

**REVISTA  
DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**



ISSN 0103-1090

**REVISTA  
DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Pede-se permuta \* Piedese canje \* Man bittet um austauch \* We  
ask for exchange \* On demand l'echange \* Si richiere lo scambio

**Responsabilidade Editorial**

Instituto Serzedello Corrêa  
Serviço de Publicação - Sedep  
SEPN, Av. W3 Norte, Quadra 514, Bl. B, Lote 7  
70760-527 Brasília-DF  
Fone: (61) 340-3215 e 340-3217  
Correio Eletrônico: revista@tcu.gov.br

**Fundador**

Ministro Iberê Gilson

**Supervisor**

Ministro Humberto Guimarães Souto

**Conselho Editorial**

José Antonio Barreto de Macedo, Lucas Rocha Furtado, Ary Fernando Beirão,  
Rosângela Paniago Curado Fleury, Eugenio Lisboa Vilar de Melo, Ricardo de Mello  
Araújo e José Nagel

**Centro de Documentação**

Adriana Monteiro Vieira

**Serviço de Publicação**

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

Iram Saraiva, Presidente  
Humberto Guimarães Souto, Vice-Presidente  
Adhemar Paladini Ghisi  
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça  
Bento José Bugarin  
Valmir Campelo  
Adylson Motta  
Walton Alencar Rodrigues  
Guilherme Palmeira

### 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

---

<b>DOCTRINA</b>	<b>II</b>
CONTROLE FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO E A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO BRASIL Álvaro Martim Guedes .....	13
SISTEMAS DE COMPRAS NO BRASIL: A LEI DE LICITAÇÃO E A FUNÇÃO COMPRAS DA EMPRESA PRIVADA André Lucirton Costa .....	27
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. OS PONTOS DE INTERESSE PARA O MUNICÍPIO Flávio Corrêa de Toledo Júnior .....	42
<b>ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU</b>	<b>53</b>
SESEF/GERÊNCIA REGIONAL GR 13/RIO DE JANEIRO/RJ - PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1998 - Prestação de Contas Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues .....	55
MICT - REFLEXOS SÓCIO-ECONÔMICOS DA IMPLANTAÇÃO DO REGIME AUTOMOTIVO - Relatório de Auditoria Operacional Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo .....	64
PROJETO REFORSUS - ANÁLISE DAS CAUSAS DA BAIXA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROJETO - Relatório de Auditoria de Desempenho Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto .....	93
TRT/2ª REGIÃO/SP - INCLUSÃO DO GRUPO OK CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES S.A. COMO RESPONSÁVEL SOLIDÁRIO PELOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO - Tomada de Contas Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha .....	135
PREFEITURA MUNICIPAL DE MELGAÇO/PA – SOLICITAÇÃO DE REVISÃO DO CÁLCULO DE DÉBITO E DISPENSA DE CORREÇÃO - Recurso (inominado) Ministro-Relator Guilherme Palmeira .....	149
DFARA/RS (EXTINTA) - AUDIÊNCIA PRÉVIA E CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS - Tomada de Contas Ministro-Relator Valmir Campelo .....	155
CÂMARA DOS DEPUTADOS - CONTAGEM EM DOBRO DE LICENÇA-PRÊMIO, PARA FINS DE APOSENTADORIA - Consulta Ministro-Relator Adylson Motta .....	164

BB - OPERAÇÕES DE CONCESSÃO DE CRÉDITO À CONSTRUTORA ENCOL S.A. - Pedido de Reexame Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi .....	189
LEI Nº 9.755, DE 1998 – OBRIGAÇÕES DE ESTADOS E MUNICÍPIOS COM A HOMEPAGE CONTAS PÚBLICAS, MANTIDA PELO TCU - Representação Ministro-Relator Bento José Bugarin .....	206
TCU - LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA EM OBRAS PÚBLICAS CONSTANTES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO - Administrativo Ministro-Relator Benjamim Zymler .....	215

## **ATOS NORMATIVOS**

**241**

DECISÃO NORMATIVA Nº 31/2000 - TCU Aprova os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal nos recursos previstos no art. 159, inciso II, da Constituição Federal, para aplicação no exercício de 2001 .....	243
DECISÃO NORMATIVA Nº 32/2000 - TCU Altera a Decisão Normativa nº 19, de 24 de junho de 1998 .....	245
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 35/2000 - TCU Dá nova redação à IN TCU nº 13/96 .....	246
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 36/2000 - TCU Dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e nas Leis nºs 9.394/96 e 9.424/96 no âmbito federal .....	251
RESOLUÇÃO Nº 134/2000 - TCU Prorroga a data de entrada em vigência da Resolução TCU nº 127, de 01/12/1999 .....	255
RESOLUÇÃO Nº 135/2000 - TCU Prorroga a data de entrada em vigência da Resolução TCU nº 127, de 1º/12/1999 .....	256
RESOLUÇÃO Nº 136/2000 - TCU Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos no âmbito do Tribunal de Contas da União .....	257

<b>DESTAQUE</b>	<b>275</b>
<hr/>	
ENCONTRO DOS CONSELHEIROS FISCAIS DO SEBRAE NACIONAL COM OS PRESIDENTES DOS CONSELHOS FISCAIS DOS SEBRAE/UF - Exposição sobre a importância da atuação do Conselho Fiscal José Antonio Barreto de Macedo .....	277
TRIBUNAL DE CONTAS E PODER LEGISLATIVO Luiz Octavio Gallotti .....	281
O TRIBUNAL DO CONTAS DA UNIÃO E A NOVA LEI DE GESTÃO FISCAL Guilherme Palmeira .....	288
CONGRESSO BRASIL-PORTUGAL: ANO 2000 - Sessão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça .....	294
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b>	<b>299</b>
<hr/>	
<b>ÍNDICE DE AUTOR</b>	<b>313</b>
<hr/>	



---

## **DOUTRINA**

---



---

## **CONTROLE FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO E A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO BRASIL**

---

Álvaro Martim Guedes \*

### INTRODUÇÃO

O Orçamento Público é um instrumento que teve a sua origem histórica derivada da necessidade de impor um limite à arrecadação de impostos. Posteriormente, o ideário liberal, presente na primeira revolução industrial na Inglaterra, formulou um princípio de equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas. Esse princípio, que propunha a busca permanente de um controle de restrição financeira dos governos, passou a ser o principal fundamento à existência de orçamentos públicos, aprovados, desde então, na forma de lei.

A condição de instrumento de restrição de valores das contas governamentais acabou por atribuir também ao Orçamento Público, com o decorrer do tempo, outra condição, a de meio efetivo de controle das ações pretendidas pelo governantes. Isso se deu devido ao fato de que os valores associados a itens de gasto e de receita permitiam vislumbrar o que se pretendia realizar dadas as bases do financiamento estatal. Foi então essa condição, enquanto instrumento de controle mais abrangente, que permitiu, nas últimas décadas, acrescer ao Orçamento a finalidade de instrumento de integração das diversas políticas públicas, dentro de um processo coordenado de planejamento.

Com o acréscimo dessa última finalidade, completou-se um ciclo histórico, interpretado como “revolução orçamentária”, em que se pretendeu atribuir ao Orçamento Público um ilimitado poder disciplinador da ação do estado. As implicações percebidas pelos teóricos do Orçamento Público, de tão profundas, permitiriam à época que alguns autores entendessem ser até prescindível a necessidade de o poder legislativo participar de muitas das decisões do poder executivo (BURKHEAD, 1971: 38).

No Brasil, em sintonia com a concepção de “revolução orçamentária”, foi introduzida, durante a década de 60, a técnica de orçamento por programas recomendada pela Organização das Nações Unidas, ONU. Essa técnica seria uma forma de possibilitar, simultaneamente, disciplina fiscal, objetividade na hierarquia dos gastos públicos e, por conseqüência, desenvolvimento econômico.

As mudanças ocorridas no Brasil, naquele período, não se restringiram somente a técnica orçamentária inovadora. Visaram redefinir toda a administração pú-

---

\* Professor Assistente Doutor do Departamento de Administração Pública da UNESP-FCL/Car, atuando na área de Contabilidade e Finanças Públicas. Graduado, mestre e doutor pela E.A.E.S.P. da FGV.

blica, antes centrada no Departamento Administrativo do Setor Público, DASP, pela criação de sistemas de planejamento, administração de pessoal, patrimonial e financeira e, também, de órgãos estatais específicos para o suporte desses sistemas. Todas essas modificações decorreram da edição do Decreto-Lei 200/67 que retirava do DASP a centralização da administração do estado e a substituíria por sistemas administrativos disseminados em todos os órgãos públicos.

O sistema de planejamento, previsto no DL 200/67 e almejado pela adoção do Orçamento-Programa, visava, sobretudo, a uma forte centralização no poder executivo estatal dos propósitos e dos meios das ações públicas. Decorridas algumas décadas de experiência do Orçamento-Programa, agora há uma possibilidade de mudança profunda na concepção de Orçamento Público em uso no Brasil. Está previsto um processo de descentralização da gestão financeira na Emenda Constitucional número 19, EC 19, aprovada em 1998. Essa mudança certamente exige também a ocorrência de modificação na técnica orçamentária empregada, particularmente quanto aos seus objetivos e meios de controle.

O presente texto pretende indicar quais são as possíveis conseqüências da diretriz de descentralização incluída na EC 19 sobre a atual maneira de formular, acompanhar e avaliar o Orçamento Público no Brasil.

## O ORÇAMENTO PROGRAMA NO BRASIL

A primeira tentativa, no Brasil, de uso da técnica de orçamento por programas ocorreu no extinto estado da Guanabara no ano de 1963. Decorridas algumas experiências iguais em outros estados, o uso do Orçamento-Programa, como forma de apresentação do Orçamento Público, foi tornado obrigatório para todos os entes da Federação, pelo Decreto-Lei nº 200/67.

Simultaneamente ao novo formato orçamentário, foram criadas secretarias de planejamento e apresentadas na Constituição Federal mudanças que retiravam do Legislativo a capacidade de modificação parcial da proposta de lei de orçamento enviada ao congresso pelo executivo. O legislativo, segundo a Constituição Federal de 1967, poderia aprovar ou não o todo da proposta de Lei Orçamentária e ficava impedido de fazer modificações. Mesmo detendo o poder de veto à proposta de Lei de Orçamento, o legislativo carecia do principal poder que era o de sugerir a alteração da mesma.

Esse conjunto de medidas apoiava-se na idéia de possibilitar uma ação estatal tecnicamente formulada, isenta de um debate político e orientada por um planejamento apresentado num Plano Nacional de Desenvolvimento, PND. Tal intenção pretendia, acima de tudo, fazer prevalecer as decisões estatais com fundamento em argumentos técnicos de racionalidade administrativa.

No entanto, logo nos primeiros anos de aplicação da nova técnica de orçamento por programas, foi possível perceber a sua inviabilidade para, logo em seguida, atribuir à incompetência e falta de poder de decisão dos servidores públicos a responsabilidade pela falha no uso da nova técnica (BELCHIOR, 1976: 20).

Naturalmente não é possível restringir tanto assim a análise dos problemas ocorridos. O que aconteceu foi que as propostas da reforma administrativa de então detinham a equivocada intenção de impor ao estado a supremacia da técnica na condução de questões públicas; esse fato justificava, por sua vez, impedir o debate político durante o processo orçamentário.

Apesar disso, a nova técnica de orçamento introduziu um avanço, ao estabelecer uma classificação das despesas públicas por funções de governo. A inovação permitiu uma visão de conjunto das despesas, que possibilitava comparações dos percentuais de gastos entre diferentes políticas públicas identificáveis nas funções.

A classificação, denominada funcional-programática, superava as anteriores em muitos aspectos. Com ela tornou-se possível correlacionar os recursos do orçamento a finalidades mais genéricas, independentemente *de quem* os executava ou *no que* eram gastos, como era o modo habitual de classificação das despesas por órgãos responsáveis e objetos de compra. Assim, pelo menos no lado da despesa, foram criadas condições para ampliar as análises orçamentárias, ao tornar mais explícitos os motivos que levariam a diferentes quantidades consignadas entre funções governamentais.

No entanto, a maior parte dos totais de gastos ainda hoje apresentados na peça orçamentária são resultantes de decisões pontuais sobre itens, tomadas isoladamente em cada órgão. Isso porque os formulários utilizados para a solicitação de recursos orçamentários são preenchidos por funcionários das áreas financeiras que não se orientam por um plano integrado de ação. As solicitações de recursos, através de formulários próprios, ocorrem dentro de processos administrativos rotineiros que buscam somente adaptar os pedidos à restrição de recursos indicada em outros documentos de orientação dos órgãos centrais de controle.

Essa situação colabora para uma fragmentação da compreensão da finalidade de uso e das solicitações das verbas feitas em cada Unidade Orçamentária<sup>1</sup>, que resulta em um consolidado de valores representativo de uma simples soma aritmética, com pouco fundamento além do mero provisionamento para cobrir gastos.

Assim, a maior soma de recursos expressa no Orçamento Público representa somente um total de valores rotineiramente somados e não expressa um conjunto articulado de ações de governo integrado ao um planejamento<sup>2</sup> que de fato oriente as decisões dos servidores públicos no seu cotidiano de trabalho.

---

<sup>1</sup> O Art. 14, da Lei 4320/64, define que “*constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias*”. A idéia de Unidade Orçamentária, U. O., traduz a intenção de articular a necessidades de recursos financeiros tendo em vista a execução de serviços e foi essa Unidade a eleita para orientar a criação da peça orçamentária.

<sup>2</sup> A Constituição Federal brasileira de 1988 veio tentar diminuir essa limitação pela introdução de uma lei anterior à de orçamento, que o definiu por diretrizes: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO.

De qualquer maneira, as expectativas de fazer do processo orçamentário um disciplinador da programação (MARTNER, 1971: 27) não foram atendidas pela experiência de orçamento por programas no Brasil e, portanto, foram frustradas as intenções de obter uma técnica única e segura de promoção do desenvolvimento econômico. O âmbito geral dos orçamentos públicos aprovados nas últimas décadas no Brasil, seja nos Estados e Municípios ou na União, continua centrado em ações pontuais e não em visões prospectivas articuladas.

Mesmo as recentes tentativas em estabelecer para o Governo Federal metas plurianuais é ainda restrita aos valores a serem investidos. A maior parte dos recursos, empregada nos gastos correntes, é orientada, na realidade, por uma inércia nos itens de consumo. Os recursos não são solicitados e empregados em cada unidade governamental objetivando claramente empreender ações.

Tal deficiência - constatada pela inexistência de planos que consigam entre dois períodos alterar substantivamente os valores correntes dos gastos - revela que o Brasil ainda carece de um real sistema de planejamento. Este deveria ser mais consequente e incisivo, para submeter e flexibilizar as decisões da política fiscal de longo prazo a um conjunto coerente de diretrizes, metas e programas que agregasse, de fato, gastos correntes e de investimento.

A bem da verdade, o que ocorre, apesar do emprego do orçamento por programas há décadas, é que muitas das decisões orçamentárias são orientadas mais por particularidades, que refletem uma difusão de propósitos, do que por políticas públicas articuladas. Isso nos obriga a concluir que o Orçamento Programa no Brasil é uma técnica que apresenta pouca relevância prática na tomada de decisões por órgãos centrais de planejamento.

## A DESCENTRALIZAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL DE 1998

A descentralização é inequivocamente o objetivo de maior impacto presente no texto da Emenda Constitucional número 19, EC 19. Alguns dos itens que constituem a EC 19, embora em menor quantidade do que outros que versam sobre questões vinculadas à contratação, remuneração e regime de trabalho de servidores públicos, têm a explícita intenção de promover uma descentralização e serão de maior significado no longo prazo, se transformados em ações concretas.

Nesse sentido, é necessário chamar a atenção para a introdução do Parágrafo 8º do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, CF/88. A redação desse novo artigo, introduzido pela EC 19, é a seguinte:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade cabendo á lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal.

Há um quadro comparativo<sup>3</sup> (divulgado pela Internet) entre o texto constitucional existente e as alterações introduzidas pela EC 19, elaborado pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado, MARE. Na análise deste novo Parágrafo 8º, o quadro comparativo indica que a aplicação de tais contratos de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira seria para “*propiciar o controle com base em resultados*”.

Essa nova forma de controle, proposta na EC 19, difere daquela do orçamento-programa, cujo controle de desempenho é centrado nas realizações presentes nos programas (MARTNER, 1971: 28). A distinção é que realizações são metas quantificáveis e resultados são os efeitos pretendidos de aspecto qualitativo (GUEDES, 1999: 76-80).

O que se percebe é que a EC 19 propõe uma revisão do conceito atual de controle que, quando associado ao Orçamento Público, é interpretado como o ato de liberar ou não os recursos dotados<sup>4</sup>. É necessário entender que o controle na administração pública brasileira sempre foi restrito ao aspecto da proibição administrativa. Jamais a atividade controladora foi na nossa administração pública interpretada como algo para além da centralizada fiscalização do cumprimento da Lei de Orçamento. Esta concepção condiciona o Orçamento Público a ser mera “*lei de meios*” pelos quais o estado se desincumbe de suas obrigações. Isso reduz o papel do orçamento à condição de instrumento de cerceamento e restrição e limita a atividade de gestão orçamentária à busca permanente do equilíbrio entre receitas e despesas.

A introdução de uma relação contratual de maior autonomia para os órgãos públicos, prevista na descentralização, contrapõe-se diretamente a esta subutilização dos mecanismos orçamentários. Está presente na EC 19, conseqüentemente, a indicação de uma nova metodologia de trabalho estabelecendo outra maneira que não somente o controle da verba dotada para gerenciar o orçamento.

Conforme a transcrição do parágrafo 8º revela, a EC 19 prevê regulamentação legal de caráter complementar às leis orçamentárias. É certo que estas duas leis regulamentarão aspectos distintos. A lei de Orçamento Público deverá abranger a universalidade dos valores monetários mobilizados pelo estado. A lei de regulamentação dos contratos entre tesouro e órgão versará sobre aspectos específicos que terão reflexos indiretos sobre os valores dotados no orçamento. É o caso específico do inciso II do parágrafo 8º sobre “*os controles e critérios de avaliação de desempenho*”.

O objetivo é o da convivência de contratos regulamentados de repasses aos órgãos públicos em conjunto com a Lei de Orçamento. Existem várias conseqüências possíveis:

1. As agências centrais de controle orçamentário e financeiro deverão ser múltiplas em suas habilidades controladoras para atender a diversidade dos contratos. O atendimento a esta multiplicidade poderá implicar no compartilhamento das

<sup>3</sup> Este quadro comparativo foi obtido por *download* em dezembro de 1998 através do *site* <http://www.mare.gov.br>.

<sup>4</sup> Esse processo de liberação de recursos é o denominado *ordenamento da despesa*, peculiar ao padrão adotado na atividade controladora externa e interna relativa a gestão orçamentária e financeira. O que se pretende é que seja superado dada a sua excessiva restrição formal.

decisões de repasses de verba e na minimização da interferência central sobre a realização de despesas e, portanto, no aumento da responsabilidade (*empowerment*) dos agentes executores das despesas.

2. Os diversos contratos detêm um potencial prazo de validade distinto da Lei de Orçamento, assim, abre-se a perspectiva de regulamentos de gastos não restritos ao ano fiscal.

3. A multiplicidade de instrumentos voltada para controle de resultados significa que haverá também uma diferenciação de como hoje se faz o controle. Por consequência, a Lei de Orçamento deverá compartilhar sua exclusividade na determinação da política fiscal e na gestão orçamentária e financeira.

4. A tentativa de encontrar um meio de convivência entre a Lei de Orçamento e as leis contratuais levará à redefinição de todo o processo orçamentário.

Todas estas implicações decorrem da introdução de um novo instrumento de controle agregado ao Orçamento Público. Tal instrumento, consagrado na França desde os anos 70, é o Contrato de Gestão. Há uma relativa novidade e pouca experiência prática em torno desta proposta no Brasil. No entanto, o modelo de controle por Contratos de Gestão parece ser o único meio capaz de viabilizar a reforma ao promover autonomia gerencial aos órgãos públicos.

O modelo, conforme a experiência francesa, visa a estabelecer uma relação entre órgão central e qualquer agência executora expressa claramente em um documento específico, denominado como Contrato de Gestão. Com base neste documento recursos serão repassados aos mais diferentes órgãos de Estado em consonância com ações previstas explicitamente em políticas públicas, a serem materializadas pelas agências receptoras dos recursos. Essa função de documento norteador de repasses, agora atribuída ao Contrato de Gestão e antes exclusivamente ao Orçamento Público, difere por permitir a introdução de diversificados parâmetros, ante as particularidades de cada situação, que não somente o provisionamento direto de recursos.

Com o uso dos Contratos de Gestão será realmente possível estabelecer e verificar se as distintas políticas públicas estarão sendo efetivamente pertinentes. Em resumo, os Contratos de Gestão, poderão permitir um controle de resultados em detrimento do formal controle de meios.

A introdução desse instrumento e seu uso disseminado exigirão, naturalmente, múltiplas modificações em direção à autonomia gerencial dos órgãos públicos. Essas modificações, obrigatoriamente, irão alterar o âmago da atual forma de gestão orçamentária dos recursos financeiros. Desarticular o que hoje está estabelecido em prol da descentralização é atingir estrategicamente uma função que há décadas vem sendo fortemente centralizada. A seguir, refletirei sobre cada um dos itens acima mencionados como possíveis consequências.

## A REDEFINIÇÃO NO PAPEL DAS AGÊNCIAS CENTRAIS DE CONTROLE

O controle financeiro e orçamentário central em geral é distribuído entre duas agências distintas. Uma faz o controle de acompanhamento da execução do orçamento e normalmente está vinculada aos órgãos de Planejamento. A outra realiza o con-

trole de caixa e se vincula aos órgãos da Fazenda. Essa divisão facilita que a existência de disponibilidades no caixa se torne o condicionante principal da execução do orçamento e, também, reforça a visão de que gestão orçamentária é somente a decisão de liberar os recursos do Tesouro.

