação do dolo e nunca a decorrência do despreparo ou de atecnias.

Ao consagrar na Carta Magna o controle externo dos recursos públicos por intermédio do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, quis o constituinte pôr em nós a responsabilidade de ser os olhos do povo brasileiro.

Para se desincumbir dessa missão, necessário se faz, e reiteradas vezes tenho ouvido declarações do eminente Presidente Humberto Souto, que a esta Corte sejam assegurados recursos para informatizar, ampliar o número de auditores, desenvolver ações pedagógicas, proceder a auditorias concomitantes, disponibilizar informações, estreitar os canais de comunicação com as Comissões Técnicas da Câmara e do Senado.

Não me cabe, no ensejo, aprofundar esses temas, até porque seria temerário ao iniciar falar sobre matéria que mais se ajustaria ao pronunciamento experiente dos respeitáveis Ministros com assento nesta Corte.

Reencontre-me neste sodalício com vários constituintes de 1988. Ao lado do Presidente Humberto Souto e dos Ministros Valmir Campelo, Iram Saraiva, Adylson Motta e Guilherme Palmeira, apresentamos sugestões e emendas que permitiram a ampliação e o fortalecimento das atribuições do Tribunal de Contas da União, dando-lhe maior eficácia em sua missão institucional. Posteriormente, em 1992, vimos ser aprovada sua Lei Orgânica. Logo a seguir, vivenciei como relator a aprovação da Lei do FUNDEF, disciplinadora da aplicação dos recursos no ensino fundamental, e, no ano que se findou, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, determinante de profundas modificações na legislação vigente.

Nesse quadro de ampliação de competências, de encargos que reclamam mais trabalho e estudo, apporto para me somar e aprender com o talento dos Ministros Marcos Vilaça e Walton Alencar Rodrigues, dos Ministros-Substitutos, do Ministério Público, na pessoa do Procurador-Geral Dr. Lucas Rocha Furtado. E dos Sub-Procuradores, dos auditores e dos integrantes do corpo técnico da Casa.

O Brasil passa por profundas transformações estruturais, com repercussão de vulto nos campos social e econômico. São criadas Agências Reguladoras, Organizações Sociais; elaborados Planos Estratégicos de Desenvolvimento Institucional e sobre contratos de gestão. A sociedade exige não apenas a aplicação de recursos públicos nos termos da lei, mas o eficiente emprego deles, de forma a atender as necessidades sociais, corrigindo injustiças e melhorando as condições de vida da população.

Durante sete mandatos integrei o Poder Legislativo, constatando no dia-a-dia a máxima absoluta de que o seu fortalecimento consolida a democracia e a sociedade. O Tribunal de Contas, concepção e criação do grande jurista Ruy Barbosa, Ministro da Fazenda do Governo Deodoro da Fonseca, tem no seu revigoreamento a força de que o Parlamento necessita para exercitar o braço da fiscalização.

Assim escrevia o brilhante jurista baiano:

“... um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à Administração e à legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional...”.

E arrematava:

“... convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepou da linha rigorosa das leis de finanças.”

Muda o cargo, a atividade, mas o homem continua o mesmo, fiel aos seus princípios, às suas origens cearenses, curtido no enfrentamento das adversidades. Vejo nas funções que passo a exercer uma oportunidade nova de servir ao meu País.

Recolhi nesta minha caminhada experiência de vida, uma fórmula de felicidade pessoal, assentada no diálogo, na solidariedade, na gratidão, na humildade, pondo amor em tudo que realizo.

À minha família, aos meus inúmeros amigos, ao povo do Ceará, a quem devo o que sou, meu agradecimento emocionado, nas pessoas de minha mãe, minha mulher e filhas; do Governador do Ceará, Tasso Jereissati; do ilustre presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, a quem homenageio como representante dos companheiros de parlamento; dos líderes que me acompanharam por mais de três décadas. Assumo, ao final de minhas palavras, este compromisso: Em cada decisão, em cada parecer, em cada voto, peço a Deus que me ilumine, submetendo meu cérebro ao comando da ética, da imparcialidade e da justiça no exame das contas públicas.

---

## HONRADEZ E INTELIGÊNCIA: FÓRMULAS PARA MELHORAR A ATUAÇÃO DO TCU<sup>1</sup>

---

Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto

Dignas autoridades aqui presentes,  
Senhores ministros,  
Senhor procurador-geral,  
Senhoras e senhores,

Neste momento, o Tribunal de Contas da União se regozija com a posse de seu mais novo membro.

Comungamos da mesma alegria expressa nas palavras de saudação do eminente ministro Valmir Campelo e do representante do Ministério Público, procurador-geral dr. Lucas Rocha Furtado.

Ainda assim, não posso deixar, na qualidade de presidente desta casa, de manifestar a grande satisfação pessoal e a honra com que a corte recebe o ministro Ubiratan Aguiar.

Chega sua excelência em momento importante da vida político-administrativa de nosso País. A nação brasileira exige, cada dia com mais veemência, que os homens públicos primem pela honestidade e comportamento ético. A tarefa de fiscalizar os gastos públicos assume, neste contexto, importância fundamental, realçada pelo aumento significativo das demandas oriundas do Congresso Nacional e de toda sociedade brasileira.

Cientes desse desafio e malgrado as limitações de recursos orçamentários e de pessoal existentes, em nossa gestão demos início à implementação de transformações estruturais de forma a dotar esta instituição dos instrumentos necessários ao exercício de suas prerrogativas constitucionais, a fim de que possamos zelar pelo bom e regular emprego dos recursos públicos.

Ministro Ubiratan Aguiar,

Estou certo de que poderemos contar com a honradez, cultura e a inteligência de vossa excelência em prol de um Tribunal de Contas da União sempre melhor e mais efetivo, capaz de corresponder às expectativas do povo brasileiro.

Seja bem-vindo, senhor ministro, ao nosso convívio!

**Encerramento** - Senhoras, senhores, quero agradecer a presença das altas autoridades, parentes e amigos do ministro agora empossado.

Quero homenagear especialmente sua mãe, dona Liquinha.

Estão convidados todos os presentes a se dirigirem ao Salão Nobre desta Casa, onde o ministro Ubiratan Aguiar receberá os cumprimentos.

Está encerrada a sessão.

---

<sup>1</sup> Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.

## **XXI CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL<sup>1</sup>**

Ministro Humberto Guimarães Souto

Excelentíssimo Senhor Ministro  
Excelentíssimo Senhor Conselheiro  
Senhoras e senhores

Inicialmente, agradeço o convite formulado pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Conselheiro Ubiratan Spinelli, para participar deste evento e falar sobre o Tribunal de Contas da União, que passa atualmente por profundas mudanças em sua estrutura e em sua forma de atuação.

Criado no final do século XIX por inspiração de Rui Barbosa, o TCU tem a atribuição de coibir irregularidades na aplicação de recursos públicos federais.