Frente à descentralização é esperado que ocorra uma mudança na gestão orçamentária. É previsível que os responsáveis no Tesouro pelo controle central passem a se orientar por dados não somente os relativos às disponibilidades de caixa. A nova orientação poderá induzir os gestores do Tesouro a compartilhar as decisões antes de efetivá-las, pois precisam agregar informações de que não dispõem. Além do mais, os gestores deverão evitar que a unilateralidade das deliberações inviabilize a autonomia administrativa. É claro, também, que decisões compartilhadas exigem uma reciprocidade, ou seja, as decisões do controle central, tendo em vista preservar montantes mínimos de saldos de caixa, não podem ser desconsideradas.

O fato é que recai sobre os órgãos centrais de controle orçamentário a necessidade da introdução de novos elementos que balizem a sua atuação. Esses órgãos de autorização da liberação de recursos não mais poderão permanecer em oposição aos órgãos receptores, deverão aceitar novos indicadores na condução do seu trabalho (OCDE, 1997: 15) e, além de tudo, não mais poderão interferir diretamente em todas as decisões de gasto.

A alteração mais necessária reside na mudança de enfoque de análise dos órgão centrais, frente às necessidades dos órgãos executores de despesa. Estes não poderão continuar a ser vistos como se fossem agentes perdulários que merecem permanente desconfiança. O que se deve promover com a descentralização é a autonomia e não a tutela estatal cerceadora.

Exercer um controle fiscal não deve, portanto, continuar a ser visto como simplesmente fazer restrições. Caberá aos controladores centrais do orçamento passar a interpretar mais amplamente as conseqüências das necessidades de caixa em contraposição às ações dos órgãos públicos. A solução aponta para uma aproximação mútua de propósitos entre o equilíbrio de caixa e a continuidade das atividades, intermediados por indicadores de efetividade.

O novo papel esperado dos órgãos de controle central passa por uma positiva mudança na cultura de controle do setor público. As decisões, a cada momento, quanto à condução da política fiscal e ao equilíbrio de caixa, não deverão ser tomadas, desconhecendo a especificidade de cada política pública em andamento e de cada compromisso assumido por cada órgão.

Caso a condição de respeito às necessidades dos órgãos não seja observada, as decisões permanecerão sendo tomadas exclusivamente tendo por base quantidades monetárias. Assim, continuarão a ocorrer aproximações indevidas entre gastos que estão a serviço de propósitos distintos. Isso significa que é necessário que se passe a decidir sobre eventuais contenções de gastos, durante a execução do orçamento com, base, também, nas implicações dos cortes sobre a autonomia de cada órgão e sobre os prejuízos sociais, muitas vezes irreversíveis.

O conjunto de problemas, sempre presentes nas decisões cotidianas dos órgãos centrais de controle, poderá ser, em grande medida, superado pela utilização de Contratos de Gestão. A peça única Orçamento Público, dada a sua abrangência, poderá ser mais bem utilizada pelos órgãos de controle central se complementada por Contratos de Gestão. De tal maneira a resultante redefinição da forma de atuação das agências centrais de controle poderá representar a aceitação da diversidade de propósitos, a heterogeneidade das políticas públicas e o abandono da cultura de restrição.

## OS PRAZOS DAS LEIS QUE REGULAMENTAM OS CONTRATOS DE GESTÃO

Um dos princípios que orientam o orçamento e que tem grande importância gerencial é o da periodicidade. Presente na prática administrativa e na legislação, é de grande utilidade, devido à referência clara que fornece. Um período de validade oferece um parâmetro bem definido para determinar montantes de gasto, frente às disponibilidades de receitas. Retirá-lo da orientação do processo de orçamentação implica em fazer da gestão financeira um ato aleatório, pois a capacidade de previsão seria restringida a prazos curtos senão fatalmente comprometida.

Os Contratos de Gestão não podem ser instrumentos introduzidos, desconhecendo-se o processo já definido em torno do orçamento. Este processo, por sua regularidade, cria a possibilidade de um amplo e organizado contato entre os diferentes níveis hierárquicos da administração e, também, entre distintas forças políticas pelo esforço anual de alocação de recursos. A segura periodicidade do processo não deve ser abandonada, ao incluir os Contratos de Gestão para promover a autonomia orçamentária e financeira.

Além do mais, tanto por seu significado na cultura organizacional pública, como por seu valor democrático de interação entre agentes políticos, o Orçamento Público, como uma única referência comum na programação do conjunto de ações públicas, deverá cumprir um papel estratégico na descentralização administrativa. Sem um acompanhamento consolidado das contas públicas, será impossível garantir uma gestão autônoma dispersa entre órgãos.

Os prazos de validade dos Contratos, por sua vez, frente ao pretendido pelos órgãos, em cada caso, poderão necessitar ultrapassar os anos fiscais. Não há, porém, maiores problemas, além de ter que condicionar, no Orçamento Público, parcelas de valores na abrangência dos Contratos de Gestão. Naturalmente, a cada vez que se estabeleça anualmente a Lei de Orçamento, poderão, por consequência, serem revistas as metas de desempenho firmadas nos Contratos. Em princípio, a convivência entre a Lei de Orçamento e os Contratos de Gestão é possível e razoavelmente simples, desde que a supremacia do Orçamento Público seja resguardada.

Essa condição significa reafirmar o Orçamento Público como o instrumento principal a ser observado na formulação de cada Contrato de Gestão.

Caberá somente à lei, prevista no parágrafo 8º, indicar os prazos dos Contratos (se por mais de um ano ou não), órgãos de controle, indicadores básicos, objetivo da avaliação, penalidades previstas no caso do não cumprimento etc., que permitam o uso concomitante do Orçamento Público e dos Contratos de Gestão. Assim, apesar de existirem prazos distintos e de versarem igualmente sobre matéria financeira, tanto os Contratos como o Orçamento poderão ser utilizados em conjunto, sem maiores dificuldades práticas.

## O CONTROLE VOLTADO PARA OS RESULTADOS

Como foi visto anteriormente, será com base nos Contratos de Gestão que o gerenciamento de recursos poderá observar outros critérios que não mais os de restrição, cujo fim último é exclusivamente voltado para o equilíbrio financeiro. Se novos parâmetros passarem a ser considerados na gestão financeira e orçamentária pública, os órgãos que porventura estejam com domínio de suas ações (no sentido de estarem realizando as ações que foram contratadas) não serão indevidamente prejudicados por cortes indistintos de verbas, frente às necessidades conjunturais de contenção de recursos do caixa.

Os Contratos de Gestão, em princípio, criarão a possibilidade de uma gestão orçamentária mais discriminatória, seletiva. A alteração poderá trazer reflexos positivos diversos de fortalecimento da autonomia gerencial - tal como a possibilidade de premiação da eficiência por permitir que os recursos orçamentários, eventualmente economizados por um órgão, sejam acrescidos, e não suprimidos, nos novos orçamentos<sup>5</sup>. Será possível, pela adoção dos Contratos de Gestão, superar a limitada sistemática de controle orçamentário por verificação de procedimentos nos gastos, conhecida por “ordenamento da despesa”.

A forma de executar o orçamento, orientada pelo controle de resultados, corresponde a aceitar o que ocorre na coletividade, como orientação principal das ações públicas. Com tal aceitação, poderemos elevar os problemas sociais para a condição *sine qua non* das organizações públicas. Isso abrirá a possibilidade para gerenciar as organizações públicas exclusivamente em função dos problemas encontrados na sociedade e tornará possível fazer com que qualquer modificação nos problemas sociais implique em alguma simultânea modificação nas organizações públicas.

A situação de dupla alteração (nos problemas enfrentados e nas organizações) gera uma relação de correção e adaptação permanente da organização com o ambiente social em que se insere. A proposta de controle por resultados embute, portanto, um processo de controle organizacional de auto-referência e de auto-resultado (Schwaninger, 1998: 8).

---

<sup>5</sup> A prática, na execução do orçamento, é de que as dotações orçamentárias que não tenham sido utilizadas até o final do ano não sejam novamente consignadas no orçamento subsequente. Para fugir a essa situação, classificada como “economia orçamentária”, é comum que, ao final de cada exercício, as Unidades Orçamentárias responsáveis pela execução dos gastos gastem rapidamente toda a verba disponível para evitar, no ano seguinte, a punição de não obtê-las novamente.

O novo tipo de controle orientado pelo que ocorre fora do órgão irá ponderar a ação pública desenvolvida em busca de benefícios públicos com base nos benefícios obtidos. Isso acarretará a incorporação dos múltiplos impactos ocorridos no meio social como os balizadores das ações futuras e da própria organização.

Vincular a perspectiva ao orçamento altera a discussão em torno do mesmo para além da simples mensuração de valores necessários para consignação em itens de despesa frente a um total de receita esperado. Substituir o simples controle de caixa pelo controle de resultados na orientação da gestão orçamentária significará aceitar a complexidade das políticas públicas na determinação do uso dos recursos financeiros.

Naturalmente a aceitação de novos critérios na gestão orçamentária exigirá um longo prazo. Não será somente a existência de um Contrato de Gestão que fará com que todos (governantes, legisladores, servidores públicos e sociedade civil) passem a perceber, interpretar e compreender a efetividade das ações públicas. O que será possível é a criação gradativa de uma nova cultura de resultados catalisada pelos Contratos. O que estes permitirão é o início da percepção de que existe um ambiente complexo, onde os órgãos atuam e que interfere na mesma proporção em que recebe interferência. Isso significa passar a incorporar no cotidiano da gestão pública elementos exógenos consistentes advindos de uma realidade coletiva.

## A REDEFINIÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O processo orçamentário visa formalmente integrar distintos níveis hierárquicos da administração e o governo. Isso porque, dentre outras características, é o Orçamento Público uma rede de informações (WILDAVSKY, 1986:7-13). Quando desejado é também convocada a coletividade para fortalecer essa integração. As etapas formais percorridas na integração administração/governo pelo processo orçamentário são: elaboração da peça orçamentária pelo Executivo, autorização legislativa, execução da Lei de Orçamento e controle legal. São etapas que também guardam coerência com a necessidade de planejamento.

No entanto, o processo orçamentário seguinte reproduz em boa parte as bases estabelecidas nos Orçamentos anteriores. Isso por dois motivos: primeiro, a receita prevista corresponde, na maioria das vezes, a somente uma expectativa de arrecadação percentualmente superior à anterior - tendo em vista mudanças nos níveis gerais de preços, aumento da atividade econômica ou expansão real da renda - e, segundo, esta receita esperada irá atender a uma enrijecida distribuição relativa da despesa entre órgãos, funções de governo e categorias econômicas. Não ocorrem a cada ano constantes reavaliações substantivas das políticas fiscais que determinem específicos cortes e/ou privilegiem certos gastos. No máximo, persegue-se a tentativa de promover superávites que não explicitam mudanças substantivas além da mera contenção de gastos, aumento de receitas ou ambos em conjunto.

Na prática, o processo orçamentário está condicionado a refletir muito do que já está estabelecido em termos de ação estatal e pouco determina novos rumos qualitativamente distintos nos empreendimentos e nas políticas públicas. Uma demonstra-

ção dessa inércia orçamentária se revela no Artigo 212 da Constituição Federal, que determina um mínimo de dezoito por cento (18%) de aplicação das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A preocupação em estabelecer um percentual significativo para uma função de governo estratégica no desenvolvimento social de um País é, sem dúvida, meritória. O problema reside em restringir essa preocupação ao cumprimento de uma norma legal. Cumprir o Artigo 212 não significa necessariamente que houve uma ação efetiva em prol do ensino, é somente uma limitação de gastos aos dezoito por cento.

Os controles legais decorrentes se prendem a constatar se o tal percentual está sendo cumprido ou não. Caso não esteja, e a verificação é uma simples conta aritmética, será punido o responsável pela ação inconstitucional. O prejuízo ou, talvez, o acerto em não fazê-lo nunca irão transparecer.

Os Contratos de Gestão poderão redefinir situações como essa em que as ações públicas são mais dirigidas por tentativa e erro<sup>6</sup> do que por resultados ou efetividade. Os novos parâmetros presentes nos Contratos poderão determinar ações que irão refletir-se em percentuais de gastos. Assim, será possível reverter o entendimento corrente de que basta uma participação relativa do gastos, consignada no orçamento, para determinar um conjunto de ações pretendidas.

O processo orçamentário poderá permanecer cumprindo exatamente as mesmas etapas hoje existentes. A diferença é que tanto as tradicionais formas de elaboração da proposta orçamentária e do controle legal irão ter acrescentados novos elementos que poderão fazer do processo orçamentário um contínuo meio de aprimoramento da ação governamental. Por isso, o fundamental controle externo peculiar do tradicional processo orçamentário, realizado *a priori* e *a posteriori*, poderá ter acrescentado um meio permanente de correções durante a execução das ações públicas, advindo de um controle de acompanhamento através de Contratos de Gestão.

Pela introdução dos Contratos o processo orçamentário poderá deixar de ser uma seqüência formal de etapas para ser cumprida. Com os Contratos de Gestão, indicadores mais precisos poderão retirar a característica de rito processual da gestão orçamentária e revelar meios mais seguros de tomada de decisão, para obter resultados condizentes com necessidades sociais.

## REFLEXOS DA ALTERNATIVA POR CONTRATOS DE GESTÃO

O que se depreende do EC 19 é que há intenção de descentralizar a gestão financeira e orçamentária. Para promovê-la, será necessário utilizar um instrumento de gerenciamento que respeite a distinção das peculiaridades entre os órgãos públicos. A avaliação de resultados é um meio seguro de evidenciar distinções, pois cada resultado é diferente na sua natureza, e, conseqüentemente, pode atender a uma gestão descentralizada.

---

<sup>6</sup> A tentativa e o erro são características das eleições, ou seja, será punido o erro ou premiado o acerto no episódico momento das urnas.

O provisionamento direto de recursos orçamentários para a execução de gastos (controle de meios), realizado pelo modo como hoje se faz o controle orçamentário, torna indistintas as agências ao padronizar excessivamente as solicitações de gastos (restrita às notas de empenho). Assim se faz necessário existir um outro instrumento de controle, em que as distinções entre os órgãos sejam explicitadas e que contemple avaliações de resultados. A alternativa para tanto são os Contratos de Gestão.

É claro que a dissociação de propósitos de controle entre o Orçamento Público e os Contratos de Gestão não nega a sua condição comum de instrumentos de gestão orçamentária. Porém, os Orçamentos, como instrumento de controle, apresentam exclusivamente as unidades monetárias como parâmetro, enquanto os Contratos de Gestão agregam diversificados parâmetros.

A concepção de Contratos de Gestão voltados para resultados, no entanto, difere da obtida pela pequena experiência ocorrida no Brasil. Uma tentativa nos anos de 1992 a 1995 pelo Governo do Estado de São Paulo entendia, segundo André (1995: 71), que esses contratos deveriam ser *“instrumentos de uma administração por objetivos no setor público, visando à qualidade de serviços e à eficiência das organizações”*.

Uma administração por objetivos subentende que serão ainda as metas determinadas na programação o principal parâmetro avaliado. Sendo assim, ainda persiste na administração por objetivos uma visão idêntica à de orçamento-programa de orientar as ações somente por realizações. Ao persistir em privilegiar análises de caráter quantitativo, vislumbradas em metas programadas, o controle ainda será feito pelo provisionamento direto de recursos, o que significa que ainda está subjacente a existência de uma centralização de comando de todas as agências com base em unidades monetárias.

Além do mais, é necessário entender que os Contratos de Gestão poderão, para garantir a descentralização administrativa, apontar para outras fontes de financiamento que não a das receitas tributárias.

Devido a todos esses aspectos, o papel a ser atribuído aos Contratos de Gestão será o de efetivar a descentralização de controles financeiros, identificar necessidades de financiamento para além do simples provisionamento financeiro (prover valores para efetivar compras) e transcender as limitações dos controles orçamentários tradicionais.

No entanto, de todos estes itens o que deve ser destacado é que os Contratos de Gestão deverão promover a gestão em busca de resultados. Com isso, mais do que um acréscimo aos controles tradicionais, o Contrato de Gestão deverá indicar uma modificação substantiva. Não bastará repetir formas ortodoxas de realizar planejamentos estratégicos com base em metas. Os resultados que se buscará identificar nos Contratos irão ocorrer na realidade social, dentro de seu dinamismo e de suas contradições, o que significa perceber que os Contratos de Gestão deverão estar a serviço da democratização, o que nem sempre cabe em programas de Governo definidos em metas quantitativas.

O tema Contrato de Gestão é ainda pouco desenvolvido no Brasil. São poucas as experiências existentes e ainda há uma distorção do que se venha a pretender com eles. Os poucos documentos oficiais existentes apontam para esse equívoco conceitual de emprestar aos Contratos de Gestão a característica de buscar atingir resultados previamente determinados com parâmetro em metas que tendem a restritos valores monetários (MARE, 1995: 10).

O mais indicado seria que esses Contratos não fossem excessivamente padronizados, observassem a avaliação do desempenho qualitativa (PINTO, 1986: 83), não contemplassem somente duas partes, Governo e órgão, mas também representações sociais. Se os Contratos passarem a refletir relações contratuais estabelecidas por mudanças qualitativas referentes a políticas públicas certamente terão maior chance de sucesso na promoção da descentralização administrativa.

## CONCLUSÃO: UM NOVO CONVÍVIO ENTRE CONTROLE E EFETIVIDADE

A descentralização administrativa, em conjunto com novos parâmetros de financiamento dos órgãos públicos, apresenta uma possibilidade de alteração significativa no processo orçamentário. A minimização do controle centralizado na execução do Orçamento Público e o acréscimo de novos dados de hierarquização de recursos, advindos dos Contratos de Gestão, trarão (GUEDES, 1999: 104) mudanças nas formas de controle, quanto aos seguintes aspectos:

1) O papel do Orçamento poderá ser minimizado enquanto instrumento de barganha política;

2) A apresentação de novos dados associados ao Orçamento poderá exigir a reorganização administrativa com a criação ou alteração dos órgãos de controle interno e externo do Estado;

3) Há um potencial de recuperação dos atributos técnicos relacionados à integração entre planejamento e Orçamento, perseguidos há décadas desde as primeiras tentativas de introdução do Orçamento-Programa.

4) A introdução de metodologias de avaliações dos resultados permitirá, para além da eficiência e eficácia, a verificação da efetividade das ações públicas, sendo esse o elemento de diferenciação essencial com as anteriores mudanças técnicas relacionadas ao Orçamento Público.

Todos os aspectos, acima discriminados, significam a revisão do conceito de controle por limitação dos recursos para a compra de itens. Essa revisão é necessária para que a forma de gerir o orçamento por restrição dos repasses financeiros deixe de tolher iniciativas e desarticular a gestão autônoma.

A adoção de um novo conceito de controle, que atenda à descentralização, depende da existência de unidades autônomas que atuem independentemente da tutela do Estado e que sejam orientadas para atender resultados ocorridos na complexidade das relações sociais. Dado o dinamismo dessas relações, as transformações no meio social exigem também concomitantes alterações nas estratégias adotadas, o que nem sempre cabe em um processo orçamentário tradicional.

Outra conclusão é a de que tanto a nova percepção da complexidade das ações públicas como a descentralização administrativa, que em conjunto estão fornecendo um novo conceito mais geral de administração pública, indicam que não se está apresentando somente uma nova técnica de racionalização, em que se espera que a introdução poderá de *per si* advir em uma disciplina maior das ações públicas, como foi pretendido no passado com o orçamento-programa.

A descentralização, junto à necessidade de reorientar o objeto de controle, exige identificar a emergência de novos agentes diferenciados: um central, orientador do conjunto de resultados, e outros descentralizados, responsáveis individuais por efetivá-lo. Com essa polarização definida, a ainda presente relação de tutela estatal, junto com os sistemas orientados para garanti-la<sup>7</sup>, poderá ter suas bases substituídas por Contratos de Gestão, apresentando, assim, um esteio concreto para o novo padrão gerencial público.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDRÉ, Maristela Afonso de, “Contratos de gestão, contradições e caminhos da administração pública”, in Revista de Administração de Empresas, RAE, São Paulo, v. 35, nº 3, p. 6-13.
- ANDRÉ, Maristela Afonso de, “Contratos de gestão: texto básico para subsídios às discussões sobre a reforma do Estado”, Convênio IBAM/IPEA/ENAP, Rio de Janeiro, IBAM, 1994. 72p.
- BELCHIOR, Procópio G. O., “Novo orçamento-programa”, Rio de Janeiro, Ed. Palas, 1976.
- BURKHEAD, Jesse, “Orçamento Público”, Rio de Janeiro, Editorada Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- GUEDES, Alvaro Martim, “Orçamento público e descentralização administrativa”, Tese de Doutorado, E.A.E.S.P. – FGV, março de 1999.
- MARTNER, Gonzalo. “A técnica de orçamento por programas e atividades”, in Revista de Finanças Públicas, jan/mar de 1971.
- OCDE, “The changing role of the central budget office”, OCDE/GD(97)109.
- SCHANINGER, Markus, “Vencendo a complexidade, um conceito de *fitness* organizacional”, in Revista de Administração de Empresas, RAE, Volume 3, número 3, jul/set 1998, páginas 6-15.
- WILDAVSKY, Aaron B., “Budgeting: a comparative theory of budgetary processes”, Transaction Publishers, 1986.

---

<sup>7</sup> Sendo, no caso em particular, o Sistema de Administração Financeira, SIAF.

---

# **SISTEMAS DE COMPRAS NO BRASIL: A LEI DE LICITAÇÃO E A FUNÇÃO COMPRAS DA EMPRESA PRIVADA**

---

André Lucirton Costa<sup>1</sup>

## **Resumo**

O setor público brasileiro está passando por um processo de transformação e reestruturação administrativas. Existe um certo consenso na necessidade de se mudar o sistema de compras públicas no Brasil, para buscar mais agilidade, eficiência e transparência. Este trabalho procura resgatar os conceitos, procedimentos e técnicas envolvidos nos sistemas de compras das empresas privadas e compará-los com aqueles praticados pelas organizações públicas. Investigará as possibilidades de aplicação pelo setor público de algumas práticas reconhecidamente poupadoras de recursos, tornando-o mais eficiente.

## **1. Introdução**

Neste trabalho procurar-se-á analisar as diferenças e semelhanças entre os modelos de compras utilizados pelas organizações privadas e aquele utilizado no setor público brasileiro, disciplinado pela Lei nº 8 666/93. Alguns juristas poderão argumentar que tal comparação é impossível, visto que tais entidades públicas e privadas possuem objetivos jurídicos diferentes, entretanto, não se advoga a simples substituição dos modelos; esta comparação se faz necessária para melhorar, onde for possível, o sistema de compras do setor público. Os procedimentos de compras do setor privado são, no Brasil, tidos como mais produtivos (e econômicos) que os adotados pelo setor público. Este hiato entre os modelos, como será demonstrado neste trabalho, não depende exclusivamente da diferenciação jurídica, dos objetivos, dos princípios que os norteiam, mas também, e principalmente, da técnica, da metodologia utilizada para garantir estes princípios.

## **2. Objetivos dos modelos**

A palavra Compras nas organizações privadas já tende ao desuso, hoje substituída por administração de suprimentos ou procurement. Apesar disto neste trabalho ainda será usada a nomenclatura “Compras” para confrontar com o

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

estabelecido na Lei de Licitação brasileira, apesar da palavra já não representar a modernidade do conceito. Ela pode ser definida, como visto em COSTA (1994), como uma função administrativa dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização, bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo.

Licitação, segundo FIGUEIREDO (1994) e MEIRELES (1983), pode ser definida como um procedimento administrativo, um meio técnico legal, uma sucessão ordenada de atos que visam a garantir princípios jurídicos consagrados e controladores dos atos do Estado. Procura a licitação, portanto, atingir dois objetivos: selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública.

Procedimento administrativo ou mesmo sucessão ordenada de atos fazem parte do “sistemas de informação e controle” observada na definição de compras, o último é gênero, o primeiro espécie. Como os sistemas de informação e controle do Estado devem garantir direitos dos cidadãos, em geral, estão sujeitos a regras exaustivas, atos formais e a procedimentos mais detalhados daquelas das empresas privadas. Este fato cria a primeira confusão: o procedimento de licitação é um mal necessário porque nas organizações públicas não se tem a figura do proprietário para zelar pela operação.

A empresa privada, tal qual a organização do Estado, é considerada conceitualmente uma burocracia. Na grande empresa privada moderna a figura do proprietário não mais existe, é substituído pelo gestor, pelo administrador profissional, que, se de um lado não tem a lei para regular sua autoridade, possui normas internas escritas, numa organização hierarquizada e também burocrática. MOTTA & PEREIRA (1991, 39) afirmam que as grandes empresas norteamericanas “são entidades ‘quase-públicas’, que deixaram ou estão deixando de ser controladas pelos proprietários, para serem controladas por administradores profissionais”. A conclusão que se segue é que na maioria das grandes empresas privadas moderna não existe a figura do proprietário. Ela é controlada por administradores profissionais guiados, não por um conjunto de normas editadas por um poder legislativo, mas por normas internas próprias. As organizações pública e a grande empresa moderna são, portanto, burocracias. Os sistemas de informação e controle em suprimentos, nas entidades privadas ou públicas, seguem o mesmo princípio de respeito a uma norma, interna no caso das empresas privadas e externa no caso de empresas públicas.

Portanto, demonstra-se que a diferença entre os dois sistemas de compras (entre o setor público e as empresas privadas) não reside na sua estrutura de propriedade. Mas então, qual a diferença entre os sistemas? A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa e propiciar iguais oportunidades àqueles

que desejam contratar com a Administração Pública. A “contratação vantajosa” é um objetivo comum entre a empresa privada e a Lei de Licitação. Entretanto, a igualdade entre os participantes (licitantes) não tem a mesma característica nos dois sistemas. Nas empresas públicas essa contratação assume importância capital, sendo um princípio constitucional norteador do próprio Estado de Direito. Segundo MELLO (1993, 23), na esfera pública, “a igualdade é um princípio que visa a duplo objetivo, a saber: de um lado propiciar garantia individual contra perseguições e, de outro, tolher favoritismo”.

A empresa privada, ao contrário da entidade pública, não precisa adaptar seu sistema administrativo de compras para propiciar garantias individuais aos seus possíveis fornecedores. Entretanto, mesmo no setor privado, também existe um certo controle para manter a igualdade entre os licitantes. Este controle não está explicitado normativamente, como no caso do setor público, mas é observado implícito na metodologia de avaliação de fornecedores, na exigência de normas de qualidade para os vendedores, na pesquisa de novas fontes de fornecimento e na sistemática de controle das negociações. Esta fiscalização é indireta e observada em controles genéricos do departamento, através, dentre outros, de auditorias nos contratos, análise de custos, comitê de ética e, principalmente, de sua produtividade. Se em cada sistema de informação e controle de compras for colocada uma balança, onde de um lado está a contratação mais vantajosa e de outro a igualdade, certamente que a sistemática do setor público buscará deslocá-la para o lado da igualdade; ficando a balança do setor privado deslocada para o lado da contratação mais vantajosa.

### **3. Comparação entre os sistemas de compras**

O **Quadro 1** esquematiza as principais diferenças entre o sistema de compras utilizado nas empresas privadas e a Lei de Licitação, utilizada nas empresas públicas. Os modelos de Compras ou Suprimentos das empresas privadas não são únicos, existem vários modelos conceituais e teóricos observados na literatura, como visto em ZENS (1994); MERLI (1994); LEENDERS & BLENKHORN (1991) e ANSARE & MODARRESS (1990). Neste trabalho sintetizou-se o sistema de compras das empresas privadas tendo como base o modelo de ANSARE & MODARRES (1990). Este modelo foi julgado mais apropriado para o caso das empresas brasileiras. As compras públicas estão sistematizadas no Brasil pela Lei 8 666/93. Para simplificação e padronização de nomenclatura será usado o termo “compras” para se referir ao sistema de aquisição observado nas empresas privadas e “licitação” ao sistema normativo das empresas públicas.

**Quadro 1: Quadro sinóptico demonstrativo das diferenças entre os modelos de compras**

PARÂMETRO	COMPRAS	LICITAÇÃO
SELEÇÃO DE FORNECEDORES	Critério de seleção centrado no fornecedor Negociação Possibilidade de parcerias Critério com base no custo do ciclo de vida	Critério de seleção centrado no produto Cotação Impossibilidade de parcerias Critério de seleção com base no preço
AValiação DOS FORNECEDORES	Facilidade de usar como critério fornecimentos passados	Dificuldade de usar como critério fornecimentos passados
CUSTO DE PEDIDO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menores custos de pedidos, parcerias fazem tender a zero.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grandes custos de pedidos, alto custo de vendas para o fornecedor</li> </ul>
TAMANHO DO LOTE DE COMPRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menores lotes de compra</li> <li>Entregas constantes (JIT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grandes lotes de compra</li> <li>Entregas constantes só com Registro de Preços ou Padronização</li> </ul>
TEMPO DE REPOSIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menor</li> <li>Tende a zero com os sistemas eletrônicos, Kanban e JIT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior</li> <li>Processo obedece à lógica cronológica</li> <li>Recursos podem aumentar o tempo</li> </ul>
PREÇO E CONCORRÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concorrência em qualidade, entrega, serviços, preços, tempo de vida do produto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concorrência centrada no preço</li> </ul>
ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Especificação mais flexível</li> <li>Fornecedor pode participar de projetos</li> <li>Modificação na especificação com curva de aprendizado de fabricação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprador fornece especificação formal no início do processo de compra que tende, em regra, a ser seguida rigorosamente</li> </ul>
INSPEÇÃO DE QUALIDADE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pode ser no próprio fornecedor, qualidade garantida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificuldade de trabalhar com qualidade garantida</li> </ul>
CONTRATOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Longa duração (JIT)</li> <li>Flexível na especificação do produto</li> <li>Incorpora melhoria técnica e qualidade</li> <li>Modificações por negociação</li> <li>Troca de informação técnica durante o contrato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Curta duração</li> <li>Na prática, mais rígido</li> <li>Especificação formal</li> <li>Dificuldade para incorporar melhorias técnicas</li> <li>Dificuldade troca de informação técnica</li> </ul>
CONTROLE SOBRE A FUNÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menor nível de formalismo</li> <li>Controle "genérico" sobre a função</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior nível de formalismo, tudo deve ser documentado</li> <li>Controle sobre cada compra</li> </ul>

### 3.1. Seleção de fornecedores

Nos procedimentos de Compras nas empresas privadas existe uma grande preocupação com as condições do mercado, com a qualificação “genérica” do fornecedor e com a avaliação de entregas anteriores. Na Lei de Licitação há uma clara inquietação com a decisão de seleção. A licitação parece partir do princípio de que o mercado possui ampla capacidade e interesse em fornecer ao serviço público, pois exige para os processos de compras apenas “ampla publicidade” daquilo que se deseja comprar, como se isto por si só bastasse para encontrar um bom fornecedor.

Segundo LEENDERS & BLENKHORN (1991, 29-30), “Na visão tradicional de suprimentos, o comprador reage aos esforços de marketing de fornecedores atuais e em potencial, se o mercado é incapaz de satisfazer aos objetivos de qualidade, quantidade, entrega, preço e serviço, o comprador pode bem ser forçado a desenvolver novas fontes de suprimentos”. Foi criada, para tanto, a subfunção de desenvolvimento de fornecedores, prática não observada no setor público brasileiro.

Nas empresas privadas, a análise do fornecedor tem peso estratégico na decisão de sua seleção. Sua capacidade de fornecimento, organização para qualidade, controle do processo, situação financeira, dentre outras, são analisadas in loco, sem formalismo, e eventualmente podem até fazer parte do processo de seleção. Já na esfera pública brasileira, para a habilitação, segundo o artigo 27 da lei 8 666/93, nas

licitações, exigir-se-á dos interessados exclusivamente, documentação relativa à: a) habilitação jurídica; b) qualificação técnica; c) qualificação econômico-financeira; e d) regularidade fiscal. A lei pode parecer mais exigente nas qualificações, contudo, a formalidade de seus procedimentos (segundo o artigo 30, a comprovação da “aptidão técnica, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado”) e a tentativa de garantir a competitividade (limitando genericamente as exigências à habilitação) podem, na prática, desvirtuar os objetivos desta fase.

Não é apenas com documentos formais e registrados que se comprova a aptidão para o fornecimento. Uma análise mais criteriosa, com visitas de representantes do setor público à instalação dos fornecedores, análise técnica de seu aparato produtivo e sua estrutura organizacional, parece, quando feita por critérios anteriormente estabelecidos para cada caso (consistentes e objetivos), ter mais eficiência e eficácia que a simples apreciação de documentos.

### **3.1.1. Negociação**

Pode-se distinguir duas metodologias para a decisão ou escolha de fornecedores: a primeira, genericamente chamada de “cotação”; e a segunda, chamada de “negociação”. O sistema que adota a cotação para escolha da empresa fornecedora pode ser visualizado no modelo proposto por WEIL (1954, 170) e consiste na escolha dos participantes, divulgação da concorrência, na definição dos critérios de avaliação e decisão e escolha das pessoas que farão o julgamento da concorrência

Note-se uma semelhança deste sistema, observado na literatura especializada em compras da década de 50/60, com o procedimento adotado pela Lei de Licitação. Não existe acaso nesta semelhança, porquanto os procedimentos licitatórios nasceram de sistemas administrativos conhecidos e testados também nas empresas privadas. Os legisladores buscaram nas teorias administrativas a base para garantir, nos procedimentos, aqueles imperativos que reclamava a doutrina jurídica. Contudo, a realidade empresarial e a liberdade jurídica da empresa privada tornaram obsoleto um modelo que foi aperfeiçoado visando a dar mais eficiência às suas aquisições externas. A negociação, que antes era proibitiva devido à sua dificuldade de controle, passou a ser prática corrente nas indústrias, conforme já atestavam HEINRITZ & FARRELL (1983, 210). em 1983

Acresce-se que num setor oligopolizado da economia, como existem muitos no Brasil, o sistema de cotação é particularmente perigoso. Com poucas empresas no mercado (dada à possibilidade de controle dos preços por conluio entre as partes), abrir cotação para decidir a contratação é participar de um jogo com cartas marcadas, onde certamente o perdedor será o comprador. Entretanto, a negociação é um problema para o setor público. No Brasil ainda não foi determinado um modelo jurídico para que alie as vantagens da negociação às exigências de controle dos atos do Estado

### 3.1.2. Parcerias

DEMING (1990, 147).afirma que “uma relação de longo prazo entre o comprador e o fornecedor se faz necessária para assegurar melhor economia.” Não existe a possibilidade de ocorrer parcerias em compras no setor público brasileiro. O relacionamento com o fornecedor nas entidades que utilizam do sistema de licitação no Brasil é feito por contrato de curta duração.. Esta política não pode ser adotada pela empresa pública, é incompatível com a legislação vigente, a Lei nº 8 666/93 não admite contratos de longa duração. O Prazo máximo de contrato, para compras, está condicionado a vigência dos créditos orçamentários (artigo 57 da Lei nº 8 666/93). Uma modalidade de licitação, o Registro de Preços, poderia ser uma alternativa de se estabelecer parceria, mas não é isto que está ocorrendo na prática, o Registro de Preços tem duração máxima de um ano (artigo 14, § 3º da Lei nº 8 666/93).

O sistema de padronização proposto por lei é a metodologia que mais se aproxima ao modelo de parceria utilizado nas empresas privadas. GASPARINI (1993, 438) já afirmou que “a eleição da marca ou a adoção do *standard* próprio somente pode acontecer mediante prévia e devida justificativa, lastreada em estudos, laudos, perícias e pareceres técnicos, em que as vantagens para o interesse público fiquem claras e sobejamente demonstradas, sob pena de caracterizar fraude ao princípio da licitação.” Contudo, ainda segundo GASPARINI (1993, 438), a padronização “não leva, automática e inexoravelmente, à dispensa ou à inexigibilidade da licitação. Ela será realizada com todos os que podem oferecer o material, equipamento ou gênero padronizado, pois, em tese, estão em condições de atender ao negócio desejado pela entidade compradora” O sistema de seleção do fornecedor, com base no processo de padronização admitido pela Lei de Licitação, pode a princípio parecer análogo ao sistema adotado nas compras just-in-time, porém sua semelhança não segue adiante. Não há possibilidade de contratos flexíveis e de longa duração; não há a hipótese de um canal para troca de informação técnica durante o contrato e anterior a ele, objetivando melhorias que possam ser incorporadas ao contrato; não há mútua assistência para desenvolvimento da qualidade (treinamento, projetos, etc.); dentre outras características do sistema de parceria japonês.

### 3.1.3. Critério de seleção

Na licitação, a seleção é decidida pelo preço, raras exceções são admitidas pela Lei brasileira. No setor privado, a seleção é decidida por uma composição de critérios, envolvendo qualidade, confiabilidade, proximidade do fornecedor, entregas passadas, dentre outros. Uma pesquisa de FREELAND (1991) na indústria americana mostrou que o preço é o terceiro critério em ordem de importância para seleção do fornecedor, perdendo para qualidade dos produtos e serviços. A proximidade do fornecedor é o quarto critério. (no Brasil, o setor público não pode fazer esta discriminação de localidade).

De acordo com Deming (1990, 24), “o preço não tem sentido sem uma medida da qualidade que está sendo adquirida. Sem dispor de medidas adequadas de

qualidade, os negócios tendem a ser feitos com quem oferecer orçamento mais baixo, e o resultado inevitável é baixa qualidade e custo elevado. O propósito de adquirir ferramentas e outros equipamentos deveria ser o de minimizar o custo líquido por hora (ou ano) de vida útil.” Segue enfatizando o autor, “certas experiências infelizes em transporte de massa, dado o desempenho irregular do equipamento, adquirido com base apenas no preço, talvez tenham significado o atraso na expansão do transporte em massa nos Estados Unidos por uma geração.”

### **3.2. Avaliação dos fornecedores**

No setor público brasileiro toda avaliação que puder prejudicar o fornecedor no futuro (inabilitá-lo, por exemplo) deve ser formalmente Documentada. A Lei nº 8 666/93 descreve, nos artigos 86 a 88, as sanções administrativas para o caso de inexecução dos contratos. Toda avaliação dos fornecedores deverá ter como base a letra da referida lei, que prevê: a) advertência; b) multa (prevista no contrato); c) suspensão temporária de participação em licitações (prazo máximo de dois anos); d) declaração de inidoneidade para licitação (com direito á reabilitação).

A avaliação nas organizações públicas brasileiras terá como base a execução ou a inexecução do contrato. Não existe diferença entre uma execução sofrível e uma execução satisfatória; nos dois casos o fornecimento foi executado. O fornecedor que teve uma entrega tumultuada, com pequenos atrasos e problemas de qualidade, é avaliado da mesma forma que aquele que se esmerou em atender com precisão a Administração Pública: os dois concluíram o contrato.

O resultado final da avaliação dos fornecedores no setor público será uma qualificação ou desqualificação do fornecedor, que ainda pode recorrer da decisão. Na maioria das empresas privadas, a avaliação do fornecedor está intimamente ligada ao processo de seleção de fornecedores. Por “seleção” entende-se a decisão de contratar um vendedor; e por “avaliação”, o resultado do acompanhamento dos fornecedores. Se o fornecedor não cumpre o estabelecido, ou começa a apresentar problemas de entrega, qualidade, preço, etc., ele é substituído. A avaliação monitora este processo.

### **3.3. Custo de pedido**

A somatória dos custos necessários para efetivar uma encomenda nas compras do setor público brasileiro são mais altos que os praticados pelas empresas privadas. É possível citar alguns custos (e atividades) exemplificadores destas diferenças. No setor privado, não existe publicação de edital em jornais; não existe nem mesmo editais formais, como observado nas compras públicas brasileiras; a sistemática jurídica do processo de compras do setor público requer considerável conhecimento legal e processual, portanto, bacharéis em Direito especializados. A especificação do objeto, intensamente detalhada no sistema público, requer pessoal técnico específico; o formalismo do processo (“papelada”) necessita de uma estrutu-

ra funcional maior que aquela observada no setor privado. Também as despesas que ocorrem para os licitantes (documentos registrados, certidões, pessoal para formalização da proposta, etc.) tendem a ser repassadas no custo do produto e, portanto, devem ser consideradas como parte do custo de aquisição, apesar de difícil mensuração.

Neste ponto, abre-se um breve parêntese para ressaltar que muitas empresas particulares têm dificuldade de participar do processo de licitação devido à sua complexidade. O sistema de compras pública é tão mais complexo que o utilizado pelo setor privado que alguns fornecedores se especializaram em participar de licitações e, neste caso, possuem uma vantagem sobre seus concorrentes apenas porque possuem melhor conhecimento técnico-jurídico do sistema de compras. As relações legais de direitos e deveres surgidas com e durante o processo licitatório podem levar empresas a sofrerem grandes prejuízos, ou se frustrarem com uma desclassificação, caso não estejam acostumadas, dentre outros, com os procedimentos de recebimento e aceitação, prazos de pagamentos, validade de propostas, impossibilidade de retirada da proposta, recursos e exigência dos documentos formais relacionados aos processos de licitação.

Outra abordagem sobre os custos do processo de aquisição, mais afeita à ciência econômica são os custos de transação. KAGAMI (1993, 12) afirma que são os gastos relacionados aos dos atritos sociais e econômicos, são “os custos associados com contratos ou subcontratos. Incluem preparação, negociação e garantia de acordo. Se a sociedade é fundamentada na confiança mútua, os custos de transação são pequenos; entretanto, se for baseada na desconfiança, eles serão muito elevados.” A mesma análise pode ser estendida para compreensão da diferenciação dos custos de transação dos setores público e privado e, conseqüentemente, das desigualdades dos sistemas de compras. Tendo como parâmetro a teoria dos custos de transação, o exame do papel do Estado, no Brasil das últimas décadas, pode explicar os reais motivos que levaram os custos de transação a serem tão elevados nas compras públicas.

Outro fator diferenciador de custos surge com o conceito de parceria. Os defensores deste sistema afirmam que forçar a competição em cada compra pode criar para os fornecedores custos extras devido a incertezas. Segundo HAHAN, KIM & KIM (1986), o método de competição forçada pode, de um lado, servir como um incentivo para que fornecedores se tornem mais inovadores e competitivos. De outro lado, fornecedores individuais são forçados a operar num meio incerto de negócios, no qual, inerentemente, proporcionam um horizonte de planejamento estreito. Estas incertezas freqüentemente forçam fornecedores a tomarem decisões de operação que poderão aumentar seus custos de longa duração de produção e material, os quais, eventualmente, elevam o nível de preço de seus produtos. Cria um paradoxo ilusório: a concorrência que, na teoria tinha o poder de equalizar os preços do mercado ao menor nível, torna-se agora criadora de custos. Este fato ocorre porque concorrência de preços não é o único modelo de mercado que existe; há outro sistema concorrencial,

que considera também a competição pela melhor qualidade, melhor tecnologia, melhor serviço etc..

### 3.4. Tempo de reposição

O tempo de recomposição dos estoques no setor público é maior que aquele observado no setor privado. O tempo de reposição pode ser dividido em duas fases: a seleção do fornecedor, com a respectiva emissão da ordem de compra (ou contrato), e a entrega, pelo fornecedor, do produto comprado. A seleção do fornecedor através de licitação pública aumenta o tempo de reposição. É possível estimar o tempo de seleção. Pelas fases da licitação previstas pela Lei, o tempo de seleção é observado a partir da emissão da requisição até a assinatura do contrato, após o qual existe o recebimento. Esta estimativa considerará a modalidade de licitação mais demorada, a concorrência, está esquematizada no Quadro 2 e pode ser considerado o prazo mínimo, sem ineficiências administrativas comuns as organizações públicas brasileiras.