Para tanto, a Constituição de 1988, diante das peculiaridades e tradições do arcabouço institucional brasileiro, dotou o Tribunal de competências que mesclam a função fiscalizadora, típica das Controladorias que existem nos países anglo-saxões, com as funções judicante e sancionadora, características dos Tribunais de Contas adotados pela maioria dos países europeus. Foi criado, assim, um modelo singular de controle externo da administração pública, cujo funcionamento se tem buscado aprimorar.

Esse aprimoramento tornou-se essencial com a crescente complexidade das relações sociais e com a mudança na forma de atuação do Estado, cujos processos decisórios também se tornaram mais rápidos e sofisticados e ampliaram as exigências feitas aos órgãos de controle.

### II

Diante desse contexto, o Tribunal, em fins de 1998, iniciou, com apoio metodológico da Universidade de Brasília, uma pesquisa sobre tendências do controle da gestão pública, com o objetivo de avaliar os procedimentos hoje adotados e buscar alternativas para seu aperfeiçoamento.

Executado ao longo dos anos de 1999 e 2000, o trabalho foi dividido em seis áreas temáticas: ambiente de controle, paradigma do controle, cultura organizacional, arquitetura organizacional, modelo de gestão e profissionais de controle.

### III

O estudo do ambiente tinha por objetivo identificar as demandas e expectativas dos principais atores institucionais com que o Tribunal interage: o Congresso Nacional, os órgãos de controle interno, os gestores públicos e a mídia.

<sup>1</sup> Palestra do Presidente do Tribunal de Contas da União

A partir de levantamento realizado junto a esses atores, foram apontados como principais os aspectos em que o TCU deveria tentar melhorar sua atuação o relacionamento com o Congresso Nacional, a efetividade e a tempestividade das ações de controle, a avaliação de desempenho operacional dos órgãos e entidades públicos e a divulgação, em linguagem acessível ao cidadão comum, dos resultados obtidos e das sanções aplicadas pelo Tribunal.

#### IV

Na etapa seguinte da pesquisa, relativa ao paradigma de controle, fizemos uma avaliação dos reflexos sobre a atuação do TCU das mudanças previstas no Plano Diretor de Reforma do Estado e tentamos identificar, mediante consulta à literatura especializada nacional e internacional, a profissionais de renome no Brasil e a órgãos de controle externo de diversos países, as principais tendências do controle da administração pública.

Naquele momento, nosso objetivo era definir os atributos de um novo modelo de fiscalização do poder público e aprimorar nossos procedimentos de trabalho, com base nas demandas de nossos principais clientes e, com as adaptações que as diferenças de ordenamento jurídico-institucional tornavam indispensáveis, nas melhores práticas adotadas por órgãos de atribuições similares às nossas.

O levantamento de tendências permitiu constatar, em primeiro lugar, que todas as entidades fiscalizadoras realizam monitoramento sistemático do cumprimento de suas deliberações, por meio, principalmente, da realização de auditorias. Essa atividade, realizada de forma autônoma ou em conjunto com o Parlamento, aumenta a pressão para implementação das orientações do órgão de controle e possibilita avaliar a eficácia de tais orientações, particularmente no caso de auditorias de desempenho, hipótese em que as recomendações não têm caráter cogente.

Outra tendência verificada foi a importância crescente das auditorias operacionais e das avaliações de programas, que, ao contribuírem para melhoria de desempenho dos entes públicos e para aproveitamento mais racional dos recursos, permitem resgatar o papel do controle como uma das funções da Administração e atendem ao anseio social por funcionamento mais eficiente do poder público.

Essas atividades, chamadas de auditorias de desempenho, vêm tendo papel cada vez mais importante. Nas entidades que realizam esse tipo de auditoria há mais tempo, como as dos Estados Unidos, Reino Unido e Canadá, ela já é a atividade de maior destaque dentro da instituição, chegando a ocupar 85% da força de trabalho. Uma terceira constatação foi a existência de forte publicidade dos resultados das ações de fiscalização, considerada estratégica pelas entidades fiscalizadoras de outros países para estimular o controle social e para aumentar a efetividade das deliberações.

O principal instrumento de divulgação é um relatório anual, produzido pela entidade fiscalizadora, com as principais informações institucionais e sobre os trabalhos desenvolvidos no período, com ênfase no retorno por eles proporcionado, quantificado em termos de custo-benefício.

Por último, as entidades fiscalizadoras, de maneira geral, procuram divulgar as boas práticas administrativas. O objetivo é obter um efeito multiplicador, que irradie para outros órgãos e entidades. Com isso, é enfatizado o caráter didático da ação fiscalizadora, é diminuída resistência de auditados, na medida em que as boas práticas acabam por merecer destaque semelhante ao das irregularidades, e é ampliada a colaboração do órgão de controle para aperfeiçoamento da gestão pública.

A outra fonte de subsídios para a proposta de novo paradigma de controle, como já mencionei, foi a avaliação das implicações das mudanças previstas no Plano Diretor de Reforma do Estado.

No mundo todo, o Estado tem passado por alterações em seu tamanho, em seu papel e na forma de exercê-lo que têm impacto sobre o modo de atuação das entidades fiscalizadoras.

As mudanças podem ser classificadas em duas vertentes: a da reorganização do modo de funcionamento da máquina governamental, com foco nos resultados da ação do poder público, e a da redução do tamanho do Estado, implicando maior presença da sociedade em atividades até então exercidas por órgãos do aparelho estatal.

Na primeira vertente, podemos identificar algumas características.

Uma delas seria a mudança no paradigma de *accountability*. Essa palavra, que ainda não tem tradução para o português, diz respeito à responsabilidade dos governantes pelos seus atos, à transparência das ações do poder público e à capacidade do governo de responder aos anseios do corpo social.

Na perspectiva do controle externo, esse conceito deve ser direcionado para a determinação do aspecto a ser cobrado com mais ênfase dos administradores: legalidade, economicidade, eficiência ou eficácia.

A crise fiscal do final do século XX deslocou o foco da discussão a respeito de gestão governamental para a questão do desempenho, em detrimento da ênfase no controle de processos e tarefas e da observância de regulamentos.

Observa-se, portanto, a necessidade de o controle evoluir de uma fiscalização do rito burocrático, do cumprimento do regulamento, da observância das formalidades, para um controle voltado para o cumprimento dos objetivos governamentais, da concretização das metas; um controle preocupado com a obtenção dos resultados pretendidos pela ação pública.

No antigo paradigma, o objetivo único era garantir a probidade dos agentes públicos; no novo, sem se descuidar da legalidade, adiciona-se a preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade.

Enfim, o bom administrador não pode ser mais aquele que simplesmente cumpre o manual, mas sim aquele que atinge os objetivos da ação pública com eficiência, que o art. 37 da Constituição Federal consagra como um dos princípios fundamentais da Administração.