**Quadro 2:** Quadro sinóptico com estimativa de tempo do processo licitatório

FASES	TEMPO PREVISTO (Dias úteis)	OBSERVAÇÕES
Requisição + Objeto	2	A definição do objeto é bastante demorada, porém pode ser feita em paralelo, antes da emissão da requisição e apenas juntada ao processo.
Pesquisa de mercado	2	Apenas pesquisa de preço.
Previsão orçamentária	1	Deve ser feita após a pesquisa de mercado, procedimento previsto na lei.
Elaboração do edital	2	Atividade também demorada, porém pode ser feita paralelamente, procedimento razoável para compras periódicas. Foi considerado apenas tempo para análise e adequação ao processo.
Prazo legal	30*	Previsto por lei.
Habilitação	11	Considerados os prazos para recurso e julgamento. Deve haver publicidade.
Julgamento	11	Considerados os prazos de recursos e julgamento. Deve haver publicidade.
Adjudicação	1	Deve haver publicidade.
Homologação	1	Deve haver publicidade.
Contrato	5	Atividade demorada, porém pode ser feita paralelamente. Prazo para o fornecedor analisar o contrato (juridicamente).

\* Dias corridos

Nesta estimativa de duração do processo de compra uma ressalva ainda se faz necessária: os tempos para recursos e julgamento de recursos, que podem ou não incidir no processo, dependem basicamente da vontade dos participantes. Sendo um direito e fugindo do controle do órgão comprador, é prudente considerá-lo na hora de emitir a requisição de compra, sua ocorrência pode ocasionar falta de produtos nos estoques. Neste caso, o tempo previsto para seleção de um fornecedor através de concorrência será de 36 dias úteis mais 30 dias corridos; considerando que um mês possui aproximadamente 22 dias úteis, têm-se aproximadamente 80 dias corridos como previsão da concorrência. O administrador de materiais e compras no setor público deve somar ainda, a este prazo, o tempo médio de entrega da mercadoria pelo fornecedor. Numa hipótese otimista, (10 dias para início da entrega) serão 90 dias para previsão do tempo de reposição.

Assim, três meses antes do final do estoque deve ser emitida a requisição de compra. A principal consequência desta demora poderá ser observada no tamanho

do estoque de segurança para suportar as variações de demanda durante este longo período. Este prazo é muito excessivo e cria ineficiências de se manter um estoque alto

### **3.5. Lote de compra**

Como o custo de pedido no setor público brasileiro é maior, o lote de compra tende a ser maior. Se o lote de compra é maior, conclui-se que o custo de manter também será maior. Segundo HAHN, PINTO & BRAGG (1983), objetivando diminuir a quantidade de aquisição, os criadores do sistema JIT trabalharam para diminuir o custo do pedido. A principal prática para esta diminuição é o sistema de parcerias. Os contratos públicos não admitem o sistema de parceria como concebido no sistema just-in-time. É também muito difícil diminuir os custos de aquisição, pois a sistemática é determinada por lei.

### **3.6. Preço e concorrência**

A concorrência entre os participantes de uma licitação é peça fundamental para o êxito do processo. MUKAI (1993, 21) considera-a, inclusive, como um dos princípios da licitação. A concorrência em licitação, como demonstrado por COSTA (1994), tem como parâmetro a teoria da concorrência perfeita para sistematizar a operacionalização das compras no setor público. Esta afirmação decorre principalmente de duas observações: a) a exigência de produto homogêneo para o mercado em concorrência perfeita, de um lado; e b) a impossibilidade de particularizar excessivamente o objeto da licitação a ponto de favorecer apenas um licitante do outro. A especificação do objeto, já escreveu MELLO (1980, 34), “atina ao mínimo de especificações necessárias para que surjam propostas comparáveis ante um critério de julgamento objetivamente operativo para todas, e ao máximo de especificação admissível, para além do qual ter-se-á a singularização viciosa do objeto.”

O outro modelo de formação de preços é observado na Teoria da Concorrência Monopolística, nascida em oposição ao modelo de concorrência perfeita. Como pode ser visto em DEMSETZ (1982). A atuação dos agentes no mercado buscando a diferenciação do produto, também neste caso concorrencial, define o preço. Prega a teoria da concorrência monopolística que as empresas estão sempre procurando uma vantagem para alcançar o maior grau possível de monopólio para algum mercado em específico. É neste aspecto que se desenvolve a competição entre as empresas. A competição, nesse caso, será observada não apenas nos preços, mas em custos, tecnologia, processo de fabricação, serviços, etc., criando mecanismos de desenvolvimento constantemente estimulados através deste tipo de competição - a competição pelo monopólio, mesmo que em pequeno grau, de um mercado específico. Este tipo de concorrência parece mais fácil de ser observado na economia brasileira.

Admitindo que o mercado é formado por produtos heterogêneos, diferenciados, a especificação que contemple vários fornecedores, portanto, homogeneiza “pela

média” os produtos, criando, mesmo que artificialmente, uma das características do mercado em concorrência perfeita. Por outro lado, especificando o monopolista momentâneo, aquele que desenvolveu uma particularidade em seu produto (qualidade, serviço, etc.) que o mercado comprador (mesmo com possibilidade de preços maiores - prevê a teoria) julgou o melhor capacitado (comprando seu produto), estar-se-á, conforme nomenclatura jurídica, direcionando o objeto.

A Administração Pública no Brasil poderá que homogeneíza artificialmente os produtos, adquirir produtos com menor valor no mercado (tomando como parâmetro a teoria da concorrência monopolística), pois o preço do produto principal monopolista do mercado (o líder que oferece melhor qualidade, serviços, assistência técnica, etc.) poderá ser maior que aqueles com produtos inferiores (como versa a referida teoria).

### **3.7. Especificação**

A rigidez da especificação é característica marcante das licitações. O edital é a lei da licitação e será a base do futuro contrato. O fornecedor deve cumprir o contrato e, conseqüentemente, tudo o que foi previamente formalizado na licitação. Qualquer mudança neste perfil pode ser julgada como uma tentativa de fugir ao processo licitatório, pela mudança nas regras da compra após o processo; é uma afronta ao princípio da isonomia. Como a especificação do “objeto” da licitação deve constar no edital, ela não poderá ser modificada nem no processo de licitação (neste caso, revogam-se os prazos) e, no contrato, só em casos muito específicos. Esta regra é válida também para os Registros de Preços.

Na empresa privada o contrato pode ser renegociado durante sua vigência. Esta particularidade cria condições para que as especificações sejam flexíveis. Segundo DEMING (1990, 26), algumas empresas observaram que a especificação sozinha não poderia garantir as necessidades de qualidade nas compras. “Um superintendente mostrou-me dois exemplares de um determinado item, de dois fornecedores diferentes, mesmo número de código, ambos muito bem feitos; ambos satisfaziam às especificações, e, no entanto, eram tão diferentes entre si que um era plenamente utilizável, enquanto que o outro somente poderia ser utilizado após um retrabalho dispendioso. A explicação era a de que um dos fornecedores sabia para que o item seria utilizado, enquanto que o outro não sabia, mas apenas preocupava-se em satisfazer às especificações.”

### **3.8. Inspeção de qualidade**

Para a indústria moderna não depender da inspeção, várias atitudes administrativas tiveram que ser modificadas e algumas novas modalidades de controle foram criadas. Renunciando à inspeção, a indústria teve que controlar a qualidade na sua origem, no processo de fabricação. Com os fornecedores não foi diferente; apoiada pelo princípio da parceria, a qualidade do fornecedor passou a ser controlada,

inclusive pelo comprador, no processo de fabricação do fornecedor. Compras passou a orientar a escolha dos fornecedores a partir de sua capacidade em controlar o processo de produção e entregar o produto, sem inspeção, com qualidade. Ressalta-se que a não exigência de inspeção para um determinado fornecedor só é verificada após um longo estágio de desenvolvimento conjunto, com o fornecedor testado em entregas passadas, com nível de qualidade anterior aceitável e um minucioso trabalho de certificação por parte do comprador.

Em contrapartida, a Lei nº 8 666/93 determina que a inspeção deve ser feita no recebimento. Os artigos 73 e 74 disciplinam seu recebimento, que pode ser provisório, para eventuais testes de conformação à especificação, ou definitivo. Outra particularidade da lei é a exigência de que o fornecedor arque com as despesas dos testes e ensaios (Artigo 75), porém, esta despesa também será repassada ao preço do produto e ao final quem paga, ainda que indiretamente, é o comprador. De toda maneira, nada legalmente impede a utilização, pelo setor público, de normas que visem a garantir a qualidade do sistema organizacional e técnico do fornecedor. O que é difícil no setor público, em licitação de compras, é o estreito relacionamento de trabalho, já que contratos de curta duração e dificuldades em modificar o objeto durante sua vigência, tornam conflituoso o relacionamento comprador/fornecedor.

### **3.9. Contratos**

As diferenças no sistema contratual entre os dois modelos é bastante saliente. Os contratos do setor público são regidos por normas especiais, consubstanciadas na participação da Administração com supremacia de poder, que acabam produzindo, no contrato administrativo, Segundo MEIRELLES (1988, 190), certas “peculiaridades que os contratos comuns, sujeitos às normas do direito privado, não ostentam. Tais peculiaridades constituem genericamente as chamadas cláusulas exorbitantes, explícitas ou implícitas em todo contrato administrativo.”

Deste conceito surge uma profunda diferença entre os contratos públicos e privados: a Administração Pública pode unilateralmente reajustar preços e tarifas, alterar e reincidir contratos, controlar contratos, aplicar penalidades contratuais, dentre outras. A Administração Pública se desnivela do contratante particular na igualdade contratual. Na prática, se de um lado a Administração Pública garante alguma vantagem contratual, de outro, traz instabilidade no sistema, porque, por um motivo alheio à vontade das partes, ela pode interromper o contrato de fornecimento.

### **3.10. Controle sobre a função**

O setor privado possui um grau de formalismo muito menor em suas compras, diferença que já foi comentada anteriormente. Nas empresas privadas, para compras de pequeno vulto, as cotações são feitas no próprio impresso do pedido; sistemas eletrônicos também são desenvolvidos para auxiliar nos procedimentos. No setor público brasileiro tudo é exaustivamente escrito. Todos os procedimentos

são documentados, todas as decisões registradas em atas, praticamente todas as exigências (habilitação, julgamento) precisam ser comprovadas por documentos registrados, as especificações detalhadas, deverá haver uma minuta do contrato já no edital, todas as normas da licitação devem ser descritas no edital, e assim sucessivamente.

No setor público brasileiro, a fim, inclusive, de controlar o princípio da isonomia, como cada processo é importante (pelo menos para aquele grupo de licitantes), o controle é feito por processo. O problema é que, dada a importância de cada compra, o controle do todo, da função, é relegado, na maioria das entidades públicas, ao segundo plano. Note-se que a quantidade de papéis gerada pela Lei de Licitação não é, em hipótese alguma, um mal necessário ao serviço público, dada sua personalidade jurídica. No início deste artigo foi visto que a formalização de atos administrativos pode ser cumprida de diversas maneiras. Um sistema informatizado pode muito bem ser concebido para a maioria dos procedimentos de compra, mesmo quando se tem a atual lei como referência.

#### **4. Conclusões**

O que mais chama a atenção na bibliografia especializada em compras públicas no Brasil é a falta de estudos, ensaios ou pesquisas, que relacionem as características jurídicas de controle dos atos do Estado, reclamado por uma sociedade moderna e democrática, com a legítima exigência de eficiência e eficácia nas atividades governamentais. Não se advogou, no decorrer desta dissertação, a simples substituição do modelo de compras utilizado pelo setor público pelo sistema desenvolvido pelo setor privado (mesmo porque possuem objetivos diferentes); apenas buscou-se apontar as diferenças entre seus procedimentos, investigando as possibilidades de aplicação, pelo setor público, de algumas práticas reconhecidamente poupadoras de recursos, tornando-o mais eficiente.

Em última análise a diferença basilar entre os sistemas de compras público e privado reside no princípio da isonomia. O Estado, para garantir a igualdade entre seus administrados, deve criar uma sistemática administrativa para compras que garanta iguais oportunidades àqueles que queiram fornecer ao serviço público. Pela sistemática da atual lei de licitação, o princípio da isonomia é considerado genericamente, amplamente, pois, trata todos os vendedores de forma absolutamente igualitária, desconhecendo, portanto, as possíveis diferenças existentes entre eles. Contudo, tal como os cidadãos, os fornecedores e os produtos adquiridos pelos setores de compras das entidades públicas, mesmo aqueles proximamente relacionados, são, em geral, diferentes entre si (ver “teoria da concorrência monopolística”) e esta diferença, na maioria dos casos, é que irá caracterizar o melhor produto e fornecedor.

Em suma, o setor público deve rever a forma como sua sistemática de compras, determinada pela lei de licitação, garante o princípio da isonomia, ou seja, rever o procedimento técnico legal, a sucessão ordenada de atos ditados pela referida lei, buscar um sistema de informação transparente e moderno, para realmente

garantir a igualdade entre aqueles que desejem fornecer às entidades governamentais, tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Finalmente, é necessário rever a legislação para flexibilizar e estabilizar o processo de compras públicas no Brasil, propondo uma lei federal que realmente, como determina a Constituição, verse sobre normas gerais, em oposição ao detalhamento excessivo da atual lei, de licitação e contratos. Como sugestão, a normatização específica necessária para disciplinar particularidades dos mercados fornecedores e das entidades públicas, poderá ser elaborada, neste caso, por conselhos (federal, estadual ou mesmo municipal) compostos por representantes dos três poderes e da sociedade civil organizada. Existindo uma normatização complementar específica, com base na norma geral e homologada por estes conselhos, poderão ser considerados os tipos de mercados, as regiões, as características das entidades públicas e até mesmo, os casos de deficiência na competição e de manipulação de preços.

## 5. Bibliografia

- ANSARI, A., MODARRESS, B. (1990) *Just-in-time purchasing*. New York: The Free Press.
- Brasil, Lei nº 8 666/93. Regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [República Federativa do Brasil], Brasília, v. 132, n. 127, p. 10149, 06 de julho de 1994.
- COSTA, A. L. (1994) Sistemas de compras: a lei de licitação e a função compras da empresa privada. Dissertação de mestrado apresentada à EAESP-FGV. São Paulo.
- DEMING, W. E. (1990) *Qualidade: a revolução da administração*. Tradução por Clave Comunicação de Recursos Humanos. Rio de Janeiro: Marques Saraiva. Tradução de: Out of the crisis.
- DEMSETZ, H. (1982) *Economic, legal, and political dimensions of competition*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- DYER, J. H., OUCHI, W. G. (1993) Japanese - style partnerships: giving companies a competitive edge. *Sloan Management Review*, Cambridge, Fall.
- FIGUEIREDO, L. V. (1994) *Direito dos licitantes*. 4 ed. São Paulo: Malheiros.
- FREELAND, J. R. (1991) A survey of just-in-time purchasing practices in the United States. *Production and Inventory Management Journal*, USA, 2nd quarter.
- GASPARINI, D. (1993) Licitação e padronização. *Boletim de Licitações e Contratos*, nov. p. 437-441.
- HAHAN, K., KIM, K. H., KIM J. S. (1986) Costs of competitions for purchasing strategy. *Journal of Purchasing and Material Management*, New York, Fall p. 2-7.

- HAHN, C. K., PINTO, P. A., BRAGG, (1983) D. J. Just-in-time production and purchasing. *Journal of Purchasing and Material Management*, New York, Fall. 2-10.
- HEINRITZ, S.F., FARRELL, P.V.(1983) *Compras: princípios e aplicações*. Tradução por Augusto Reis. São Paulo: Atlas. Tradução de: Purchasing.
- KAGAMI, M. (1993) Estratégias para competitividade na produção: o enfoque do Leste Asiático. Tradução por Maria Inês Barreto. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, p. 10-31, set./out.
- LEENDERS, M. R., BLENKHORN, D. L. (1991) *Marketing reverso*. São Paulo: Makron Books, Free Press.
- KURT, MACHLINE, e outros. (1954) *Manual de administração da produção*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- MEIRELES, H. L. (1993) *Licitação e contrato administrativo*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MEIRELES, H. L. (1988) *Direito administrativo brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MELLO, C. A. B (1993) *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores.
- MELLO, C. A. B. (1980) *Licitação*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MERLI, G. (1994) *Camakership: A nova estratégia de suprimentos*. Trad. Gregório Bouer. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- MOTTA, F. C. P. , PEREIRA, L. B. (1991) *Introdução à organização burocrática*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense.
- MUKAI, T. (1993) *Novo estatuto jurídico das licitações e contratos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- ZENS, G. J. (1994) *Purchasing and the management of materials*. 7<sup>th</sup> ed.

---

## LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. OS PONTOS DE INTERESSE PARA O MUNICÍPIO

---

Flávio Corrêa de Toledo Júnior<sup>1</sup>

### I - A LRF NÃO SUBSTITUI A LEI 4.320

A existência da Lei de Responsabilidade Fiscal (nº 101, de 4/5/2000), de modo algum, exclui a necessidade de se editar norma que sucederá a L. 4.320, esta, ora em debate no Senado da República, enfocará os aspectos mais corriqueiros da orçamentação e da escrituração das receitas e despesas governamentais (*abertura de créditos adicionais, classificação da receita e da despesa, conceituação de exercício financeiro, formato dos demonstrativos contábeis, dentre tantos outros aspectos da administração financeira*).

Em suma, a Lei Fiscal disciplina o manejo das contas públicas visando objetivos macroeconômicos (*nível geral de preços, dos juros etc*), sendo, pois, um instrumento de política fiscal. Já, a sucedânea da L. 4.320 adaptará a rotina financeira dos entes estatais ao grande intuito de se cumprir os objetivos fiscais da Nação. As duas leis se complementarão num direito financeiro que, até então, carecia de conteúdos normatizadores.

### 2 - A NECESSIDADE DE SE ELABORAR O PLANO PLURIANUAL - PPA

Aprovado no Congresso Nacional, o autógrafo de Lei Fiscal previa prazos e a inserção de Anexo ao plano plurianual (Art. 3º). O Presidente da República vetou tudo isso, sob a alegação de que os prazos eram muito restritos e de que o Anexo de Políticas Fiscais confundia-se com o Anexo de Metas Fiscais, este da lei de diretrizes orçamentárias.

Então, face à carência de lei que detalhe sua forma de apresentação, o Município deve, mesmo, elaborar, a cada 4 anos, o plano plurianual?

Sim, as pessoas políticas, União, Estados e Municípios, estão obrigadas a elaborar esse programa de longo prazo. Mesmo que a definição de seus contornos resinta-se de código regulamentador, aquele referido no § 9º, art. 165 do Texto Constitucional.

Com efeito, a LRF dispõe que a validação orçamentária de investimentos plurianuais submeta-se à previsão no PPA (art. 5º, § 5º); preceitua mais, a criação de gasto público sem amparo no Plurianual equivale a despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15 cc arts. 16, II e 17, § 4º), submetendo o ordenador a responder por crime de improbidade administrativa.

---

<sup>1</sup> Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Economista e Professor de Contabilidade Pública.

Aqui, vale lembrar, o direito anterior à L. 101 já exigia a materialização do Plurianual. Sem ele, o Município não pode licitar obras e serviços (*art. 7º, § 2º, IV, L. 8.666*), bem como outros itens de despesa que solicitem contratos que extrapolem o exercício financeiro (*art. 57, I, da L. 8.666*).

Os prazos de tramitação legislativa do PPA continuam sendo os prescritos nas lei orgânicas, visto que é dado ao Município suplementar, no que couber, legislação federal e estadual (*cf. art. 30, II, CF*). À omissão dessa definição local, valem os períodos fixados, transitoriamente, nas Constituições Estaduais (*cf. art. 24, § 3º, CF*). A Carta Paulista, de seu turno, furtou-se a tal mister, remetendo, caso necessário, os municípios bandeirantes aos prazos da Constituição Federal, qual sejam, : envio do projeto até 31 de agosto; devolução para sanção até o encerramento da sessão legislativa (*art. 35, § 2º, I, ADCT*).

Diante de tudo isso, os futuros prefeitos devem preparar seus planos plurianuais já no primeiro ano de mandato, 2001, com validade até 2004. Essas peças terão o conteúdo mínimo disposto no art. 165, § 1º, CF.

Conforme o Prof. Carlos Pinto Coelho Motta e outros, doravante “*o ordenador de despesa tem o dever de verificar se o gasto está compatível com o que foi previsto no plano plurianual. Neste ponto, o PPA deixou de ser um instrumento de trabalho restrito à prancheta dos planejadores e técnicos do orçamento, para tomar vida e vigor nas mãos dos ordenadores de despesa. Quando o legislador obrigou a declaração desse agente público, impôs todo o elenco de responsabilidades subjacentes a declarações ideologicamente falsas com as punições e respectivos consectários*” (*in: “Responsabilidade Fiscal”*. Ed. Del Rey, 2000, pg. 143/144).

### 3 - O EXERCÍCIO PRELIMINAR DOS NOVOS CONTEÚDOS DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

União, Estados e Municípios encaminham seus projetos de Diretrizes Orçamentárias, no mais das vezes, até 30 de abril. Assim, resta claro, demandados pela L. 101, os novos conteúdos e anexos da LDO serão, tão-somente, elaborados em 2001, posto que a Lei Fiscal foi publicada após o envio, à Câmara dos Vereadores, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Para os propósitos da Lei 101/00, a lei de diretrizes orçamentárias é o meio mais valioso para planejar os rumos das finanças públicas.

Por isso, a União voluntariamente remeteu seu projeto de LDO com certos teores requisitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (*percentual para Reserva de Contingência, critérios para repasse de subvenções a entidades sociais, margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, dentre outros*).

Diante disso, sugerimos, o Município, sobretudo o médio e o grande, deveria valer-se da execução do orçamento de 2001 como uma oportunidade de exercitar as novas regras da gestão fiscal responsável, ainda que sua LDO tenha-se concretizado à moda antiga. Nesse mister, esse tipo de Comuna poderia contingenciar dotações quando se avizinhar o déficit orçamentário; assim como implantar a contabilidade de

custos enquanto forma de eliminar desperdícios e subsidiar o exame de eficiência dos programas governamentais. Esse Município, de igual modo, poderia editar leis específicas que regulassem o repasse de subvenções sociais (*destinação do repasse, metas de atendimento, acompanhamento do Conselho Municipal de Assistência Social etc.*).

Fundamental esse exercício para bem enfrentar o novo direito financeiro. Agora, o que foi proposto na dinâmica do planejamento orçamentário será, depois, averiguado pelos Tribunais de Contas ou nas audiências públicas realizadas, a cada 4 meses, nas Casas Legislativas (*art. 9º, § 4º, LRF*). Em suma, as propostas de resultado fiscal (*superávit orçamentário de x%, por exemplo.*), as formas de compensar despesas de longo curso ou a renúncia de receitas, os critérios para “congelar” dotações, dentre outros objetivos de gestão, estarão avençados, explicitamente, no plurianual, na LDO, no orçamento anual, sendo verificados, por isso, com maior nível de objetividade, pelos órgãos de controle, sejam eles institucionais ou sociais.

#### 4 - A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA PARA 2001

Ora em formulação, a lei orçamentária anual para 2001 conterà três novos conteúdos requeridos pela L. 101. São eles:

- documento revelando como se compensarão a renúncia de receitas e as despesas obrigatórias de caráter continuado;
- previsão de Reserva de Contingência para garantir pagamentos imprevistos, inesperados, contingenciais;
- alocação de novos projetos só depois de atendidos os que em andamento estão.

Em audiência pública, a proposta orçamentária será discutida com entidades representativas da população local. A nosso ver, esse debate enfocará, com predominância, os investimentos, os novos serviços, enfim, a expansão da ação governamental, pois que a manutenção das atividades existentes é, no mais das vezes, incompressível e inadiável (*folha de pagamento, encargos sociais, suprimento dos hospitais, pronto-socorros, escolas etc.*). De todo modo, o orçamento participativo passa a ser obrigação legal (*art. 48, parágrafo único*). Se a Cidade de S. Paulo com seus 10 milhões de habitantes realiza, ainda que tropeçadamente, o orçamento participativo, outros municípios, decerto, podem experimentá-lo.

Ainda, trinta dias antes de a Câmara encaminhar, para consolidação, sua proposta orçamentária, a Prefeitura disponibilizará estudo que justifica a magnitude da receita a ser arrecadada no ano vindouro (*art. 12, § 3º*). Receita superestimada franqueia o déficit de exercício. Por isso, a importância do estudo prévio da receita, que subsidiará, também, a construção do orçamento legislativo.

O Presidente da República vetou a imposição de prazos para tramitação do orçamento anual, sob o argumento, principal, de que “*Estados e municípios possuem*

*prazos determinados, respectivamente, pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas” (in: Mensagem Presidencial 627, de 4/5/2000).*

Em assim sendo, se as Leis Orgânicas Municipais furtarem-se àquela previsão, valerão, mesmo, os prazos das Constituições Estaduais, já que “*inexistindo lei Federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades” (art. 24, § 3º, CF)*. No caso, a ausente lei federal é a que substituirá a L. 4.320.

## 5 - AS INOVAÇÕES NA GESTÃO DA RECEITA MUNICIPAL

A Lei 101 inovou, e muito, no que tange à administração das entradas financeiras do ente governamental:

- até 31 de janeiro de 2001, a Prefeitura apresentará quadro de receitas previstas para cada bimestre do exercício. Importante tal lide, visto que os ingressos têm comportamento irregular ao longo do ano, sendo que a comparação, a cada dois meses, do orçado com o arrecadado possibilita decisões de equilíbrio fiscal, mediante contenção das despesas adiáveis;

- nesse mesmo prazo, a Administração Municipal, quando couber, enunciará plano de recuperação da receita própria (art. 13), dele prestando contas ao se findar o exercício financeiro (art. 58). Entendemos o cabimento desse Plano, quando item da receita diretamente arrecadada mostrar-se declinante nos três últimos exercícios;

- dentre tantas outras medidas, esse plano de recuperação da receita própria poderá conter estratégias para atualizar o cadastro dos contribuintes, revisar as isenções antes concedidas, acionar, de modo inteligente, o aparato fiscalizador, imprimir maior eficiência à cobrança amigável da dívida ativa. Nesse esforço, a Municipalidade poderá buscar cooperação do Governo da União, através do Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais – PMAT, desenvolvido pelo BNDES ou, através do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM concebido pelo Ministério da Fazenda;

- não receberá transferências voluntárias, o Município que se omitir na cobrança dos tributos de sua competência. Sempre é bom lembrar, os repasses para saúde, educação e assistência social estão livres da restrição em comento (art. 25, § 3º);

- emendas legislativas à Receita só quando comprovado erro de estimativa dos números orçamentários, para cima ou para baixo. Aqui, a LRF normatiza o que já era pacífico para a doutrina.

## 6 - OS TRIBUTOS PRÓPRIOS COMO ÚNICA FONTE DE COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA

Anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, diminuição de alíquotas, tudo isso, são formas de o poder público abrir mão de ingressos financeiros que lhe cabem.

A partir de 4/5/2000, tais desistências fiscais serão compensadas por meio do aumento permanente de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Por tudo isso, entendemos, esse incremento arrecadatário reveste-se de duas características: a) alcança, apenas, os impostos, taxas e contribuição de melhoria; b) deve ser executado pelo próprio governo interessado em compensar a renúncia de recebimentos, ou seja, o custeio destas iniciativas terá como fonte, apenas e tão-somente, uma receita tributária própria.

No caso da Administração Municipal, repasse maior de ICMS provocado por uma empresa que, há 2 anos, instalou-se localmente, não é ele, para efeitos da Lei Complementar nº 101, tido como aumento *permanente* de receita; esta modalidade só inclui, como dito, ações que incrementam a receita tributária **própria** (IPTU, ISS, ITBI, taxas municipais e contribuição de melhoria).

Em 2002, quando o Município maior que 50 mil habitantes estiver operando seu Anexo de Metas Fiscais, a renúncia de receitas pode prescindir da compensação, aqui, o ordenador da despesa declarará, formalmente, que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e que não afetará os resultados propostos naquele Anexo.

## 7 - AS CONTRADIÇÕES ENTRE OS LIMITES DA LEI FISCAL E OS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 25

A Lei de Responsabilidade Fiscal é hoje o instrumento que regula os limites de gastos de pessoal no organismo público, por nível de Governo e **por Poder**. Está revogada, expressamente, a norma que executava tal mister, a Lei 96/99. Neste particular, a LRF é instrumento complementar ao art. 169 do Texto Constitucional.

No dizer de Mestre Ivan Barbosa Rigolin, “*como entretanto, União e Estados cada qual tem 5 (cinco) Poderes – e não três como reza a antiga lenda que teve origem na Grécia e foi modernamente consagrada por Montesquieu, pois que o Ministério Público desde 1988 é indisfarçavelmente no país o quarto Poder do Estado, e o Tribunal de Contas o quinto, e como o Município conta com apenas dois (Executivo e Legislativo), foi preciso que a LRF se desdobrasse diferentemente sobre cada realidade, para disciplinar a despesa de pessoal de modo equivalentemente diferente*” (in: “*Lei de Responsabilidade Fiscal e Despesas com Pessoal*”, Ed. Tebar, 2000).

A Lei Fiscal, por assim dizer, imiscuiu-se nas relações internas de cada ente federado, repartindo limites por Poder. No caso do Município, 54% para a Prefeitura e 6% para a Câmara de Vereadores, calculados, ambos, sobre a receita corrente líquida, o denominador comum de todos os parâmetros da LRF.

Então, aqui desponta outra questão polêmica para a entidade local de governo. Acima enunciados, os máximos setoriais incompatibilizam-se com os preconizados na Emenda Constitucional 25, de 14/02/2000, a que limita, a contar de 1º/01/2001, as despesas com o Poder Legislativo Municipal. Segundo ela, o orçamento legislativo não excederá percentuais que oscilam entre 5 a 8% da Receita Tributária, própria e

transferida, do Município. Quanto maior o porte da Comuna menor a taxa a ser apropriada pela Câmara dos Vereadores.

Em seguida, a Emenda determina que a Edilidade não gastará com pessoal mais de 70% do orçamento legislativo.

Para entender melhor, vamos a um exemplo, determinada Câmara de Município com mais de 500 mil habitantes pode, segundo a EC 25, despende até 5% da Receita Tributária Total – RTT, agregado este que é apenas parte da Receita Corrente Líquida - RCL. Com pessoal, essa Edilidade usará não mais que 3,5% da RTT do Município, já que esse tipo de despesa, como dito, restringe-se a 70% do orçamento legislativo (70% sobre 5%). Transformados, de modo bastante aproximado, em RCL, esses 3,5% de RTT significarão 3,0% da Receita Corrente Líquida.

Neste ponto, acontece a contradição. Não há problema desse Legislativo gastar menos do que o fixado pela Lei Fiscal, os 6% da RCL, isto é um teto, não um piso. O problema é o Executivo desse Município gastar mais do que o limite da Lei Fiscal, 54% da Receita Corrente Líquida. Explica-se melhor, os 3% da Câmara (sg. a EC 25) mais os 54% da Prefeitura (sg. a L. 101) não somam, claro, os 60% do Município. Há uma sobra, pois, de 3%.

A nosso ver, a questão se resolve no *caput* do art. 169 da Carta de 1988, quer isso dizer, relativamente a gastos de pessoal, o limite preferencial, o constitucional, é por ente estatal, União, Estados e Municípios. A Lei Fiscal define esses parâmetros e os reparte entre os Poderes. No exemplo em pauta, os 3% que “sobram” podem ser apropriados pela Prefeitura, porque a Carta Magna, óbvio, é mais que a Lei Fiscal, uma lei complementar. Esses mesmos 3%, por outro lado, não serão utilizados pela Câmara, pois seus freios de pessoal foram, também, fixados em instrumento legal superior à L. 101, a Emenda Constitucional 25.

## 8 – O CONCEITO DE EXERCÍCIO FINANCEIRO DA L. 4.320 COMO ORIENTADOR DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO PARA A DESPESA DE PESSOAL

Ultrapassados os limites setoriais da Lei Fiscal ou da Emenda Constitucional 25, o órgão em desvio terá 8 meses para se ajustar, adotando, se necessário, os mecanismos de corte da Reforma Administrativa.

O prazo de adaptação, de 8 meses, passa a valer, somente, após a vigência da Lei Fiscal. Caso, no ano passado, 1999, o Poder já tiver superado seus limites de pessoal, terá prazo mais folgado de conformação, ou seja, até o fim de 2001.

Essa regra de transição enuncia-se no art. 70, LRF, que se refere, sempre, ao termo “exercício” como lapso de tempo que valida a transição e os períodos onde se dará o ajuste.

“ Art. 70 – O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo

menos, 50% ao ano, mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23”. Grifos nossos.

Entendemos exercício como o período definido no artigo 34 da Lei 4.320, “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil”. Dessa forma, 1999 é o ano-base da transição, pois que precede o exercício onde se publicou a Lei Fiscal, o de 2000. Em vista disso, não procede a apuração a partir do dia em que se editou a L. 101, 04/05/2000. Portanto, o tempo de ajuste corresponde aos dois exercícios posteriores a 1999, ou seja, a adequação tem que acontecer até 31/12/2001 e, não, até 04/05/2002. Note-se, também, que a Lei não fala em ajuste nos dois exercícios *subseqüentes*. Cabe lembrar que, pela regra precedente, a Lei 96/99, o ajuste dar-se-ia em tempo mais exíguo, até, no máximo, 31/05/2001.

Se o legislador pretendesse iniciar a contagem quando publicada a lei, teria grafado a locução “12 meses anteriores”, tal qual o fez nos trechos que dizem respeito à apuração da receita corrente líquida (art. 2º, § 3º) e ao cálculo da despesa de pessoal (art. 18, § 2º).

As sanções institucionais pela não-adequação, nos prazos transitórios ou permanentes, recaem sobre o ente Município, independente de a transgressão ter sido causada pelo Legislativo, posto que, neste caso, a Prefeitura deveria cortar parte dos repasses à Câmara, de sorte a adequá-la aos limites para o pessoal legislativo, tudo conforme determina o art. 20, § 5º, LRF.

Por fim, vale um alerta, a contar de 4/5/2000, data da edição da LRF, os entes que tiverem superado os máximos de pessoal sofrerão, de pronto, as restrições legais (*corte de transferências voluntárias, proibição de operações de crédito e de garantias*). Neste caso, não há a tolerância do ajuste de 8 meses, porque 2000 é o último ano dos atuais mandatos executivo e legislativo e conquanto a publicação da Lei Fiscal ocorreu após o primeiro quadrimestre civil (art. 23, § 4º).

## 9 - O JOGO CONTÁBIL DO FUNDO DO ENSINO FUNDAMENTAL – FUNDEF NA APURAÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A receita corrente líquida – RCL é base de cálculo de todos os limites da Lei Fiscal. Sobre ela serão calculados os percentuais de gasto de pessoal, de despesas previdenciárias, dos serviços de terceiros, da Reserva de Contingência, da dívida fundada ou consolidada.

Receita corrente líquida é a soma de doze meses de arrecadação, a do mês de apuração e a dos onze anteriores, excluídas as **duplicidades**.

O empenho dos 15% de certos impostos a favor do Fundo do Ensino Fundamental – FUNDEF gera, em determinadas circunstâncias, essa tal duplicidade. Com efeito, quando o Município dispõe de rede própria de ensino fundamental recebe parte desses 15%, podendo, inclusive, auferir um ganho, um *plus*, caso atenda mais alunos do que a média estadual. Nestes casos, aquele empenho de 15% é, total ou parcialmente, escritural, não corresponde a uma saída efetiva de recursos municipais.

Despesa escritural gera receita escritural, daí o cuidado de não se incorrer na dupla contagem.

Assim, quando a Comuna recebe do FUNDEF mais do que a ele “*contribui*”, sua RCL não poderá considerar os 15% do ICMS, FPM etc. mais a parcela recebida do Fundo, visto que nesta já estão embutidos os 15%.

Na verdade, a Lei 101 quer que a receita corrente líquida – RCL incorpore os valores, “*pagos e recebidos*”, à conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (*art. 2º, § 1º, LRF*).

Desse maneira, tendo em conta o jogo contábil do FUNDEF, a apuração da receita corrente líquida assim se procederá:

- **Município que só contribui ao FUNDEF, dele nada recebe:** aqui nada muda. A Comuna só tem despesa com o FUNDEF. Não há interferências na Receita;

- **Município que recebe do FUNDEF mais do que a ele contribui:** Relativamente à situação pré-FUNDEF (*antes de 1998*), o Município não obteve ganho real de receita. Aqui, considera-se os 15% e descarta-se o quinhão auferido do Fundo. De fato, nesses 15% agregam-se os valores *recebidos* e, de fato, *pagos* ao FUNDEF;

- **Município que só recebe do FUNDEF, a ele nada contribui:** Relativamente à situação pré-FUNDEF (*antes de 1998*), o Município auferiu ganho real de receita. Aqui, descarta-se os 15% e incorpora-se o valor auferido do Fundo; nesta última parcela inclui-se o valor que interessa ao cálculo, o montante efetivamente recepcionado, visto que tal Município não contribui ao FUNDEF

## 10 - AS RESTRIÇÕES PARA SE INSCREVER EMPENHOS EM RESTOS A PAGAR

O projeto original de LRF, o Anteprojeto, continha dispositivo que embargava, com mais vigor, o déficit de exercício. Tal preceito era pela cobertura financeira, quase integral, das despesas que passam para o exercício seguinte. Ao permitir a inserção, sem suporte financeiro, de certa espécie de Restos a Pagar, os liquidados, o Substitutivo do Deputado Pedro Novais desfigurou, neste particular, a intenção original do projeto. Na justificativa ao veto dessa emenda legislativa (*art. 41*), o Presidente da República reafirma a importância da compatibilidade Caixa/Contas a Pagar, mas a manifestação presidencial não logrou restaurar a barreira fiscal pretendida. Essa justificativa assim se enunciou: “*os restos a pagar deveriam ficar limitados às disponibilidades de caixa como forma de não transferir despesa de um exercício para outro sem a correspondente fonte de receita*” (*in: Mensagem Presidencial 627, de 4/5/2000*).

Assim, restrição, **explícita**, aos Restos a Pagar encontra-se, de fato, no art. 42 da LRF, vale dizer, as obrigações contraídas nos últimos 8 meses dos mandatos executivo e legislativo serão, todas elas, pagas no exercício corrente; se isso não se der, o titular do Poder provisionará recursos suficientes ao atendimento da pendência.

Ainda, esse artigo 42 dispõe que mesmo as parcelas a serem quitadas no exercício seguinte deverão, também elas, estar provisionadas, isto é, ter amparo de caixa em

31 de dezembro. Neste ponto, entendemos, somente os empenhos liquidados, aqueles onde já houve o adimplemento contratual por parte de terceiros, e os empenhos relacionados a obras parcialmente liquidadas devem, os dois, dispor de numerário para as prestações a serem pagas no ano vindouro. Por outro lado, contratos de materiais e serviços, de realização contínua e parcelada, não precisam desse lastro financeiro, posto que os fornecimentos ainda não terão ocorrido no último dia do ano e, também, porque tais contratos podem ser rescindidos pelo futuro mandatário. Disto, excetuam-se, como referenciado, as avenças de obras, frente ao princípio da não-interrupção dos projetos (*art. 45*), dentre os quais sobressaem-se, com absoluta predominância, as obras.

A nosso ver, o parágrafo único, art. 42, da LRF não determina que as obrigações assumidas antes dos 8 últimos meses do mandato sejam, todas elas, pagas nos últimos dois quadrimestres do mandato. De fato, não há meios de, em 8 meses, honrar-se os compromissos feitos neste período, tal qual demanda o *caput* do artigo, e mais os assumidos em vários anos pretéritos. Interpretação contrária a essa, por certo, estaria desconsiderando os princípios da razoabilidade e da continuidade dos serviços públicos.

Aqui, vale uma reflexão, Restos a Pagar constitui a imensa parte da chamada dívida flutuante, a que tem, por definição legal, exigibilidade inferior a 12 meses. A Lei de Responsabilidade de Fiscal solicita limites para a dívida fundada ou consolidada, a de longo prazo, superior a 12 meses. Não faz o mesmo, contudo, para a dívida flutuante. Por outro lado, a dívida do Município tem perfil de curto prazo (*flutuante*); situa-se, com vigor, no passivo financeiro (*notadamente, na conta Restos a Pagar*) e, não no passivo permanente, grupo que abriga a dívida sujeita, agora, a limites ininterruptos, a dívida consolidada. Tal circunstância se explica pela dificuldade de o Município obter empréstimo de longo curso. Consegue, no máximo, a conhecida ARO – Operação de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária, liquidável no próprio exercício da contratação. Quase sempre, contabiliza-se no passivo permanente do Município, apenas e tão-somente, as confissões de dívida junto ao INSS, FGTS e PASEP. Nada mais do que isso.

Caso houvesse limitações para a dívida flutuante, a Administração estaria obrigada a gerar superávit orçamentário, no intento de pagar dívidas já antigas, estas, por conceituação legal (*arts. 92 e 98 da L. 4.320*), apenas por isso, classificam-se, todo ano, no passivo financeiro, o de curto prazo.

## II - O CONTROLE SIMULTÂNEO DOS PRECEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No intuito de instrumentalizar a fiscalização da Lei 101/00, o Tribunal de Contas do Estado de S. Paulo aprovou, em 25/05/2000, as Instruções 1/00.

Os artigos 1º e 2º dessas Instruções prescrevem o envio, aprazado, dos Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal.

É com base nesses Relatórios que a Auditoria verificará, periodicamente:

- os limites de gastos de pessoal e da dívida consolidada;
- o contingenciamento de dotações no intento de se cumprir as metas avençadas na lei de diretrizes orçamentárias;
- o contingenciamento de dotações para se reduzir o estoque da dívida fundada ou consolidada; e
- a aplicação correta das receitas de alienação de bens.

Aqui, resta claro, esses Relatórios instrumentalizam o controle simultâneo da execução fiscal, que objetiva **alertar** o Poder infrator, ou em risco de infringência, seja mediante ofício, seja mediante publicação no Diário Oficial. Em hipótese alguma, o Controle Externo pode prescindir, em tempo oportuno, desses demonstrativos orçamentário e fiscal (*o projeto de lei de crimes fiscais aprovado na Câmara Federal (PL 621), ora em tramitação no Senado, penaliza, com multa de 30% sobre os vencimentos, o agente público que “deixar de divulgar ou de enviar ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições definidos em lei”*).

Também, em 10/07/2000, o TCE/SP disponibilizou em seu *site* ([www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)) modelos padronizados dos Relatórios Orçamentário e Fiscal. Municípios com menos de 50 mil habitantes realizarão o primeiro envio desses dois Relatórios até o 15 de agosto, após divulgação formal. De sua parte, Municípios com mais de 50 mil habitantes enviarão o primeiro Relatório Orçamentário até 15 de agosto e o primeiro Relatório Fiscal até 15 de outubro, após a devida publicação desses dois instrumentos na imprensa oficial.



---

## **ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU**

---



---

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

---

Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues

Grupo II - Classe IV - Plenário

TC-008.244/1999-5

Natureza: Prestação de Contas do exercício de 1998

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

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

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

### RELATÓRIO

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **DO SESEF**

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

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

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

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

#### **DO FUNDO SOCIAL FERROVIÁRIO**

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

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

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

#### **DOS RECURSOS FINANCEIROS DA GERÊNCIA REGIONAL – GR 13**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

É o relatório.

## VOTO

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

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

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

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

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

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

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

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

## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ACÓRDÃO Nº 121/2000 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Publicado no DOU de 17/07/2000.

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

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

9. Ata nº 26/2000 – Plenário

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

11. Especificação do *quorum*:

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

IRAM SARAIVA  
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral

---

## **MICT - REFLEXOS SÓCIO-ECONÔMICOS DA IMPLANTAÇÃO DO REGIME AUTOMOTIVO**

### **Relatório de Auditoria Operacional**

---

Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo

Grupo II - Classe V - Plenário

TC-005.875/1999-4

Apenso: TC-001.507/98-2 (Relatório de Auditoria)

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.

Órgão: Secretaria de Política Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, atual Secretaria do Desenvolvimento da Produção.

Responsável: Hélio Mattar, Secretário.