Também é uma característica da reorganização do modo de funcionamento da máquina estatal a utilização generalizada da tecnologia da informação, que abrange sua captação, seu armazenamento, seu tratamento e sua disseminação, e está

intimamente relacionada ao processo de reforma de Estado. Foi o seu uso intensivo que tornou possíveis as mudanças.

Na esteira de seu já elevado nível de informatização, o Governo Federal tem implementado importantes modificações no tratamento das informações públicas, utilizando-se de redes de microcomputadores na chamada Rede do Governo.

Esse cenário de crescente inserção de dados governamentais numa rede de informações tem profundas conseqüências na forma com que o TCU exerce suas competências. As mudanças nos possibilitam automatizar procedimentos rotineiros, utilizar modelos de avaliação de risco para alocação mais racional de recursos nas fiscalizações, a partir do acesso e da análise de grandes bases de dados, e cruzar dados de bases diferentes.

Para deixar claro o potencial oferecido pela tecnologia da informação, posso dar exemplos de suas possibilidades de utilização:

- integração do Siafi com os sistemas de pessoal, de orçamento, de informações organizacionais e de serviços gerais;
- acesso ao sistema de custos de obras da Caixa Econômica Federal para subsídio à fiscalização de obras;
- seleção amostral de ações de controle a partir dos vários sistemas gerenciais referentes às compras e licitações feitas pelo governo federal, como o Sirep (Sistema de Registro de Preços e Contratos), o Sicam (Sistema de Catálogo de Materiais e Serviços), o Sistema de Cadastro de Fornecedores, o Sidec (Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações) e o Compras-Net.

As modificações introduzidas no processo orçamentário fazem parte do processo de reforma do Estado e produzirão alterações na sistemática de atuação do controle externo.

O governo federal tem procurado fazer um reordenamento de sua atuação sob a forma de programas, com uma agregação dos projetos, atividades e demais ações. Com isso, permite-se a integração dos instrumentos orçamentários e de planejamento, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Nessa nova sistemática, os programas estão relacionados a determinadas metas e custos, os quais constarão dos orçamentos subsequentes. A visão voltada para resultados pressupõe a adoção de um modelo de gerenciamento que implica designação de técnicos para atuar como gerentes do programa e responder pelo cumprimento das metas e pelo bom andamento dos trabalhos.

Para o controle externo, essa mudança traz algumas implicações.

O controle baseado na prestação de contas não se presta à análise de programas, pois é um instrumento voltado para a legalidade e conformidade de processos de trabalho ou dos atos administrativos. A abordagem feita pela avaliação dos programas tem a vantagem de favorecer o controle sobre os resultados em suas diferentes dimensões (eficácia, eficiência, efetividade qualidade e custos), e permite avaliação da gestão em nível governamental.

As múltiplas atividades dos diversos departamentos dos órgãos públicos trazem uma grande complexidade para a avaliação de sua gestão. Some-se a isto o fato de que diferentes órgãos podem estar envolvidos em um mesmo programa, o que constitui um obstáculo para a avaliação de resultados produzidos por determinado órgão.

As mudanças por que tem passado o sistema de controle interno também são fortes fatores de impacto na atuação do Tribunal de Contas da União.

O modelo de organização do sistema de controle interno passou a levar em conta os produtos e as funções governamentais. Uma das mudanças mais significativas foi a implementação da atividade de avaliação de programas de governo, feita pela Secretaria Federal de Controle.

Foi identificada a necessidade de uma maior interação com o controle interno, evitando duplicidade de ações e desperdício de recursos humanos e materiais. Nesse aspecto, a elaboração de um planejamento integrado, por meio de reuniões periódicas, palestras e encontros técnicos entre os dois órgãos, seria extremamente vantajoso.

Um maior intercâmbio técnico com o controle interno também se mostra necessário, através de cursos de capacitação, elaboração conjunta de manuais e disseminação dos trabalhos e achados de auditoria mais expressivos.

Além da reorganização de seu modo de funcionamento, a reforma do Estado passa ainda, pela redução de seu tamanho. Esse processo pode se dar de três formas: descentralização interna, descentralização externa e descentralização entre as esferas de governo, com o fortalecimento do poder local.

A primeira se caracteriza por ocorrer dentro da estrutura governamental, de cima para baixo, com delegação de competências e responsabilidades. O contrato de gestão é um instrumento utilizado para este tipo de descentralização.

A descentralização externa se realiza para fora da estrutura governamental, para a sociedade civil organizada, como empresas privadas e entidades sem fins lucrativos. Esse movimento é realizado por intermédio de parcerias, terceirização, privatização e descentralização.

Finalmente, o terceiro enfoque objetiva a transferência de competências para os governos locais, a partir do pressuposto de que estes, por estarem mais perto da população, têm melhores condições para executar as políticas públicas. As atuais políticas de saúde e educação são exemplos dessa terceira modalidade.

Assim, o Estado passa de executor a regulador e indutor de atividades, com o objetivo de melhorar a qualidade do gasto público e aumentar a flexibilidade e agilidade administrativas.

Um problema relacionado à descentralização de atribuições para os estados e municípios é a ausência de sinergia entre os órgãos das diferentes esferas de controle. É fundamental, para o equacionamento dessa questão, o estreitamento da cooperação, com permanente troca de informações e planejamento conjunto de ações.

Ainda na questão da descentralização, é consenso o crescimento da importância do controle social. O TCU tem procurado dar transparência e publicidade aos trabalhos de acompanhamento e avaliação de políticas públicas, gerando e disseminando informações apropriadas ao efetivo controle da população sobre as ações do Estado.

## V

A partir das constatações feitas na pesquisa, foi possível definir um conjunto de princípios basilares que deveriam nortear todas as ações de controle e identificar as características que o novo paradigma de controle externo deveria ter.

Os princípios basilares seriam:

- o da efetividade, que preconiza que o cumprimento das deliberações resultantes das ações de controle deve ser assegurado, como forma de permitir a obtenção dos benefícios que elas geram para a administração pública e para a sociedade;
- o da tempestividade, pelo qual as ações de controle e as respectivas deliberações devem ocorrer próximas ao fato avaliado, como forma de garantir a efetividade da ação;
- o da seletividade, pelo qual o controle externo, com base em critérios objetivos de materialidade, relevância social e risco, concentra seus esforços nas ações de maior importância;
- o do caráter preventivo, que afirma que a ação de controle deve buscar antecipar-se aos fatos;
- o da agregação de valor, que acarreta que a ação de controle não deve ser apenas formal, mas deve procurar a verdade dos fatos;
- o da transparência, que assegura o acesso do cidadão comum às informações sobre a administração pública;
- o da publicidade, pelo qual o resultado das ações de controle deve ser divulgado, para estimular o controle social e aumentar a efetividade das ações.

Com base nesses princípios, o Tribunal deve assumir uma postura pró-ativa, antecipando-se às demandas que lhe possam ser colocadas, afastando-se de uma postura meramente reativa e atuando de forma preventiva e orientadora.

Além disso, dada sua tempestividade intrinsecamente maior, deve ser conferida maior importância à atividade de fiscalização, em particular à auditoria operacional, sem, contudo, perder de vista a auditoria de regularidade ou olvidar o julgamento de processos de tomada e de prestação de contas, que são instrumentos indispensáveis para exercício do poder sancionador do Tribunal.

Outra característica do novo paradigma é a superação da visão pontual da atuação da administração pública, centrada na fiscalização isolada de órgãos e entidades. No novo modelo, a esse foco deve ser acrescentados dois outros: nas funções de governo e nos atos assemelhados de gestão. Assim, será possível avaliar não só o funcionamento de um hospital ou de uma escola, mas também a situação da saúde ou da educação básica como um todo, bem como as características do conjunto de obras públicas ou das aquisições de bens e serviços por toda a Administração.

O novo paradigma contempla, por fim, a especialização de servidores e de unidades técnicas nas áreas mais relevantes de atuação do Tribunal, a utilização das ferramentas da gestão pela qualidade total, em particular a análise e melhoria de processos de trabalho, o planejamento amplo e integrado de todas as ações de controle,

a busca de indução de melhoria da gestão pública, o incentivo ao controle social e a proximidade com o Congresso Nacional.

## VI

A partir das demandas de clientes levantadas na etapa de ambiente, dos princípios basilares de controle e do novo paradigma definido, foi iniciada a etapa de arquitetura organizacional, onde se realizou análise e melhoria dos processos de trabalho considerados críticos para melhoria de desempenho do Tribunal e se definiu uma estrutura organizacional compatível com o fluxo desses processos críticos.

Os processos críticos analisados foram o exame e julgamento de tomadas e prestações de contas anuais e de tomadas de contas especiais, a fiscalização de atos sujeitos a registro, a fiscalização da delegação de serviços públicos, o exame de denúncias e representações e o acompanhamento da gestão. De sua análise e melhoria resultaram aprimoramentos que permitiram economia significativa na alocação de força de trabalho no exame de contas anuais, padronização e maior celeridade do exame de atos sujeitos a registro e aumento da qualidade dos produtos resultantes demais processos mencionados.

Em seguida, foi feita a compatibilização da estrutura administrativa do TCU com o fluxos dos processos de trabalho aprimorados, levando-se em conta os princípios basilares e os atributos do novo paradigma de controle.

## VII

Após sua ampla discussão com todo o corpo técnico do Tribunal e sua aprovação pelo Plenário, as propostas da etapa de arquitetura organizacional começaram a ser implementadas no final do exercício de 2000.

Nossa Secretaria-Geral de Controle Externo foi dividida em três grandes grupos de unidades. O primeiro é composto de Secretarias de Controle Externo na Sede, que são especializadas no controle da gestão dos órgãos e entidades públicos e na avaliação de funções de governo,

O segundo grupo é o das Secretarias de Fiscalização, especializadas em auditoria de temas específicos, como pessoal, obras, desestatização e avaliação de políticas e programas.

O terceiro é o das Secretarias de Controle Externo localizadas em cada Estado da Federação, cuja atuação é mais genérica e está voltada para a realização de auditorias de âmbito nacional planejadas e coordenadas pelas Secretarias da Sede e para o controle da gestão dos órgãos e entidades federais presentes no respectivo Estado e da aplicação dos recursos repassados pela União aos Municípios.

Para coordenar o trabalho das Secretarias, foram criadas duas Secretarias Adjuntas da Secretaria-Geral, uma incumbida de planejar as atividades de fiscalização e outra encarregada de orientar o exame de contas anuais e de fazer melhoria contínua de processos de trabalho que não digam respeito a auditorias.

Passamos a planejar nossas ações de controle de forma integrada, com todos os instrumentos de controle e esforços da organização convergindo para prioridades e ações de controle selecionadas com base em critérios objetivos de relevância social, materialidade e risco.

Adotamos os três focos de controle sugeridos na pesquisa. Agora, examinamos, de forma ampla, temas específicos, como, por exemplo, despesas com pessoal no âmbito das universidades públicas, ou terceirização de serviços em órgãos da administração direta, ou contratações com inexigibilidade de licitação pelos órgãos federais.

Essa forma de trabalho nos permite ter uma visão, senão completa, pelo menos mais abrangente de como determinada questão é tratada no governo, enriquecendo a análise isolada, pontual, referente a uma única entidade.

Outro ponto a destacar é a organização das secretarias por funções de governo. Para que aumentar a importância do controle de desempenho, a organização das unidades técnicas passou a ser por função de governo, e não mais por ministério, como até há pouco tempo.

Com isso, em vez de cada Secretaria de Controle Externo nos estados controlar separadamente, sem coordenação, as universidades e escolas técnicas de sua clientela, passamos a ter conhecimento mais sistêmico dos problemas existentes no ensino superior ou no ensino técnico, ou mesmo de programas e ações inovadoras e bem sucedidas que pudessem servir de exemplo e ser difundidas.

Essa configuração permite, portanto, um acompanhamento global da ação governamental em determinada área, em sintonia com o objetivo de atingir uma nova forma de controle, mais voltado para a avaliação dos resultados das ações públicas e para indução de melhoria da gestão, com prejuízo para aquele preocupado somente com os aspectos formais.

É evidente que a dificuldade de se identificar os responsáveis pelos maus resultados de um determinado programa executado por mais de uma entidade, não deve impedir que a fiscalização seja direcionada a um determinado órgão e a seu dirigente. Não se deve perder de vista a necessidade da responsabilização do gestor por atos irregulares ou antieconômicos. Sem isso, o controle perde a eficácia.

Outro aspecto implementado no Tribunal foi a especialização de unidades e servidores.

Em razão da ampliação da competência dos órgãos de controle e complexidade das atividades fiscalizadas, o trabalho do auditor não se restringe mais à análise de demonstrativos contábeis ou ao exame superficial da legalidade de atos administrativos. Hoje, o auditor deve conhecer não apenas os assuntos administrativos comuns aos diferentes órgãos públicos, como licitação, contratos, pessoal, mas também as funções governamentais que são a razão de ser da administração, como saúde, educação, meio ambiente, infra-estrutura, finanças públicas, etc.

A consequência mais imediata e evidente dessa maior complexidade da administração e do trabalho de fiscalização é o fato de não ser mais possível a um único profissional de controle lidar com toda a gama de assuntos que envolvem seu

trabalho. Embora a formação técnica básica deva ser a mais ampla possível, um mesmo profissional não é mais capaz de tratar, com a profundidade e consistência esperadas, assuntos tão díspares como obras públicas, sistemas informatizados, desestatização, legislação de pessoal, dívida pública e política monetária, por exemplo.