*Ementa: Relatório de Auditoria Operacional realizada no Regime Automotivo com o objetivo de verificar reflexos sócio-econômicos de sua implantação. Identificação de resultados relativamente à elevação de investimentos e à expansão do volume de exportações do setor. Considerações sobre o impacto na geração de empregos. Determinação à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.*

## RELATÓRIO

Em sessão de 22/10/98, a 2ª Câmara – ao apreciar o Relatório de Levantamento de Auditoria na área de concessão de incentivos fiscais ao setor automotivo – decidiu, mediante Relação nº 63/98 (Gab. Ministro Adhemar Paladini Ghisi, in Ata nº 36/98), autorizar a realização de auditoria no Regime Automotivo Geral e no Regime Automotivo de Desenvolvimento Regional, objetivando verificar reflexos sócio-econômicos da sua implantação.

2. Naquela ocasião, decidiu ainda aquela Câmara recomendar ao então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo/MICT que, em face do volume de recursos financeiros envolvidos no Regime Automotivo e os seus efeitos sobre a economia nacional, promovesse a alocação de recursos humanos e de equipamentos de suporte em microinformática na Coordenação-Geral de Programas Especiais.

3. Transcrevo, a seguir, parte do bem elaborado Relatório de Auditoria, a cargo da 5ª Secex (fls. 03/49):

“A análise dos resultados de uma política ou programa de governo pressupõe o conhecimento prévio acerca dos objetivos a serem alcançados; o Regime Automotivo tem, de acordo com a Exposição de Motivos nº 222/95, do Ministério da Indústria e Comércio, os seguintes objetivos:

- Redução dos custos da produção doméstica;
- Aumento dos investimentos;
- Expansão das exportações do setor automotivo;
- Melhoria do balanço de pagamentos nacional a médio e longo prazos; e
- Aumento da eficiência e competitividade da economia.

O Regime Automotivo constitui-se em uma das áreas beneficiadas com a concessão de incentivos fiscais ou renúncia de receita, sendo, portanto, necessário situar o leitor acerca de sua conceituação e aplicações.

(...)

O incentivo fiscal é um instrumento que, nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, tem sua utilização destinada ao rompimento da estagnação econômica, tecnológica e até mesmo social, bem como para desenvolver áreas atrasadas, setores de baixa utilização, ou seja, para promover o desenvolvimento social e econômico de forma mais rápida .

(...)

As renúncias de receita são constituídas de recursos públicos alocados em vários segmentos econômicos com os objetivos de estimular uma atividade econômica (audiovisual, construção naval, pesquisa, veículos e autopeças, e outras), beneficiar um grupo social (taxistas) ou desenvolver uma região (fundos de investimentos regionais, SUFRAMA, e outras).

A renúncia de receita constitui, portanto, um instrumento de política pública cujos objetivos devem inserir-se nas dimensões sociais e econômicas presentes nos planos governamentais.

O questionamento mais comum acerca da concessão de renúncias de receitas prende-se ao fato de que, sendo estas constituídas de recursos públicos, seus reflexos e benefícios deveriam ser auferidos pelo conjunto da sociedade que, em última análise, é o patrocinador destas inversões.

Esta questão deve ser respondida de forma definitiva com o objetivo de tornar possível uma análise técnica e transparente acerca dos reais reflexos gerados pela concessão de incentivos fiscais no Brasil e, futuramente, impedir a alocação de recursos desta natureza em projetos inviáveis técnica e economicamente e injustos socialmente.

(...)

Os dados disponíveis no MDIC referentes aos aspectos sociais, econômicos e ambientais que pudessem retratar a realidade nas empresas beneficiadas pelo Regime Automotivo, em comparação com os objetivos pretendidos pelo Governo Federal, foram considerados insuficientes. Desta forma optou-se pela circularização de questionários destinados a uma amostra de 26 empresas (montadoras e indústrias de autopeças relacionadas às folhas 115/116) selecionadas de acordo com o volume de impostos relevados.

(...)

A análise dos dados encaminhados pelas empresas e as conclusões estão presentes de forma agregada no corpo do presente Relatório de Auditoria, não sendo

possível sua individualização em função da necessidade de resguardar o sigilo de informações confidenciais.

A estrutura deste Relatório de Auditoria contempla o desempenho do Regime Automotivo Geral e do Regime Automotivo Regional durante o período 96/98, o quantitativo de empresas beneficiadas, sua concentração geográfica, o volume de impostos relevados, o déficit da balança comercial do segmento automotivo e os resultados alcançados no âmbito social, econômico e ambiental.

Dentre os principais aspectos analisados destacam-se a geração de empregos, a qualificação da mão de obra, a geração de renda, o retorno tributário, o potencial indutor das indústrias associadas ao setor automotivo sobre outros segmentos econômicos, a integração regional e os impactos ambientais, após o que poder-se-á esboçar um juízo de valor acerca da viabilidade para a sociedade decorrente da implantação e manutenção deste Regime Automotivo.

## **2. Desempenho do Regime Automotivo**

As informações a seguir apresentadas, relacionadas com o desempenho do Regime Automotivo, foram obtidas junto à Secretaria de Política Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e, para facilitar a compreensão serão subdivididas em Regime Automotivo Geral (Lei nº 9.449/97) e Regime Automotivo do Norte, Nordeste e Centro Oeste (Lei nº 9.440/97).

### **2.1. Regime Automotivo Geral**

#### **2.1.1. Distribuição Quantitativa das Empresas Habilitadas e a Desconcentração Industrial**

O denominado Regime Automotivo Geral (RAG) apresentava, até 1999, um total de 200 empresas habilitadas, o que caracteriza uma evolução considerável se compararmos com o exercício de 1997, quando havia um total de 125 empresas habilitadas, bem como com relação ao exercício de 1998, com um quantitativo de 165 empresas.

As empresas habilitadas ao RAG fazem jus aos seguintes benefícios:

a) redução de noventa por cento (90%) do Imposto sobre Importação (II) que for incidente sobre a importação de máquinas, equipamentos, inclusive de testes, ferramental, moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade, novos, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes, peças de reposição e modelos para moldes;

b) redução de setenta por cento (70%) para o exercício de 1996, de cinquenta por cento (50%) para o exercício de 1997 e de quarenta por cento (40%) para os exercícios de 1998 e 1999 do Imposto sobre Importação (II), que incidir sobre a importação de peças, matéria-prima, partes, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semi acabados e pneumáticos;

c) redução de cinquenta por cento (50%) do Imposto sobre Importação (II) incidente sobre a importação de veículos de transporte.

Um aspecto que merece destaque refere-se à concentração das empresas beneficiárias do RAG na região sudeste, notadamente no Estado de São Paulo, com 65,53 % e 55,34 % dos programas aprovados, respectivamente. O MDIC entende

que o Regime automotivo, juntamente com a existência de um mercado do porte do MERCOSUL, possibilitou uma maior integração econômica entre as regiões o que ensejaria uma desconcentração industrial.

De fato, anteriormente ao advento do Regime Automotivo a concentração de empresas em São Paulo era mais significativa em diversos segmentos econômicos, com destaque para as montadoras e indústrias de autopeças. Em função dos benefícios tributários concedidos pelo regime, associados com outros benefícios concedidos pelos governos estaduais e municipais, várias indústrias de grande porte optaram pela implantação de seus projetos / fábricas em outras regiões do país.

Como exemplo deste processo pode-se citar a implantação das fábricas das montadoras Chrysler, Renault e Volkswagen no Paraná, a IVECO e a Mercedes Benz em Minas Gerais, a General Motors no Rio Grande do Sul, e mais recentemente a intenção da FORD em implantar sua nova unidade industrial na Bahia. Verifica-se, portanto, uma real desconcentração dos investimentos o que vem a diminuir o peso relativo do Estado de São Paulo e da própria região sudeste no contexto nacional, favorecendo um maior equilíbrio e integração regional.

(...)

Dentro deste enfoque podemos observar o surgimento de novos pólos industriais, notadamente o interior de São Paulo e Rio de Janeiro ( em detrimento de suas metrópolis) e os Estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia, que poderão atuar futuramente no sentido de minorar as disparidades regionais existentes.

Um aspecto importante a ser destacado neste contexto é a entrada de novas indústrias no Brasil, atraídas pelo mercado consumidor representativo e pelas vantagens tributárias concedidas nos três níveis da Administração Pública.

Uma rápida análise da composição das empresas habilitadas pelo RAG aponta para a existência de quarenta e seis (46) empresas que foram consideradas como empresas “newcomers”, ou seja, empreendimentos que englobam uma das seguintes situações: as chamadas **empresas novas** que representam a situação na qual uma empresa veio instalar-se no Brasil, a **fábrica nova** que representa uma unidade industrial de uma empresa já instalada no Brasil e a **linha de produção nova**.

A distribuição das empresas newcomers pode ser observada na tabela nº 01, abaixo:

**Tabela nº 01: Distribuição das Empresas Newcomers**

<b>Newcomers</b>	<b>Montadoras</b>	<b>Autopeças</b>	<b>Total</b>
Empresas Novas	11	26	37
Fábricas Novas	1	6	7
Linha de Produção	1	1	2
Total	13	33	46

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial 1999

De acordo com a tabela, verifica-se uma significativa presença de montadoras (11) entre as newcomers ditas “empresas novas”, fato que está associado a uma mai-

or abertura do mercado automotivo nacional ao capital estrangeiro ocorrida ao longo dos últimos quatro anos.

Entretanto, o ingresso do capital estrangeiro no País merece ser melhor avaliado em seus reflexos, não apenas no que concerne ao desempenho econômico financeiro do Regime Automotivo mas, também, aos impactos sociais.

### **2.1.2. Os Impostos Relevados**

Durante o período 96/98 o RAG proporcionou às empresas habilitadas a redução da sua carga de tributos no total de US\$ 1.883.451.762,00, distribuídos conforme a tabela nº 02 abaixo:

**Tabela nº 02: Valor Renunciado / Segmento (Valores em US\$ Milhões)**

	<b>Montadoras</b>	<b>Autopeças</b>	<b>Reboques</b>	<b>Máq. Agríc.</b>	<b>Total</b>
<b>1996</b>	578,03	55,51	0,298	9,79	643,6
<b>1997</b>	603,56	73,34	1,02	18,48	696,41
<b>1998</b>	441,19	82,76	1,39	18,09	543,43
<b>Total</b>	1.622,78	211,61	2,71	46,36	1.883,46

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial 1999

O volume de US\$ 1,88 bilhão, bastante expressivo, representa recursos públicos que foram alocados de forma a favorecer um segmento econômico notadamente capitalizado e intensivo em capital. Em recente matéria veiculada na revista Exame (Edição de 28.07.99, pg.16), verifica-se que, dentre as dez maiores empresas do mundo pelo critério faturamento, as três maiores são montadoras de veículos automotores (General Motors, Daimler-Chrysler e a Ford Motors com um faturamento conjunto em 1998 da ordem de US\$ 460,3 bilhões).

Desta forma, uma questão que se apresenta de imediato em nossa análise são as razões apresentadas pelo Governo Federal para justificar sua opção pela alocação destes recursos financeiros em um segmento tão capitalizado em detrimento de vários outros setores econômicos e atividades tais quais a saúde e educação que são reconhecidamente carentes. Em outros termos, o que se questiona é a opção efetuada pelo Governo Federal em utilizar o instrumento da renúncia de receita, que caracteriza gastos indiretos, ao invés de alocar estas receitas renunciadas no orçamento da União, possibilitando os gastos diretos nas áreas de saúde, educação, etc.

(...)

### **2.1.3. A Balança Comercial do Regime Automotivo Geral**

A habilitação ao Regime Automotivo Geral possibilita à empresa beneficiária o usufruto de vantagens concernentes à isenção do Imposto sobre Importação (II) incidente nas aquisições de equipamentos e matérias primas, além de obrigá-la a efetivar um esforço voltado à exportação de produtos manufaturados.

A tabela nº 03 aponta a evolução das importações e das exportações associadas ao RAG nos exercícios de 1996 a 1998.

**Tabela nº 03: Exportações e Importações do RAG (em US\$ bilhões)**

	1996	1997	1998	Total
<b>Exportação</b>	4,64	6,90	7,60	19,14
<b>Importação</b>	6,25	8,23	8,27	22,75
<b>Saldo</b>	(1,6)	(1,33)	(0,67)	(3,6)

Fonte : MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

A evolução dos saldos comerciais proporcionou um déficit na balança comercial do Regime Automotivo Geral da ordem de US\$ 3,6 bilhões no período 96/98, embora se verifique uma tendência à redução no crescimento destes déficits a cada ano. Este comportamento pode ser explicado se considerarmos que a empresa habilitada inicia suas operações com a aquisição de máquinas e equipamentos, o que ocasiona a elevação dos volumes de importações, ao passo que as exportações só ocorrerão após a fase produtiva e a real colocação das mercadorias no mercado interno, o que demanda um lapso temporal significativo. À medida em que a empresa promove a exportação de seus produtos, a relação importação/exportação vai sendo gradualmente alterada.

A tabela nº 04 destaca a participação percentual dos quatro grandes grupos de empresas atuantes no RAG: montadoras, autopeças, máquinas rodoviárias e agrícolas e reboques e semi-reboques no total das exportações e das importações realizadas em 1998.

**Tabela nº 04: Percentual das Exportações / Segmento Econômico**

	Montadoras	Autopeças	Máq. Rod.	Reboques
<b>Exportação</b>	61,8	29,8	7,7	0,7
<b>Importação</b>	74,3	20,2	5,2	0,4

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

A participação das montadoras de veículos é bastante expressiva, indicando que os recursos do RAG estão sendo aplicados em maior percentual no conjunto das empresas mais capitalizadas e intensivas em capital, o que sugere, a princípio, que o Regime Automotivo atua de forma a favorecer a concentração de capital.

#### **2.1.4. A Relação Impostos Relevados / Exportações**

A habilitação ao RAG é realizada mediante o estabelecimento de algumas cláusulas contratuais (anexo, fls. 117/119) entre a empresa habilitada e o MDIC, dentre as quais destaca-se a obrigatoriedade de que sejam efetivadas exportações dentro de determinados parâmetros vinculados ao montante de recursos provenientes dos impostos relevados.

Em outras palavras, para cada unidade monetária de impostos relevados, a empresa obriga-se a exportar produtos cujo valor alcance um determinado volume de recursos financeiros. O MDIC informou em seu relatório de avaliação de desempenho do RAG que as empresas habilitadas cumpriram as relações estabelecidas quanto a este aspecto operacional, dado que não foi comprovado nesta Auditoria.

A tabela nº 05 apresenta a relação anual entre os valores exportados pelas empresas habilitadas do RAG e o total de impostos relevados no período 96/98.

**Tabela nº 05: Razão entre Exportação e Impostos Relevados**

Exercício	Exportação x Imposto Relevado
1996	7,22
1997	9,91
1998	13,99

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

A tabela nº 06 apresenta o comportamento deste mesmo parâmetro tomando-se como base os quatro segmentos mais importantes: as montadoras, autopeças, máquinas e equipamentos agrícolas e reboques e semi-reboques.

**Tabela nº 06: Razão entre Exportação e Impostos Relevados**

Ano	Montadoras	Autopeças	Máq. Agrícolas	Reboques
1996	5,12	24,83	28,63	89,81
1997	6,77	31,28	25,94	45,50
1998	10,65	27,35	32,49	37,74

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

Embora as montadoras apresentem uma elevada relação entre o imposto relevado e as exportações realizadas, os demais segmentos do Regime Automotivo possuem níveis muito mais significativos, o que implica considerar que os melhores resultados associados à exportação são obtidos nos três segmentos menos intensivos em capital e que receberam menores volumes de recursos.

Uma possível explicação para este comportamento está provavelmente vinculada ao fato de que as montadoras possuem um mercado interno maior e mais significativo do que os demais segmentos aqui retratados que, por hipótese, direcionam maior percentual de suas respectivas produções ao mercado externo.

A contínua evolução existente entre exportação e imposto relevado induz à conclusão de que o RAG transformou-se em um instrumento de apoio às exportações, em sinergia com outros fatores intervenientes tais como a oferta de financiamentos, a política cambial e a taxa de câmbio, possibilitando a conquista de mercados externos. Há que se verificar, entretanto, outras dimensões da questão associadas aos reflexos sociais de forma a possibilitar uma correta avaliação do Regime Automotivo.

#### **2.1.5. Relação Aquisição de Maquinário/Equipamentos x Imposto Relevado**

A habilitação ao RAG é realizada mediante o estabelecimento de algumas cláusulas contratuais (anexo, fls. 117/119) entre a empresa habilitada e o MDIC, dentre as quais destaca-se a obrigatoriedade de que seja adquirido maquinário / equipamento dentro de determinados parâmetros vinculados ao montante de recursos provenientes dos impostos relevados.

Em outras palavras, para cada unidade monetária de impostos relevados, a empresa obriga-se a adquirir máquinas e equipamentos cujo valor alcance um determinado volume de recursos financeiros. O MDIC informou em seu relatório de avaliação de desempenho do RAG que as empresas habilitadas cumpriram as relações estabelecidas quanto a este aspecto operacional, o que não foi alvo de uma comprovação dado o escopo desta Auditoria.

A tabela nº 07 apresenta a relação entre o valor do maquinário adquirido pelas empresas habilitadas do RAG para cada dólar de impostos relevados no período 96/98.

**Tabela nº 07: Relação entre o Maquinário Adquirido e o Imposto Relevado**

<b>Exercício</b>	<b>Maquinário adquirido x Imposto Relevado</b>
1996	2,83
1997	2,24
1998	3,50

Fonte: MDIC/SPI-Relatório Gerencial de 1999

A evolução deste indicador ao longo do período 96/98, indica que há um esforço considerável das indústrias beneficiadas pelo RAG em adquirir equipamentos modernos, objetivando garantir condições reais de competitividade internacional.

A tabela nº 08 apresenta o comportamento deste mesmo parâmetro tomando-se como base os quatro segmentos mais importantes: as montadoras, autopeças, máquinas e equipamentos agrícolas e reboques e semi-reboques.

**Tabela nº 08: Relação entre o Maquinário Adquirido e os Impostos Relevados**

<b>Ano</b>	<b>Montadoras</b>	<b>Autopeças</b>	<b>Máq. Agrícolas</b>	<b>Reboques</b>
<b>1996</b>	2,54	6,01	4,61	1,94
<b>1997</b>	1,88	5,43	1,57	3,60
<b>1998</b>	3,08	6,08	1,89	3,58

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

Embora as montadoras apresentem uma elevada relação entre o imposto relevado e as aquisições de maquinário realizadas, os demais segmentos do Regime Automotivo possuem níveis mais significativos, com exceção do segmento de Máquinas Agrícolas, o que implica considerar que os melhores resultados associados à modernização do parque industrial são obtidos no segmento de autopeças.

A questão da modernização industrial com a conseqüente redução de postos de trabalho nas indústrias assume importância fundamental no momento sócio-econômico em que vive o país. De um lado há forte pressão de indústrias que buscam aumentar suas participações no mercado, obtendo lucros maiores e de outro há uma expressiva parcela de nossa população que vive em condições insatisfatórias,

situação acirrada se considerarmos os elevados níveis de desemprego vigentes no país (7,8 % da força de trabalho segundo a mais recente pesquisa do IBGE).

(...)

#### **2.1.6. Geração de Empregos**

Recente matéria veiculada na revista Veja, em sua edição de 7 de maio de 1999, aponta a pesquisa realizada pelo IBOPE na qual o desemprego é a principal preocupação de 46% dos entrevistados, sendo que 72% destes têm receio de perder seus empregos.

De fato, o desemprego que vem atingindo parcela significativa da população ativa de nossa economia (7,8% segundo última pesquisa do IBGE), obstaculiza o desenvolvimento econômico do país e compromete a estabilidade social a longo prazo.

A geração de empregos surge, então, como uma das principais justificativas para a concessão de benefícios tributários no Brasil, ainda mais se considerarmos a necessidade de promover a colocação profissional de um contingente estimado em aproximadamente 3 milhões de jovens que chegam anualmente à idade produtiva, algo como gerar empregos anualmente para a população de um país como o Uruguai.

A renúncia de receita, conforme pode-se verificar no Demonstrativo de Benefícios Tributários da Secretaria da Receita Federal, possui um leque de abrangência bastante amplo com reflexos em vários setores/segmentos econômicos, aspecto que pode ser utilizado como um catalizador de políticas governamentais que objetivem a geração de empregos em diferentes áreas e em regiões específicas.

Quanto ao Regime Automotivo, observa-se um viés interessante desta renúncia de receita manifestado pela fragilização do mercado de trabalho no setor à medida em que as normas legais obrigam a empresa beneficiária à aquisição de máquinas e equipamentos modernos, mas são silentes quanto à manutenção e ampliação da oferta de postos de trabalho.

Os equipamentos adquiridos sob o amparo do Regime Automotivo proporcionam uma significativa elevação de produtividade associada a um comprometimento do mercado de trabalho uma vez que cada máquina adquirida gera a dispensa de vários empregados.

A tabela nº 09 a seguir apresenta a situação do emprego, antes e após a habilitação ao Regime Automotivo, nas empresas que responderam o questionário encaminhado pelo SECON:

**Tabela nº 09: Emprego Gerado nas Empresas da Amostra/SECON**

	<b>Montadoras</b>	<b>Autopeças</b>
<b>Antes da Habilitação</b>	44.026	27.342
<b>Após a Habilitação</b>	34.403	24.726
<b>Saldo Percentual</b>	-21,86 %	- 9,57%

Fonte: Questionários devolvidos à SECON

Observa-se que o emprego sofreu uma redução significativa na amostra pesquisada durante o período de habilitação ao RA, sendo esta redução mais intensa (21,86 %) no caso das montadoras do que no caso das indústrias de autopeças (9,57 %). Uma possível explicação para o fato é que as indústrias de autopeças são, em média, menos intensivas em capital e tecnologia do que as montadoras, preservando o emprego.