O profissional com conhecimentos genéricos continua sendo importante, pois é preciso que haja quadros flexíveis, capazes de lidar com diversos assuntos e se movimentar entre diversas áreas, mesmo que com mais superficialidade, mas com condições de ter uma visão global da atuação do TCU. Entretanto, é imprescindível especializar parte do corpo técnico em algumas áreas e assuntos mais relevantes e rotineiros, sob pena de não conseguir realizar um controle com a qualidade e profundidade esperadas.

É necessária também a existência de unidades especializadas em áreas específicas. Por exemplo, embora deva haver bons técnicos em auditoria de desempenho em cada secretaria, é preciso que exista um grupo atualizado com o que acontece de mais moderno na área, responsável pelo desenvolvimento e atualização de procedimentos, pela elaboração de manuais, pela capacitação do corpo técnico e pela disseminação dos trabalhos mais relevantes.

Essa foi a razão da criação das Secretarias especializadas na fiscalização de obras, patrimônio e meio ambiente, de despesas de pessoal e de processos de desestatização, além de uma Secretaria incumbida de desenvolver metodologia e apoiar as Secretarias de Controle Externo na avaliação de programas e políticas públicas. São temas relevantes e enfrentados cotidianamente pelo Tribunal, o que justifica a especialização.

A Secretaria de Avaliação de Programas vai ao encontro da constatação de que o controle deve se voltar para a aferição dos resultados da gestão. O corpo técnico já possui amadurecimento suficiente para lançar-se na avaliação da efetividade de programas. Inúmeros convênios com entidades estrangeiras, com destaque para o Acordo de Cooperação TCU – Reino Unido, proporcionaram esse desenvolvimento técnico dos servidores.

Também os processos de trabalho mereceram atenção especial, mesmo porque o incremento das ações de fiscalização exige do Tribunal racionalização de suas atividades. A pesquisa se deteve com mais cuidado no processo de exame de contas, consumidor de cerca de 24% do tempo dos servidores.

Foram implantadas medidas para abreviar o rito processual das contas de menor materialidade, com parecer do controle interno pela regularidade e sem determinações pendentes. Trata-se do estado de diferimento, em que tais contas permanecem sem exame da unidade técnica até 30 dias antes do término do prazo legal de julgamento, para, somente então, serem julgadas por relação, caso o Ministério Público ou o Ministro-Relator não discordem da regularidade atestada pelo controle interno.

O motivo foi a constatação de uma grande coincidência entre os pareceres do controle interno e o julgamento do TCU. Assim, espera-se o término do prazo legal,

pois há a possibilidade da apuração de irregularidades por meio de auditorias ou denúncias.

Os processos de atos sujeitos a registro, como as pensões e aposentadorias, também sofreram alterações, baseadas na informatização da análise dos atos, no treinamento de pessoal e na alteração de normas internas.

Finalmente, rompeu-se com o conceito de lotação ideal da unidade. A partir de agora, os dirigentes das unidades básicas têm liberdade para alterar a lotação de funções comissionadas e de servidores. A medida confere maior flexibilidade à estrutura organizacional, adequando-a à variação de prioridades e da carga de trabalho das unidades.

Parte das funções foram transformadas em funções denominadas Gerentes de Projeto e Coordenadores de Projeto. A organização do trabalho em projetos é mais adequada quando se trata da geração de produtos únicos, inovadores, que requerem habilidades especiais, para sua consecução. Esse é o caso de projetos de fiscalização e de projetos de melhoria do controle externo.

Grande parte das mudanças já foi implementada, principalmente aquelas que dependem de alterações na estrutura e da edição de atos normativos. Não tenho ilusões de que o objetivo – a excelência no controle – será atingido instantaneamente ou a curto prazo. Estamos provocando mudanças que compreendem alterações profundas na instituição, atingindo a sua própria identidade, personalidade, cultura. Isso leva tempo.

Mas já podemos apresentar alguns resultados promissores.

Ano passado, fizemos auditorias em 197 obras públicas. Em 2001, vamos auditar 320 obras, o que corresponde a uma fiscalização direta de mais de 7,5 bilhões de reais. Isso será conseguido devido à padronização dos procedimentos e ao treinamento de pessoal.

Já temos sinais também de que a mudança no procedimento de análise das tomadas e prestações de contas está dando resultados positivos. Estimamos que já houve uma liberação de algo em torno de 10% da força de trabalho em função da estratégia do diferimento, já explicada aqui.

No âmbito da análise dos atos sujeitos a registro, a informatização do processo de análise permitirá que até o fim deste mês mais de 40.000 mil atos sejam registrados.

## CONCLUSÃO

Com a apresentação desses primeiros resultados da reformulação hoje em andamento no TCU, desejo encerrar minha participação.

Reafirmo meu prazer de falar sobre o Tribunal, um órgão sério, competente, que tantos benefícios tem trazido ao País, mas que, por desconhecimento do público acerca do trabalho que presta, nem sempre tem sua importância reconhecida.

Minha satisfação é ainda mais intensa porque participo atualmente de uma radical transformação daquela que considero como uma das mais importantes instituições brasileiras. Transformação que não se limita a uma mudança

organizacional formal, realizada simplesmente na arquitetura do órgão e em seus processos de trabalho. É uma mudança de mentalidade e de valores.

Já se percebe na sociedade brasileira maior preocupação do cidadão com a coisa pública. Os escândalos se sucedem, é verdade; mas a tolerância da população a esses desvios é cada vez menor. Isso é um sinal do grau de desenvolvimento de uma sociedade. Quanto mais evoluída, mais severa com a aplicação das verbas. Verbas que, não devemos nos esquecer nunca, são resultantes do esforço da população. Elas vêm do trabalhador, do empresário, do comerciante, da costureira, do pequeno agricultor.

Os tributos são pagos com sacrifício, e são entregues na certeza, ou pelo menos na suposição, de que serão aplicados única e exclusivamente no interesse público. A administração pública deve ter sempre em mente que os recursos por ela geridos devem produzir resultados em prol da sociedade até o último centavo.

E o sistema de controle tem papel fundamental. Devemos evitar nos deixar levar pela postura fácil da análise meramente legalista, do exame formal. Devemos ter em mente que o dinheiro público, antes de precisar ser aplicado em observação às normas, deve atingir o seu objetivo; deve ser arrecadado para ser aplicado nas escolas, nos hospitais, em saneamento, sempre em proveito do cidadão, que é quem custeia os gastos públicos.

Muito Obrigado.



---

## **DECISÕES JUDICIAIS**

---





## MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.852-5<sup>1</sup>

Proced.: Distrito Federal  
Relator: Min. Octavio Gallotti  
Impte.: Alberto Lopes da Rocha e outros  
Adv.: Victorino Ribeiro Coelho e outros  
Impdo.: Tribunal de Contas da União  
Impdo.: Banco Central do Brasil

**Decisão:** Adiado o julgamento pelo pedido de vista do Ministro Marco Aurélio, depois do voto do Relator, indeferindo o mandado de segurança. Ausentes, justificadamente, os Ministros Sepúlveda Pertence, Presidente, e Francisco Rezek. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega. Plenário, 21/9/95.

**Decisão:** Após o voto do Ministro Octavio Gallotti (Relator), indeferindo o mandado de segurança, e do voto do Ministro Marco Aurélio, deferindo-o, o julgamento foi suspenso para aguardar a decisão na ação direta de inconstitucionalidade, em curso, relativamente à constitucionalidade do art. 251 da Lei nº 8.112/90. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Francisco Rezek. Plenário, 30.10.95.

**Decisão:** Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu o mandado de segurança, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso. Votou o Presidente. Plenário, 18/9/96.

**EMENTA:** Servidores do Banco Central. Caráter estatutário do seu vínculo funcional, dada a incompatibilidade da exceção estabelecida no art. 251 da Lei nº 8.112-90 com a regra constante do art. 39, **caput**, da Constituição de 1988 (ADI 449, sessão de 29/8/96).

Insubsistência do direito à moradia em imóveis de terceiros, alugados para esse fim pela Autarquia, ante a legislação federal proibitiva, prestigiada na decisão do órgão apontado como coator (Tribunal de Contas da União).

Mandado de segurança indeferido por maioria.

<sup>1</sup> Publicado no DJ de 29/06/2001.





---

## **ÍNDICE REMISSIVO**

---





<b>Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)</b>	
<i>ANATEL - Contratação de serviço de telefonia móvel celular por órgãos públicos com inexigibilidade de licitação - Representação.</i>	
CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)	
Revista 88/2001 .....	95
<b>Aluguél residencial</b>	
<i>Mandado de Segurança Nº 21.852-5.</i>	
Revista 88/2001 .....	255
<b>América Latina</b>	
<i>Possibilidades de combate à corrupção pelo Estado burocrático/patrimonialista na América Latina em contexto de cenário de sociedade informacional.</i>	
RIBEIRO, Renato Jorge Brown	
Revista 88/2001 .....	75
<b>Análise contábil</b>	
<i>Novas perspectivas da liquidez financeira na análise de contas.</i>	
BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho	
Revista 88/2001 .....	42
<b>Auditoria contábil</b>	
<i>Auditoria Financeira versus Auditoria Operacional: uma ampliação do escopo da auditoria tradicional.</i>	
NASCIMENTO, Roberto Sérgio do	
Revista 88/2001 .....	86
<b>Auditoria financeira</b>	
<i>Auditoria Financeira versus Auditoria Operacional: uma ampliação do escopo da auditoria tradicional.</i>	
NASCIMENTO, Roberto Sérgio do	
Revista 88/2001 .....	86
<b>Auditoria operacional</b>	
<i>Auditoria Financeira versus Auditoria Operacional: uma ampliação do escopo da auditoria tradicional.</i>	
NASCIMENTO, Roberto Sérgio do	
Revista 88/2001 .....	86
<b>Averbação</b>	
<i>TCU - Averbação de tempo de exercício em função comissionada sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal - Administrativo.</i>	
RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)	
Revista 88/2001 .....	125
R. TCU, Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun 2001	259

<b>Banco Central do Brasil (BACEN)</b>	
<i>Mandado de Segurança Nº 21.852-5.</i>	
Revista 88/2001 .....	255
<b>Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)</b>	
<i>RADIOBRÁS - Recusa de encaminhar publicidade legal para divulgação - Representação.</i>	
BUGARIN, Bento José (Ministro-Relator)	
Revista 88/2001 .....	104
<b>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)</b>	
<i>BNDES - Proposta formulada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - Relatório de Auditoria.</i>	
MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Substituto, Relator)	
Revista 88/2001 .....	138
<b>Benefício fiscal</b>	
<i>A renúncia de receita como fonte alternativa de recursos orçamentários.</i>	
ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de	
Revista 88/2001 .....	54
<b>Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)</b>	
<i>Um Aspecto Polêmico dos Orçamentos de Obras Públicas: Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).</i>	
BASTOS, Patrícia Reis Leitão	
MENDES, André Luiz	
Revista 88/2001 .....	13
<b>Boa-fé</b>	
<i>A cláusula geral da boa-fé como condição do saneamento de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União.</i>	
CAVALCANTI, Augusto Sherman	
Revista 88/2001 .....	29
<i>A caracterização da boa-fé nos Processos de Contas.</i>	
SIMÕES, Luiz Felipe Bezerra Almeida	
Revista 88/2001 .....	71

### **Coefficiente individual de participação**

*Municípios de Campos Belos/GO e Touros/RN - Quotas referentes à distribuição de recursos relativos a Fundos Constitucionais - Contestação.*

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 212

### **Comissão mista**

*BNDES - Proposta formulada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - Relatório de Auditoria.*

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 88/2001 ..... 138

### **Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil**

*XXI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil.*

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 88/2001 ..... 242

### **Consultoria - Contrato**

*BNDES - Proposta formulada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - Relatório de Auditoria.*

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 88/2001 ..... 138

### **Contas - Processo**

*A cláusula geral da boa-fé como condição do saneamento de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União.*

CAVALCANTI, Augusto Sherman

Revista 88/2001 ..... 29

*A caracterização da boa-fé nos Processos de Contas.*

SIMÕES, Luiz Felipe Bezerra Almeida

Revista 88/2001 ..... 71

### **Contestação**

*Municípios de Campos Belos/GO e Touros/RN - Quotas referentes à distribuição de recursos relativos a Fundos Constitucionais - Contestação.*

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 212

### **Controle de gestão**

*XXI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil.*

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 88/2001 ..... 242

### **Corrupção**

*Possibilidades de combate à corrupção pelo Estado  
burocrático/patrimonialista na América Latina em contexto de cenário  
de sociedade informacional.*

RIBEIRO, Renato Jorge Brown

Revista 88/2001 ..... 75

### **Demonstração financeira**

*Novas perspectivas da liquidez financeira na análise de contas.*

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

Revista 88/2001 ..... 42

### **Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)**

*DNER - Contratos de supervisão de obras - Pedido de Reexame.*

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-Relator)

SILVA, Cristina Machado da Costa e (Procuradora)

Revista 88/2001 ..... 149

### **Empresa Brasileira de Comunicação S.A. (RADIOBRÁS)**

*RADIOBRÁS - Recusa de encaminhar publicidade legal para  
divulgação - Representação.*

BUGARIN, Bento José (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 104

### **Estado**

*Possibilidades de combate à corrupção pelo Estado  
burocrático/patrimonialista na América Latina em contexto de cenário  
de sociedade informacional.*

RIBEIRO, Renato Jorge Brown

Revista 88/2001 ..... 75

### **Função Comissionada**

*TCU - Averbação de tempo de exercício em função comissionada sem  
vínculo efetivo com a Administração Pública Federal - Administrativo.*