Esta situação representa um grave equívoco no campo das políticas públicas de um país com as características sociais do Brasil, sendo moralmente questionável que o Governo Federal promova este tipo de ação com recursos originários de renúncia de receita, recursos públicos em sua essência, possibilitando a concentração de renda em poder de poucas empresas e seus acionistas em detrimento do emprego e da dignidade de milhares de trabalhadores e respectivas famílias, sem uma política clara e consistente que busque promover a sua realocação a outros segmentos econômicos.

(...)

Estudos do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) demonstram que outros setores da economia possuem um maior potencial para a geração de empregos a partir de um mesmo volume de investimentos financeiros. De acordo com o trabalho desenvolvido, as montadoras geram um total de 85 empregos (diretos e indiretos) para cada um milhão de dólares de investimentos, o que coloca o setor como sendo o 38º classificado em um ranking de 41 setores industriais pesquisados.

Apenas a título de comparação, a tabela nº 11 apresenta os empregos diretos e indiretos gerados em 10 setores produtivos com um mesmo investimento de US\$ 1 milhão.

**Tabela nº 11: Empregos por Setor Econômico**

<b>Setor Econômico</b>	<b>Empregos</b>	<b>Classificação</b>
Artigos de vestuário	211	1º
Agropecuária	202	2º
Abate de animais	169	3º
Madeira e Mobiliário	163	4º
Serviços prestados à família	162	5º
Indústria de Laticínios	159	6º
Beneficiamento de Produtos Vegetais	154	7º
Fabricação de Óleos Vegetais	151	8º
Comércio	149	9º
Montadoras de Veículos	85	11º

Fonte: BNDES, junho de 1.999

Esta situação, contudo, já foi mais favorável ao setor automobilístico uma vez que no início da década de 90 ocupava o 28º neste ranking de setores pesquisados. A ocorrência desta queda está vinculada ao investimento em alta tecnologia, que inclui até mesmo robôs, o que acaba penalizando a geração de empregos.

### 2.1.6. Capacitação da Mão de Obra

A simples menção ao número de empregos gerados em um setor econômico não traduz toda a dimensão desta questão, uma vez que é necessário verificar o nível de capacitação desta mão de obra empregada, ou seja, não é uma questão quantitativa, mas qualitativa também.

As montadoras têm neste enfoque um trunfo respeitável posto que sua mão de obra é responsável pela operação de equipamentos cada vez mais sofisticados, possuindo um nível de qualificação superior à média nacional.

De fato, a tabela nº 12 retrata a distribuição da mão de obra nas empresas da amostra trabalhada via questionários segundo o nível de escolaridade.

**Tabela nº 12: Distribuição da Mão de Obra por Nível de Escolaridade**

Escolaridade	Montadoras	Autopeças
Primeiro Grau	43,64 % (9.405)	37,51 % (4.714)
Segundo Grau	29,34 % (6.323)	39,83 % (5.006)
Superior	27,02 % (5.822)	22,66 % (2.848)
Total	100 % ( 21.550)	100 % (12.568)

Fonte: Questionários encaminhados à SECON

Verifica-se, assim, que a mão de obra vinculada ao setor automotivo possui um nível de escolaridade superior à média dos demais setores econômicos.

O RAG não obriga as indústrias beneficiadas ao investimento constante na capacitação de sua mão de obra, o que existe é um dispositivo associado ao denominado Regime Automotivo para o Desenvolvimento Regional (RAR) que possibilita o incremento das importações de forma a compensar os investimentos realizados com a capacitação profissional.

Desta forma, uma empresa beneficiada pelo Regime Automotivo Regional poderá investir na capacitação profissional de seus funcionários e ter seus custos compensados com um acréscimo no limite autorizado para importação de máquinas, equipamentos e demais insumos.

O Governo Federal deveria tornar obrigatória a inversão de recursos financeiros na capacitação/qualificação da mão de obra empregada naquelas empresas beneficiárias do Regime Automotivo como forma de internalizar benefícios tanto ao nível das regiões, que passariam a contar com uma mão de obra mais qualificada, indicador positivo para a atração de novos investimentos, quanto ao nível individual daqueles empregados que teriam maior vantagem competitiva.

### 2.1.7. Integração Regional

A integração regional é objeto de várias políticas governamentais que buscam minimizar disparidades regionais com a utilização preponderante de recursos vinculados à concessão de renúncias de receita, dentre as quais podemos destacar os Fundos de Investimento Regionais do Nordeste (FINOR) e da Amazônia (FINAM), a Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e as Áreas de Livre Comércio da Região Norte.

Os benefícios vinculados ao Regime Automotivo Geral, associados aos benefícios concedidos pelos Estados e Municípios, logrou uma certa desconcentração física dos investimentos em detrimento da anterior concentração que existia no eixo São Paulo/Rio de Janeiro.

Atualmente podemos observar o surgimento de novos pólos industriais, com destaque para o interior de São Paulo e Rio de Janeiro e para os Estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia, que poderão atuar futuramente no sentido de minorar as disparidades regionais existentes através da indução à implantação de novas indústrias, em especial para o segmento de autopeças.

Um exemplo bastante representativo desta constatação refere-se à atuação da FIAT que, em um processo de vinte (20) anos após sua implantação no Município de Betim/MG, logrou atrair várias empresas fornecedoras de autopeças para aquela região que, em poucos anos, transformou-se em uma grande área industrial, responsável por significativa parcela dos impostos recolhidos no Estado de Minas Gerais.

De fato, a presença de uma indústria de grande porte transforma toda uma região induzindo um processo denominado de economia de aglomeração na qual a entrada de investimentos gera inversões financeiras em saneamento, energia elétrica, rodovias e ferrovias e serviços tais como escolas, hospitais e outros que, em conjunto, passam a constituir um elemento atrativo para novas empresas e investimentos naquela região.

Uma questão relevante para a análise dos impactos decorrentes da concessão de benefícios tributários é detectar até que ponto estes benefícios induziram a uma maior integração regional.

Um recente trabalho de pesquisa realizado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), objetivando verificar, em uma matriz insumo-produto, qual o impacto das principais indústrias incentivadas pelo Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) sobre as cadeias produtivas ditas “para frente” e “para trás” na Região Norte, apresentou os seguintes resultados, parcialmente reproduzidos na Tabela nº 13 :

**Tabela nº 13: Impacto das Indústrias incentivadas pelo FINAM nas cadeia produtiva da Região Norte**

Setores	Efeito “para frente”	Efeito “para trás”	Total
Fabricação de vidro	22	23	45
Fabric. de máquinas e equipamentos	23	36	59
Peças e acessórios para veículos automotores	40	7	47
Fabricação de motocicletas e outros equipamentos de transporte	25	53	78
Fabricação de artigos de borracha (*)	19	49	68
Fabricação de produtos de plástico	49	9	58

Fonte: SUDAM – Hierarquização de setores segundo os impactos na cadeia produtiva.

(\*) inclui a fabricação de pneumáticos e de câmaras de ar, seu recondicionamento e a fabricação de diversos artefatos de borracha.

As informações contidas nesta tabela são interpretadas da seguinte forma: um setor como a fabricação de vidros pode utilizar produtos/insumos de outros 23 setores ou segmentos econômicos (efeito “para trás”) e seus produtos poderão ser utilizados por outros 22 setores ou segmentos econômicos (efeito “para frente” ), sempre lembrando as condições e limites presentes no escopo do trabalho e na sua vinculação com a realidade da região norte.

Em que pesem as limitações deste modelo, cujas conclusões são restritas às condições econômicas e de infra estrutura vigentes para a Região Norte, podemos ter uma idéia do potencial indutor de seis (6) dos diversos segmentos industriais associados ao setor automotivo.

(...)

#### **2.1.8. Retorno Tributário**

Uma das justificativas que amparam a concessão de incentivos fiscais no país é a crença de que o imposto relevado no presente será restituído com vantagens, via arrecadação de impostos, após a entrada em operação das empresas e projetos incentivados, no que se convencionou denominar de retorno tributário.

Será que no caso do Regime Automotivo esta hipótese se confirma no mundo real ? Quantos reais são recuperados pela via da arrecadação de impostos para cada real aplicado nas empresas incentivadas ?

Estas questões são de fundamental importância na análise das renúncias de receitas pois conferem transparência a um sistema nem sempre claro além da consequente possibilidade de que o governo aprimore suas operações de concessão, controle e fiscalização.

O MDIC obteve junto a Secretaria da Receita Federal um levantamento da arrecadação total gerada pelos setores veículos automotores, autopeças, carrocerias para veículos e pneumáticos e câmaras de ar referente aos impostos IPI, COFINS e PIS/PASEP para os exercícios de 1996/98, conforme o quadro 01 a seguir.

**Quadro nº 01: Arrecadação Total (IPI, COFINS e PIS/PASEP)**

<b>Segmentos</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
<b>Veículos automotores</b>	2.358,1	2.629,2	1.877,3
<b>Autopeças</b>	645,6	910,0	722,8
<b>Carrocerias para veículos</b>	140,9	47,6	43,5
<b>Pneumáticos e câmaras de ar</b>	221,7	236,3	219,7
<b>Total</b>	3.366,3	3.823,1	2.863,3

Fonte: SRF

A equipe realizou, também, um levantamento de informações nos Relatórios de Acompanhamento da Arrecadação por Rubrica Orçamentária da secretaria da Receita Federal, onde obteve o total da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados referente aos automóveis (IPI-automóveis) para os exercícios de 1995 a 1998, conforme o quadro nº 02 a seguir.

#### Quadro nº 02: Arrecadação do IPI-automóveis

Segmentos	1996	1997	1998
<b>Veículos automotores</b>	2.358,1	2.629,2	1.877,3
<b>Autopeças</b>	645,6	910,0	722,8
<b>Carrocerias para veículos</b>	140,9	47,6	43,5
<b>Pneumáticos e câmaras de ar</b>	221,7	236,3	219,7
<b>Total</b>	3.366,3	3.823,1	2.863,3

Fonte: SRF

Embora a arrecadação vinculada ao setor automotivo englobe outros impostos em níveis federal, estadual e municipal, a análise do comportamento da arrecadação do IPI-automóveis demonstra que no período 96/97 ocorreu uma redução de 19,29 % da arrecadação, ao passo em que no período 97/98 ocorreu uma recuperação de 9,4%.

Em outras palavras, no período de vigência do Regime Automotivo (96/98) houve uma redução na arrecadação do IPI-automóveis da ordem de 11,7%, apesar da concessão de inúmeras vantagens tributárias àquele segmento econômico.

#### 2.1.9. Geração de Renda Vinculada ao Trabalho:

A implantação de uma unidade fabril em uma região traz como reflexos imediatos a oferta de empregos e o conseqüente incremento na renda em função do volume de recursos financeiros injetados pela massa salarial na economia.

A indústria automotiva é reconhecida pelo pagamento de salários em faixa superior à média praticada pelos demais setores da economia. A análise da distribuição percentual da mão de obra empregada naquelas empresas que responderam ao questionário encaminhado pela SECON apresenta a seguinte situação, conforme o quadro nº 03 abaixo:

#### Quadro nº 03: Distribuição da Mão-de-Obra por Faixa Salarial

Faixas	Montadoras	Autopeças
<b>Até 10 s.m.</b>	(11.458) 51,52 %	(15.877) 67,42 %
<b>De 10 a 25 s.m.</b>	(9.019) 40,55 %	(6.172) 26, 21%
<b>+ de 25 s.m.</b>	(1.763) 7,93 %	(1.499) 6,37 %
<b>Total</b>	(22.240)	(23.548)

Fonte: Questionário da SECON

#### 2.1.10. Impactos Ambientais:

A questão da interface entre a economia e o meio ambiente, significativamente observada em países desenvolvidos, está sendo contemplada pela grande maioria das indústrias beneficiadas pelo Regime Automotivo.

De acordo com os questionários encaminhados, a quase totalidade das indústrias possui uma área/departamento encarregado da gestão ambiental, inclusive com projetos para que as respectivas indústrias obtenham o certificado ISO 14.000, além de uma ação conjunta com os diversos órgãos de meio ambiente estaduais no sentido

de promover a correta identificação de impactos ambientais decorrentes da produção e sua deposição conforme as determinações legais e normas do conselho nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

No que concerne à deposição de resíduos industriais, as empresas estão utilizando técnicas modernas de tratamento com o abrandamento do potencial poluidor e aterros sanitários.

Este posicionamento das indústrias demonstra o impacto crescente que a questão ambiental está gerando de forma a conscientizar a sociedade para a necessidade de estimular a produção sem desconsiderar a proteção ambiental e o uso racional e sustentado dos recursos naturais.

## **2.2. Regime Automotivo do Desenvolvimento Regional**

O Regime Automotivo do Desenvolvimento Regional (RAR), instituído pela Lei nº 9.440/97, tem como objetivo a concessão de incentivos fiscais apenas para as empresas localizadas nas regiões norte, nordeste e centro oeste.

Atualmente apenas duas (2) empresas a Acumuladores Moura (baterias automotivas) e a TCA (chicotes elétricos), cuja habilitação havia ocorrido para o Regime Automotivo Geral (RAG) e posteriormente foram transferidas, estão habilitadas e efetivamente operando sob o amparo do Regime Automotivo Regional.

O RAR possibilita às empresas habilitadas a fruição dos seguintes benefícios tributários:

a) redução de cem por cento (100%) do Imposto sobre Importação incidente na importação de máquinas, equipamentos, inclusive de testes, ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade novos, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes e peças de reposição;

b) redução de até cinquenta por cento (50%) do Imposto sobre Importação incidente na importação dos produtos relacionados nas alíneas “a” a “c” do parágrafo 1º do art. 1º da Lei nº 9.440/97;

c) redução de noventa por cento (90%) do Imposto de Importação incidente na importação de matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semi-acabados, e pneumáticos;

d) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente na aquisição de máquinas, equipamentos, inclusive de testes, ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade, novos, importados ou de fabricação nacional, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes e peças de reposição;

e) redução de quarenta e cinco por cento (45%) do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente na aquisição de matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos – acabados e semi-acabados – e pneumáticos;

f) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM);

g) isenção de IOF nas operações de câmbio realizadas para pagamento dos bens importados;

h) isenção do Imposto sobre a renda e adicionais, calculados com base no lucro da exploração do empreendimento;

i) crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados, como ressarcimento das contribuições de que tratam as Leis Complementares nº 7, 8 e 10, de 7 de setembro de 1970 e de 30 de dezembro de 1970, respectivamente, no valor correspondente ao dobro das referidas contribuições que incidiram sobre o faturamento das empresas referidas no parágrafo 1º do art. 1º da Lei nº 9.440/97.

Como se pode verificar, o RAR possui uma gama mais ampla de benefícios fiscais do que aquela observada no Regime Automotivo Geral, o que é explicado pela necessidade de promoção do desenvolvimento nas regiões mais carentes, objetivando a diminuição das disparidades regionais.

A avaliação de desempenho do RAR está lastreada nos mesmos princípios e ponderações utilizadas quando da análise do RAG, tornando desnecessária a repetição de argumentações anteriormente utilizadas.

Alguns aspectos, entretanto, merecem destaque conforme abordado a seguir:

#### **2.2.1. Distribuição das Empresas Habilitadas e Desconcentração Industrial.**

Desde o exercício de 1996, o RAR habilitou um total de 36 empresas, sendo que 35 foram consideradas “newcomers” na categoria “empresa nova”, e a distribuição por segmento está representada na tabela nº 15 abaixo.

**Tabela nº 15: Participação dos Segmentos Automotivos no RAR**

<b>Segmento</b>	<b>Participação</b>
Montadora de Veículos	9
Montadora de Motocicletas	9
Fabricantes de Autopeças	12
Montadora de Máq. Agríc. e Rodov.	7
Reboques e Semi-Reboques	0
Total	36

Fonte: MDIC/ Secretaria de Política Industrial/ Relatório Gerencial de 1999

Do total de 36 empresas habilitadas ao RAR, três (3) já haviam sido anteriormente habilitadas ao Regime Automotivo Geral mas optaram pela transferência de seus programas para a esfera do RAR em função de decisões internas que consideraram a possibilidade de obtenção de outros benefícios tributários adicionais e, também, a concessão de vantagens creditícias, financeiras e patrimoniais concedidas pelos Estados e Municípios.

De fato, nos últimos anos instalou-se no país uma verdadeira “guerra fiscal” onde os estados buscam atrair investimentos internacionais por intermédio da concessão de vários benefícios de ordem tributária, financeira (empréstimos a juros subsidiados) e patrimonial (doação de terrenos industriais com toda a infra estrutura necessária ao empreendimento), o que a longo prazo tenderá a acentuar as disparidades entre estados e regiões, onde aqueles com maior poder financeiro terão uma posição de prevalência frente aos demais.

A análise das empresas habilitadas ao RAR permite verificar que, embora este Regime Automotivo tenha sido instituído com o objetivo de incentivar a necessária

desconcentração industrial no país, propicia, por outro lado, uma visível concentração da intenção de investimentos das empresas em poucos estados das regiões Nordeste e Centro Oeste, conforme a tabela nº 16, a seguir.

**Tabela nº 16: Participação Percentual de estados no RAR**

Estados	Nº de programas	Participação (%)
Acre	1	2,78
Tocantins	2	5,56
Bahia	15	41,67
Ceará	2	5,56
Paraíba	2	5,56
Pernambuco	4	11,11
Piauí	1	2,78
Goiás	7	19,44

Fonte: MDIC/SPI – Relatório Gerencial de 1999

A concentração observada nos Estados da Bahia, Tocantins e Pernambuco, com 72,22% das intenções de investimentos associadas ao RAR, pode ser explicada pela presença, em maior escala, de infra estrutura naqueles estados, o que favorece a tomada de decisão por parte das empresas na alocação de suas plantas industriais. Este fenômeno, conhecido como economia de aglomeração pode ser facilmente observado no Município de Camaçari/BA que, além de um pólo petroquímico de grandes dimensões, carrou as intenções de investimentos de nove empresas habilitadas ao RAR.

Os Estados de Pernambuco e Tocantins obtiveram um número expressivo de intenções de investimento por parte das empresas habilitadas provavelmente em função de suas vantagens locacionais, próximas aos mercados consumidores, e pela concessão de incentivos fiscais próprios.

### **2.2.2. Os Impostos Relevantados**

O RAR foi responsável, durante os exercícios de 1997 e 1998, por um total de impostos relevados da ordem de US\$ 49.331.418,00, distribuídos conforme a tabela nº 17 :

**Tabela nº 17: Distribuição dos Impostos relevados do RAR em 97/98**

(Valores em US\$)

Segmentos	1997	1998	Total
Montadoras	28.099.365	19.702.099	47.801.464
Autopeças	625.537	817.343	1.542.880
Tratores e Máq. Rodoviárias	2.722	84.352	85.074
Motos	0	0	0
Total	28.727.624	20.603.794	49.331.418

Fonte: MDIC/ SPI – Relatório Gerencial de 1999

De acordo com os dados da tabela nº 17, há uma forte concentração dos impostos relevados no segmento econômico das montadoras; isto se deve à atuação

da empresa ASIA MOTORS que, conforme será discutido em capítulo posterior neste Relatório de Auditoria, efetuou importações de veículos com redução de impostos.

### 2.2.3. A Balança Comercial do Regime Automotivo Regional

A habilitação ao Regime Automotivo Regional possibilita à empresa beneficiária o usufruto de vantagens concernentes à isenção do Imposto sobre Importação (II) e outros, incidentes nas aquisições de equipamentos e matérias primas, além de obrigá-la a efetivar um esforço voltado à exportação de produtos manufaturados.

A tabela nº 18 aponta a evolução das importações e das exportações associadas ao RAR nos exercícios de 1997 e 1998.

**Tabela nº 18: Exportações e Importações do RAR (em US\$ milhões)**

	1997	1998	Total
<b>Exportação</b>	2,93	3,50	6,43
<b>Importação</b>	92,12	82,08	174,20
<b>Saldo</b>	(89,19)	(78,58)	(167,77)

Fonte : MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

A evolução dos saldos comerciais proporcionou um déficit na balança comercial do Regime Automotivo do Desenvolvimento Regional da ordem de US\$ 167,77 milhões no período 97/98, embora se verifique uma redução a cada ano.

A tabela nº 19 destaca a participação dos quatro grandes grupos de empresas atuantes no RAR: montadoras, autopeças, máquinas rodoviárias e agrícolas e montadoras de motocicletas no total das exportações e das importações realizadas em 1998.

**Tabela nº 19: Exportações / Segmento Econômico**

(Valores em US\$ milhões)

	Montadoras	Autopeças	Máq. Rod.	Motos
<b>Exportação</b>	0	3,49	0	0
<b>Importação</b>	68,56	12,80	0,72	0
<b>Saldo</b>	(68,56)	(9,31)	(0,72)	0

Fonte: MDIC/SPI – Relatório Gerencial de 1999

A participação das montadoras de veículos é bastante expressiva, principalmente no que concerne às importações (novamente em função da atuação da empresa ASIA MOTORS), indicando que os recursos do RAR estão sendo aplicados em maior percentual no conjunto das empresas mais capitalizadas e intensivas em capital, o que sugere, em princípio, que o Regime Automotivo atua de forma a favorecer a concentração de capital.

Quanto às exportações realizadas ao amparo do RAR, o valor de US\$ 3,49 milhões foi obtido mediante a atuação de duas fábricas de autopeças de capital nacional, a Acumuladores Moura (baterias automotivas) e a TCA (chicotes elétricos) cuja habilitação havia ocorrido para o Regime Automotivo Geral (RAG) e, posteri-

ormente, foram transferidas para o âmbito do Regime Automotivo do Desenvolvimento Regional (RAR).

#### **2.2.10. A Relação Impostos Relevados / Exportações**

A habilitação ao RAR é realizada mediante o estabelecimento de algumas cláusulas contratuais (anexo, fls. 117/119) entre a empresa habilitada e o MDIC, dentre as quais destaca-se a obrigatoriedade de que sejam efetivadas exportações dentro de determinados parâmetros vinculados ao montante de recursos provenientes dos impostos relevados.

Em outras palavras, para cada unidade monetária de impostos relevados, a empresa obriga-se a exportar produtos cujo valor alcance um determinado volume de recursos financeiros.