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 125

**Fundo constitucional**

*Municípios de Campos Belos/GO e Touros/RN - Quotas referentes à distribuição de recursos relativos a Fundos Constitucionais - Contestação.*

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 212

**Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**

*Municípios de Campos Belos/GO e Touros/RN - Quotas referentes à distribuição de recursos relativos a Fundos Constitucionais - Contestação.*

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 212

**Imóvel funcional**

*Mandado de Segurança Nº 21.852-5.*

Revista 88/2001 ..... 255

**Inexigibilidade de licitação**

*ANATEL - Contratação de serviço de telefonia móvel celular por órgãos públicos com inexigibilidade de licitação - Representação.*

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 95

**Juiz Classista**

*TRT/13ª Região – Nomeação de Juiz Classista - Representação.*

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

CUNHA, Jatir Batista da (Subprocurador-Geral)

Revista 88/2001 ..... 115

**Liquidez**

*Novas perspectivas da liquidez financeira na análise de contas.*

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

Revista 88/2001 ..... 42

**Mandado de Segurança**

*Mandado de Segurança Nº 21.852-5.*

Revista 88/2001 ..... 255

**Ministério Público junto ao TCU**

*Ministério Público junto ao TCU - Omissão de órgãos públicos federais na publicação do Relatório de Gestão Fiscal - Representação.*

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 108

## **Ministro - Posse**

### *A Trajetória de Ubiratan Aguiar: Discurso de Saudação.*

Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.

CAMPELO, Valmir (Ministro)

Revista 88/2001 ..... 231

### *Solidez moral e habilidade conciliatória: determinantes para atuação no cargo de Ministro do TCU.*

Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.

FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)

Revista 88/2001 ..... 235

### *TCU Revigorado, Parlamento Fortalecido.*

Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro)

Revista 88/2001 ..... 238

### *Honradez e inteligência: fórmulas para melhorar a atuação do TCU.*

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 88/2001 ..... 241

## **Município**

### *Municípios de Campos Belos/GO e Touros/RN - Quotas referentes à distribuição de recursos relativos a Fundos Constitucionais - Contestação.*

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 212

## **Nome comercial - Alteração**

### *PETROBRAS - Alteração do nome da Empresa - Relatório de Auditoria.*

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 178

## **Nomeação**

### *TRT/13ª Região – Nomeação de Juiz Classista - Representação.*

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

CUNHA, Jatir Batista da (Subprocurador-Geral)

Revista 88/2001 ..... 115

## **Obras públicas**

*Um Aspecto Polêmico dos Orçamentos de Obras Públicas: Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).*

BASTOS, Patrícia Reis Leitão

MENDES, André Luiz

Revista 88/2001 ..... 13

*DNER - Contratos de supervisão de obras - Pedido de Reexame.*

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-Relator)

SILVA, Cristina Machado da Costa e (Procuradora)

Revista 88/2001 ..... 149

## **Orçamento**

*Um Aspecto Polêmico dos Orçamentos de Obras Públicas: Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).*

BASTOS, Patrícia Reis Leitão

MENDES, André Luiz

Revista 88/2001 ..... 13

## **Órgão público**

*Ministério Público junto ao TCU - Omissão de órgãos públicos federais na publicação do Relatório de Gestão Fiscal - Representação.*

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 108

## **Pedido de Reexame**

*DNER - Contratos de supervisão de obras - Pedido de Reexame.*

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-Relator)

SILVA, Cristina Machado da Costa e (Procuradora)

Revista 88/2001 ..... 149

*TSE - Decisão proferida em processo de Relatório de Auditoria - Pedido de Reexame.*

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 164

## **Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS)**

*PETROBRAS - Alteração do nome da Empresa - Relatório de Auditoria.*

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 178

## **Posse**

### *A Trajetória de Ubiratan Aguiar: Discurso de Saudação.*

Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.

CAMPELO, Valmir (Ministro)

Revista 88/2001 ..... 231

### *Solidez moral e habilidade conciliatória: determinantes para atuação no cargo de Ministro do TCU.*

Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.

FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)

Revista 88/2001 ..... 235

### *TCU Revigorado, Parlamento Fortalecido.*

Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro)

Revista 88/2001 ..... 238

### *Honradez e inteligência: fórmulas para melhorar a atuação do TCU.*

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 88/2001 ..... 241

## **Publicidade**

### *RADIOBRÁS - Recusa de encaminhar publicidade legal para divulgação - Representação.*

BUGARIN, Bento José (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 104

## **Recursos - Distribuição**

### *Municípios de Campos Belos/GO e Touros/RN - Quotas referentes à distribuição de recursos relativos a Fundos Constitucionais - Contestação.*

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 212

## **Recursos orçamentários**

### *A renúncia de receita como fonte alternativa de recursos orçamentários.*

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de

Revista 88/2001 ..... 54

### *Transferência de recursos orçamentários entre Tribunais do Trabalho.*

CUNHA, Jatir Batista da

Revista 88/2001 ..... 66

### **Relatório de Auditoria**

*BNDES - Proposta formulada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - Relatório de Auditoria.*

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 88/2001 ..... 138

*PETROBRAS - Alteração do nome da Empresa - Relatório de Auditoria.*

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 178

### **Relatório de gestão fiscal**

*Ministério Público junto ao TCU - Omissão de órgãos públicos federais na publicação do Relatório de Gestão Fiscal - Representação.*

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 108

### **Renúncia de receitas**

*A renúncia de receita como fonte alternativa de recursos orçamentários.*

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de

Revista 88/2001 ..... 54

### **Representação**

*ANATEL - Contratação de serviço de telefonia móvel celular por órgãos públicos com inexigibilidade de licitação - Representação.*

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 95

*RADIOBRÁS - Recusa de encaminhar publicidade legal para divulgação - Representação.*

BUGARIN, Bento José (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 104

*Ministério Público junto ao TCU - Omissão de órgãos públicos federais na publicação do Relatório de Gestão Fiscal - Representação.*

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 108

*TRT/13ª Região - Nomeação de Juiz Classista - Representação.*

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

CUNHA, Jatir Batista da (Subprocurador-Geral)

Revista 88/2001 ..... 115

**Serviço extraordinário**

*TSE - Decisão proferida em processo de Relatório de Auditoria - Pedido de Reexame.*

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 164

**Servidor Público**

*Mandado de Segurança Nº 21.852-5.*

Revista 88/2001 ..... 255

**Sociedade informacional**

*Possibilidades de combate à corrupção pelo Estado burocrático/patrimonialista na América Latina em contexto de cenário de sociedade informacional.*

RIBEIRO, Renato Jorge Brown

Revista 88/2001 ..... 75

**Supervisão técnica - Contrato**

*DNER - Contratos de supervisão de obras - Pedido de Reexame.*

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-Relator)

SILVA, Cristina Machado da Costa e (Procuradora)

Revista 88/2001 ..... 149

**TCU - Jurisprudência**

*A cláusula geral da boa-fé como condição do saneamento de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União.*

CAVALCANTI, Augusto Sherman

Revista 88/2001 ..... 29

**TCU - Pesquisa**

*XXI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil.*

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 88/2001 ..... 242

**Telecomunicações de Minas Gerais S.A. (TELEMIG)**

*Novas perspectivas da liquidez financeira na análise de contas.*

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

Revista 88/2001 ..... 42

**Telefonia móvel**

*ANATEL - Contratação de serviço de telefonia móvel celular por órgãos públicos com inexigibilidade de licitação - Representação.*

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 95

### **Tempo de exercício**

*TCU - Averbação de tempo de exercício em função comissionada sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal - Administrativo.*

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 125

### **Transferência de recursos**

*Transferência de recursos orçamentários entre Tribunais do Trabalho.*

CUNHA, Jatir Batista da

Revista 88/2001 ..... 66

### **Tribunal de Contas da União (TCU)**

*Solidez moral e habilidade conciliatória: determinantes para atuação no cargo de Ministro do TCU.*

Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.

FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)

Revista 88/2001 ..... 235

*XXI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil.*

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Presidente)

Revista 88/2001 ..... 242

### **Tribunal Regional do Trabalho (TRT)**

*Transferência de recursos orçamentários entre Tribunais do Trabalho.*

CUNHA, Jatir Batista da

Revista 88/2001 ..... 66

*TRT/13ª Região – Nomeação de Juiz Classista - Representação.*

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

CUNHA, Jatir Batista da (Subprocurador-Geral)

Revista 88/2001 ..... 115

### **Tribunal Superior Eleitoral (TSE)**

*TSE - Decisão proferida em processo de Relatório de Auditoria - Pedido de Reexame.*

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)

Revista 88/2001 ..... 164

### **Violência**

*Possibilidades de combate à corrupção pelo Estado burocrático/patrimonialista na América Latina em contexto de cenário de sociedade informacional.*

RIBEIRO, Renato Jorge Brown

Revista 88/2001 ..... 75





---

## **ÍNDICE DE AUTOR**

---





<b>AGUIAR, Ubiratan</b>	
<i>PETROBRAS - Alteração do nome da Empresa - Relatório de Auditoria.</i>	
Revista 88/2001 .....	178
<i>TCU Revigorado, Parlamento Fortalecido.</i>	
Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.	
Revista 88/2001 .....	238
<b>ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de</b>	
<i>A renúncia de receita como fonte alternativa de recursos orçamentários.</i>	
Revista 88/2001 .....	54
<b>BASTOS, Patrícia Reis Leitão</b>	
<i>Um Aspecto Polêmico dos Orçamentos de Obras Públicas: Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).</i>	
Revista 88/2001 .....	13
<b>BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho</b>	
<i>Novas perspectivas da liquidez financeira na análise de contas.</i>	
Revista 88/2001 .....	42
<b>BUGARIN, Bento José</b>	
<i>RADIOBRÁS - Recusa de encaminhar publicidade legal para divulgação - Representação.</i>	
Revista 88/2001 .....	104
<b>CAMPELO, Valmir</b>	
<i>ANATEL - Contratação de serviço de telefonia móvel celular por órgãos públicos com inexigibilidade de licitação - Representação.</i>	
Revista 88/2001 .....	95
<i>A Trajetória de Ubiratan Aguiar: Discurso de Saudação.</i>	
Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.	
Revista 88/2001 .....	231
<b>CAVALCANTI, Augusto Sherman</b>	
<i>A cláusula geral da boa-fé como condição do saneamento de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União.</i>	
Revista 88/2001 .....	29
<b>CUNHA, Jatir Batista da</b>	
<i>Transferência de recursos orçamentários entre Tribunais do Trabalho.</i>	
Revista 88/2001 .....	66

**CUNHA, Jatir Batista da (Cont.)**

*TRT/13ª Região – Nomeação de Juiz Classista - Representação.*

Revista 88/2001 ..... 115

**FURTADO, Lucas Rocha**

*Solidez moral e habilidade conciliatória: determinantes para atuação no cargo de Ministro do TCU.*

Discurso proferido na sessão de posse do Deputado Ubiratan Diniz Aguiar no cargo de Ministro do TCU.

Revista 88/2001 ..... 235

**MACEDO, José Antonio Barreto de**

*BNDES - Proposta formulada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - Relatório de Auditoria.*

Revista 88/2001 ..... 138

**MENDES, André Luiz**

*Um Aspecto Polêmico dos Orçamentos de Obras Públicas: Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).*

Revista 88/2001 ..... 13

**MOTTA, Adylson**

*Ministério Público junto ao TCU - Omissão de órgãos públicos federais na publicação do Relatório de Gestão Fiscal - Representação.*

Revista 88/2001 ..... 108

**NASCIMENTO, Roberto Sérgio do**

*Auditoria Financeira versus Auditoria Operacional: uma ampliação do escopo da auditoria tradicional.*

Revista 88/2001 ..... 86

**PALMEIRA, Guilherme**

*TRT/13ª Região – Nomeação de Juiz Classista - Representação.*

Revista 88/2001 ..... 115

**RIBEIRO, Renato Jorge Brown**

*Possibilidades de combate à corrupção pelo Estado burocrático/patrimonialista na América Latina em contexto de cenário de sociedade informacional.*

Revista 88/2001 ..... 75

**ROCHA, Lincoln Magalhães da**

*TSE - Decisão proferida em processo de Relatório de Auditoria - Pedido de Reexame.*

Revista 88/2001 ..... 164

<b>RODRIGUES, Walton Alencar</b>	
<i>TCU - Averbação de tempo de exercício em função comissionada sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal - Administrativo.</i>	
Revista 88/2001 .....	125
<b>SILVA, Cristina Machado da Costa e</b>	
<i>DNER - Contratos de supervisão de obras - Pedido de Reexame.</i>	
Revista 88/2001 .....	149
<b>SIMÕES, Luiz Felipe Bezerra Almeida</b>	
<i>A caracterização da boa-fé nos Processos de Contas.</i>	
Revista 88/2001 .....	71
<b>SOUTO, Humberto Guimarães</b>	
<i>Honradez e inteligência: fórmulas para melhorar a atuação do TCU.</i>	
Revista 88/2001 .....	241
<i>XXI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil.</i>	
Revista 88/2001 .....	242
<b>VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues</b>	
<i>DNER - Contratos de supervisão de obras - Pedido de Reexame.</i>	
Revista 88/2001 .....	149
<b>ZYMLER, Benjamin</b>	
<i>Municípios de Campos Belos/GO e Touros/RN - Quotas referentes à distribuição de recursos relativos a Fundos Constitucionais - Contestação.</i>	
Revista 88/2001 .....	212