O MDIC informou em seu relatório de avaliação de desempenho do RAR que as empresas habilitadas do segmento das montadoras e das máquinas rodoviárias e tratores não estão cumprindo as relações estabelecidas quanto a este aspecto operacional em função de que as suas empresas ainda não efetuaram exportações e nem investimentos suficientes para cumprir a proporção definida em lei.

A tabela nº 20 apresenta a relação anual de valores exportados pelas empresas habilitadas do RAR para cada dólar de impostos relevados no período 97/98.

**Tabela nº 20: Valores relevados x Exportações**

<b>Exercício</b>	<b>Relação Exportação / Imposto Relevado</b>
1997	0
1998	0

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

#### **2.2.11. Relação Aquisição de Maquinário/Equipamentos x Imposto Relevado**

A habilitação ao RAR é realizada mediante o estabelecimento de algumas cláusulas contratuais (anexo, fls. 117/119) entre a empresa habilitada e o MDIC, dentre as quais destaca-se a obrigatoriedade de que seja adquirido maquinário e equipamento dentro de determinados parâmetros vinculados ao montante de recursos provenientes dos impostos relevados.

Em outras palavras, para cada unidade monetária de impostos relevados, a empresa obriga-se a adquirir máquinas e equipamentos cujo valor alcance um determinado volume de recursos financeiros. O MDIC informou em seu relatório de avaliação de desempenho do RAR que as duas empresas habilitadas e que efetivamente estão em operação (Baterias Moura e TCA) cumpriram as relações estabelecidas quanto a este aspecto operacional.

O MDIC esclarece que as empresas habilitadas ao RAR têm, de acordo com o estabelecido no Art. 11 do Decreto nº 2.179/97, um prazo de cinco (5) anos para atendimento às proporções **imposto relevado x exportações e imposto relevado x aquisição de maquinário**. Se a empresa não cumprir estas proporções, seu Certificado de Habilitação ao RAR, emitido pelo MDIC, não será prorrogado e não poderão usufruir das vantagens concedidas.

Segundo informações constantes do Relatório do MDIC, o RAR apresentou um déficit em sua balança comercial de US\$ 89,2 milhões em 1997 e de US\$ 78,9 milhões em 1998.

### 3. O Caso da Asia Motors

De acordo com informações prestadas pelo MDIC/SPI (anexo, fls. 130/131) empresa ASIA MOTORS, de capital coreano, foi habilitada ao RAG em 18.04.96 com o objetivo de implantar uma fábrica para a produção de 60 mil unidades das vans Towner e Topic, além da geração de 2.500 empregos diretos e indiretos e com carência de três anos para o atendimento das proporções e do índice de nacionalização. Em 30.05.97 foi formalizada a transferência da habilitação para o RAR com uma carência de cinco anos para atendimento das proporções e de quatro anos para atendimento do índice médio de nacionalização.

O local escolhido pela montadora foi o Município de Camaçari/BA, em função dos diversos incentivos tributários, financeiros, creditícios e patrimoniais concedidos pelo estado e pelo município e, também, pela chamada economia de aglomeração pré existente naquela região que conta, inclusive, com um pólo petroquímico de grande porte e o porto de Aratu nas imediações.

(...)

Quando o mercado de capitais mundial sofreu o abalo denominado 'Crise da Ásia', em 1997, a economia coreana, fortemente alavancada pelo capital externo, foi forçada a reduzir seu ritmo de expansão o que acarretou a diminuição dos investimentos anteriormente programado pelas suas empresas em diversos países.

O Grupo KIA/ASIA MOTORS, foi adquirido pelo Grupo HYUNDAI Motors Co. e o projeto brasileiro está sendo reavaliado pelo novo proprietário da empresa.

O reflexo imediato no Brasil foi a quase completa paralisação das obras de implantação da fábrica de Camaçari, cujo terreno já havia sido doado pela Prefeitura Municipal como um dos itens para atrair o investimento.

Cumprir destacar que a empresa coreana importou, desde sua habilitação ao RAR, veículos de fabricação própria com redução do Imposto sobre Importação para revenda no mercado brasileiro, o que configura um negócio extremamente atraente sob o aspecto financeiro na medida em que a empresa poderia praticar preços inferiores aos de seus concorrentes no Brasil.

A tabela nº 21 apresenta o volume total de importações da empresa, associado à aquisição de veículos de transporte, para o período 97/98, bem como a participação percentual no total das importações do RAR e o volume de impostos relevantes com a operação.

**Tabela nº 21: A atuação da ASIA MOTORS no RAR**

(valores em US\$ milhões)

Exercício	Importação da Asia Motors com Isenção de Imposto	Impostos Relevantados pela Asia Motors	Participação % da Asia Motors nas importações do RAR
1997	82,1	28,1	94,7
1998	34,82	19,70	82,7
Total	116,92	47,80	

Fonte: MDIC/SPI – Relatório Gerencial de 1999

O MDIC, ao vislumbrar o problema da matriz coreana e antever seus reflexos no Brasil, inclusive no que tange ao descumprimento da cláusula sexta do termo de Aprovação n° 150/97 (anexo, fls. 130/131), suspendeu no SISCOMEX qualquer aprovação de Licença de Importação de “veículos de transporte” ao amparo do Regime Automotivo, apesar da legislação conceder o referido prazo de carência e este ainda não ter expirado.

Esta situação, destaque-se, não constituiu vantagem para a economia brasileira, posto que o Brasil subsidiou a lucrativa operação de uma empresa estrangeira que competiu no mercado interno graças aos incentivos fiscais concedidos sem que tenha gerado a obrigatória contrapartida no que tange ao incremento de exportações, diversificação da base econômica, qualificação da mão de obra e geração de emprego/renda.

No momento, segundo informações prestadas pelo MDIC/SPI (anexo, fls. 130/131), a empresa encontra-se em descumprimento do disposto no art. 9º do Decreto n° 2.179/97 em função das importações de “veículos de transporte”, o que representou a concessão de US\$ 61,1 milhões de incentivos fiscais, sendo US\$ 59,1 milhões de Imposto de Importação (II) e US\$ 2 milhões de Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

De acordo com o estabelecido no art. 15, inciso VI do Decreto n° 2.179/97, a penalidade prevista para a empresa é de 120% de multa sobre o valor FOB das importações que ultrapassaram as exportações líquidas geradas pela empresa. Neste caso a multa seria aplicada sobre o total das importações e a empresa teria que pagar uma multa correspondente a aproximadamente US\$ 200,94 milhões.

Conforme o entendimento do MDIC, a empresa tem, conforme o acordo celebrado, um prazo de cinco (5) anos para completar a instalação de sua fábrica, findo o qual o Governo Federal deverá acioná-la judicialmente, caso a fábrica não seja concluída, para que recolha a quantia devida com as necessárias correções.

Esta situação a nosso ver caracteriza uma falha do acordo celebrado na medida em que este não obriga a empresa a cumprir um cronograma físico-financeiro de forma a ser constantemente cobrada acerca de seu desenvolvimento.

A situação atual possibilita que a empresa fique até o exercício de 2001 amparada pelas regras estabelecidas no acordo, impedindo a cobrança por parte do Governo Federal, embora o bom senso afirme ser impossível a conclusão daquela unidade industrial até o prazo fixado no acordo.

(...)

#### **5. O Atendimento à Decisão do Tribunal de Contas da União**

A proposta contida no item 2 fls. 22 do Levantamento de Auditoria no Regime Automotivo (TC n° 001507/98-2), acolhida na Decisão da Segunda Câmara deste E. Tribunal, em Sessão de 22.10.98 (Relação n° 63/98, Ata n° 36/98), objetivava:

‘2) Recomendar ao MICT que, considerando o volume de recursos financeiros envolvidos no Regime automotivo e os seus efeitos sobre a economia nacional, promova a alocação de recursos humanos e de equipamentos de suporte em microinformática para a Coordenadoria-Geral de Programas Especiais.’

Durante o transcurso desta Auditoria, apurou-se junto à citada Coordenadoria-Geral de Programas Especiais que o MDIC ainda não logrou cumprir a Determinação deste Tribunal de Contas, embora tenha incluído as necessidades daquele setor em processo licitatório objetivando a compra conjunta de equipamentos de informática.

A desvalorização do real, ocorrida em 13 de janeiro, tornou os termos do processo licitatório desvantajosos para a empresa que havia vencido a concorrência, motivo pelo qual esta optou pelo pagamento de multa contratual, não entregando os equipamentos.

Considerando que os problemas da Coordenadoria-Geral de Programas Especiais ainda não foram solucionados, entendemos necessário reiterar os termos da Decisão adotada no processo nº 001507/98-2 no que concerne à necessidade de prover o setor de uma infra-estrutura compatível com suas atribuições.

#### **6. Conclusões**

A análise referente aos reflexos decorrentes da concessão de benefícios tributários vinculados ao chamado Regime Automotivo apontou para as seguintes considerações:

a) Há uma tendência setorial, verificada em todo o mundo, à concentração do capital em um número menor de empresas de grande porte motivada pela fusão/aquisição de empresas menores.

b) As empresas do setor automotivo, sejam montadoras ou indústrias de autopeças, caminham no sentido de serem mais intensivas em capital e tecnologia.

c) Há uma clara tendência à redução do número de empregos do setor em função da necessidade de geração de economias de escala para garantir altos níveis de competitividade global.

d) O Brasil, sendo um país com farta oferta de mão-de-obra e pouca disponibilidade de capitais, deveria optar pela aplicação das renúncias de receita em segmentos econômicos onde houvesse a prevalência do fator trabalho ao invés de propiciar a acumulação de capital nas mãos de poucas empresas, em grande parte controladas pelo capital estrangeiro.

e) O Regime Automotivo deveria ser reformulado no sentido de:

- Incluir uma cláusula objetivando a garantia dos níveis salariais e de emprego vigentes anteriormente à concessão dos incentivos tributários como forma de evitar as perdas decorrentes da modernização das empresas beneficiadas.

- tornar obrigatória a inversão de recursos na qualificação dos trabalhadores, possibilitando a democratização dos benefícios oriundos das várias vantagens concedidas às empresas, bem como sua internalização ao nível dos Estados e Municípios.

- conceder maiores vantagens às empresas de autopeças, em detrimento das montadoras, haja vista a melhor relação obtida pelo segmento quanto às relações entre o **imposto relevado x exportações** e, também, entre o **imposto relevado x aquisição de maquinário**.

f) O RAG e o RAR somente induzem a necessária e desejável desconcentração industrial no Brasil quando associados a um conjunto de incentivos de caráter

creditício, financeiro e patrimonial concedidos pelos Estados e Municípios, tornando muito tênue a linha que separa a desejada integração regional da desagregadora ‘guerra fiscal’.

g) A desconcentração industrial associada ao setor automotivo vem sendo verificada com a formação de ‘ilhas de prosperidade’, tornando necessário um esforço futuro no sentido de irradiar o desenvolvimento para outras regiões do país.

As considerações acima apresentadas atuariam como base de uma proposta objetivando o aperfeiçoamento do Regime Automotivo, caso sua vigência fosse prorrogada. A eventual aplicação destas propostas tornou-se inviável dada a decisão adotada pelo Governo Federal de não entender os seus prazos de vigência em função dos reflexos negativos que poderiam advir frente aos compromissos comerciais assumidos junto ao Mercosul e à Organização Mundial do Comércio, além dos impactos indesejáveis nas contas públicas (anexo, fl. 125).

### **7. Propostas de Encaminhamento**

Diante do exposto somos pelo encaminhamento dos presentes autos à consideração superior com as seguintes propostas:

7.1) determinar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio que promova, por meio da sua Coordenadoria-Geral de Projetos Especiais, da Secretaria de Política Industrial, um levantamento completo nos diversos projetos habilitados aos Regimes Automotivos de forma a identificar aquelas empresas em condição de inadimplência frente aos parâmetros de avaliação de desempenho industrial estabelecidos nas cláusulas do referido Regime Automotivo.

7.2) determinar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio que promova, por meio da sua Coordenadoria-Geral de Projetos Especiais, da Secretaria de Política Industrial, a avaliação sócio-econômica do Regime Automotivo Geral, bem como do Regime Automotivo do Desenvolvimento Regional, observando os seguintes aspectos:

a) A eventual redução ocorrida no que concerne aos custos de produção doméstica;

b) A atração de novos investimentos, nacionais e estrangeiros, no setor automotivo após o advento dos Regimes Automotivos;

c) A eventual expansão das exportações nacionais associadas ao segmento automotivo referentes ao período 1996/99;

d) Os reflexos observados no Balanço de Pagamentos Nacional;

e) Os impactos do Regime Automotivo no aumento da eficiência e da competitividade da economia;

f) Os reflexos obtidos no que concerne à geração de empregos, diretos e indiretos, por segmento econômico beneficiados pelos Regimes Automotivos;

g) A quantificação do impacto na qualificação profissional dos trabalhadores das empresas beneficiadas, discriminando o montante de recursos investidos e a quantidade de empregados beneficiados;

h) A contribuição dos Regimes Automotivos no que tange à integração regional e a desconcentração industrial;

i) A quantificação do retorno tributário associado às empresas beneficiadas, discriminando-o em nível federal, estadual e municipal;

j) A análise comparativa, por segmento beneficiado, apontando a renda oriunda do salário obtida pelos empregados das empresas beneficiadas e sua estratificação em faixas salariais ao longo da vigência do Regime Automotivo.

7.3) Determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio que informe, nas próximas prestações de contas daquele Ministério:

a) as ações desenvolvidas com o objetivo de atender à recomendação adotada na Sessão da Segunda Câmara datada de 22.10.98 (Relação nº 63/98, Ata nº 36/98) referente TC nº 001507-98/2, no sentido de que, considerando o volume de recursos financeiros envolvidos no Regime automotivo e seus efeitos sobre a economia nacional, promova a alocação de recursos humanos e de equipamentos de suporte em microinformática para a Coordenadoria-Geral de Programas Especiais;

b) a efetiva implementação das ações determinadas pela Decisão que vier a ser proferida nesses autos, em conformidade com o disposto na IN/TCU nº 12/96.

7.4) Encaminhar cópia do presente Relatório de Auditoria e da Decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal de Contas à Secretaria de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio para ciência e acompanhamento.”

4.Tendo a Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais/Secon (atual 11ª Secex) assumido atribuições anteriormente a cargo da 5ª Secex, o Sr. Secretário endossou a proposta contida no Relatório de Auditoria, sugerindo, em acréscimo, que “a Secretaria de Política Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior informe, no prazo de 30 dias, ao Tribunal as providências adotadas com vistas ao acompanhamento do efetivo cumprimento do inciso VI do art. 15 do Decreto nº 2.179/97, pela empresa Asia Motors do Brasil” (fl. 132).

5.Ouvida por iniciativa deste Relator, a douta Procuradoria manifesta-se de acordo com a sugestão alvitrada pela unidade técnica.

6.É o relatório.

## VOTO

Inicialmente, convém consignar a qualidade técnica do presente Relatório de Auditoria Operacional, que permite a este Tribunal melhor conhecer as peculiaridades do Regime Automotivo, bem assim reflexos de ordem sócio-econômico decorrentes de sua implantação.

2.Conforme se verifica do Relatório supra, o Regime Automotivo constitui, essencialmente, um programa de investimento voltado para a modernização de empresas do setor automotivo, buscando aumentar a eficiência e a competitividade, bem assim a expansão das exportações do setor, de modo a contribuir para a melhoria do balanço de pagamentos do País. Para tanto, as empresas habilitadas assumem perante o Governo o compromisso de investir e exportar, gozando do benefício da

redução do imposto de importação para determinados produtos. De registrar que tais incentivos fiscais vigoraram até 31 de dezembro de 1999, conforme estabelecia a Lei nº 9.449/97, não tendo sido prorrogados.

3. Vale ressaltar que o incremento das exportações associadas ao Regime Automotivo Geral, entre 1996 e 1998, foi da ordem de 63%, possibilitando a redução do déficit do saldo da balança comercial do setor, no mesmo período, em 58%. No tocante aos investimentos realizados, de notar que a relação entre o maquinário adquirido e o imposto relevado atingiu o coeficiente médio de 3,5 no ano de 1998, destacando-se o ramo de autopeças cujo coeficiente foi de 6,08 naquele ano. Em outros termos, para cada dólar de imposto relevado, investiu-se nesse seguimento US\$ 6,08 para a modernização dos equipamentos, buscando maior competitividade nacional e internacional.

4. De outro turno, não se pode desconsiderar que a automação acarreta, via de regra, redução do emprego direto, porquanto opera-se a substituição de diversos postos de trabalho pela máquina. Todavia, a abordagem dessa questão exige estudo mais aprofundado, buscando aquilatar os benefícios indiretos no mercado de trabalho decorrentes da elevação da competitividade da indústria. Convém lembrar que a redução de custos possibilita a diminuição dos preços, e, conseqüentemente, melhores condições para atender o mercado interno e externo, ensejando condições para a expansão da economia e, com isso, a geração de empregos.

5. Nesse compasso, um dado que merece destaque consiste na habilitação de 46 empresas consideradas “newcomers”, que abrange novas empresas, novas fábricas e novas linhas de produção.

6. Outro aspecto a se considerar no presente trabalho, refere-se à desconcentração física dos investimentos, com a progressiva redução da importância do eixo Rio-São Paulo, resultante de benefícios vinculados ao Regime Automotivo, associados aos incentivos concedidos pelos Estados e Municípios. Essa tendência, mostra-se particularmente importante para a economia do País, em face das desigualdades regionais.

7. No tocante às propostas de encaminhamento formuladas pela unidade técnica, considero adequada a sugestão de promover determinação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no sentido de realizar levantamento completo nos projetos habilitados nos Regimes Automotivos, de forma a identificar as empresas em condição de inadimplência em relação às cláusulas pertinentes aos respectivos Regimes, informando as providências adotadas em face do eventual descumprimento verificado.

8. De outra parte, em face do que consta nos autos, creio não ser oportuno determinar ao aludido Ministério, por meio da Coordenadoria-Geral de Projetos Especiais, a avaliação sócio-econômica dos Regimes Automotivos, tendo em vista não só o objetivo deste Relatório de Auditoria, mas também considerando o término de vigência dos Regimes (e a ausência de perspectivas de readotá-los), bem assim levando em conta a escassez de recursos humanos e equipamentos na mencionada Coordenadoria, conforme consignado no Relatório.

9. Relativamente à proposta de promover determinação ao supramencionado Ministério para que informe ao Tribunal acerca das “providências adotadas com vistas ao acompanhamento do efetivo cumprimento do inciso VI do art. 15 do Decreto nº 2.179/97 (pagamento de multa), pela empresa Asia Motors do Brasil”, entendendo melhor será determinar ao Controle Interno que informe na prestação de contas oportuna as providências implementadas para a cobrança da multa. Isso porque, nos termos do art. 11 do Decreto nº 2.179/97 (que regulamenta o Regime Automotivo Regional), a referida empresa tem a carência de cinco anos para comprovar o atendimento das proporções, prazo que expira em 31/12/01.

10. Por fim, tendo em vista a modificação na estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, promovida por meio do recente Decreto nº 3.405, de 06/04/2000, e, sobretudo, o fim do Regime Automotivo, remanescendo apenas tarefas residuais a cargo de unidade desse Ministério, creio ser dispensável promover determinação à Secretaria Federal de Controle Interno, para que informe sobre a “alocação de recursos humanos e de equipamentos para a Coordenadoria-Geral de Programas Especiais”.

Com essas considerações, acolho, em parte, os pareceres e voto por que seja adotada a decisão que ora submeto a este E. Plenário.

#### DECISÃO Nº 571/2000 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº 005.875/99-4, apenso TC-001.507/98-2.
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria Operacional.
3. Responsável: Hélio Mattar, Secretário.
4. Órgão: Secretaria de Política Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, atual Secretaria do Desenvolvimento da Produção.
5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: 11ª Secex.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. determinar à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que promova levantamento completo dos projetos habilitados nos Regimes Automotivos (Lei nº 9.440/97 e Lei nº 9.449/97), de forma a identificar as empresas em condição de inadimplência em relação às cláusulas pertinentes aos respectivos Regimes, informando a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências adotadas em face de eventual descumprimento verificado;
  - 8.2. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que informe – por ocasião da tomada de contas da Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ou de unidade que venha a sucedê-la, relativa ao exercício de 2002 – as medidas implementadas com

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 11/08/2000.

vistas à aplicação do disposto no inciso VI do art. 15 do Decreto nº 2.179/97, em relação à empresa Asia Motors do Brasil;

8.3. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Secretaria Federal de Controle Interno.

9. Ata nº 29/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 26/07/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

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

IRAM SARAIVA

Presidente

JOSÉ ANTONIO BARRETO DE MACEDO

Ministro-Relator

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-005.875/99-4<sup>2</sup>

Apenso: TC-001.507/98-2 (Relatório de Auditoria)

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.

Órgão: Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Responsável: Reginaldo Braga Arcuri, Secretário.

*Ementa: Relatório de Auditoria Operacional realizada no Regime Automotivo com o objetivo de verificar reflexos sócio-econômicos de sua implantação. Identificação de resultados relativamente à elevação de investimentos e à expansão do volume de exportações do setor. Determinação à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com fixação de prazo para que informe as providências adotadas (decisão do Plenário). Solicitação de prorrogação de prazo. Atendimento.*

## RELATÓRIO

Em sessão de 26/07/2000, este Plenário, ao apreciar Relatório de Auditoria Operacional realizada no Regime Automotivo, decidiu, entre outras medidas (Decisão nº 571/2000, in Ata 29/2000):

“8.1. determinar à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que promova levantamento completo dos projetos habilitados nos Regimes Automotivos (Lei nº 9.440/97 e Lei nº 9.449/97), de forma a identificar as empresas em condição de inadimplência em relação às cláusulas pertinentes aos respectivos Regimes, informando a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências adotadas em face de eventual descumprimento verificado”.

2. Mediante o expediente de fls. 191/192, o titular da mencionada Secretaria solicita dilação do prazo fixado pelo aludido *decisum*, por trinta dias, em face do “grande número de empresas habilitadas aos regimes automotivos, o expressivo volume de documentos e dados relacionados a cada uma, somados à necessidade de uma apreciação caso a caso” (fl. 192).

3. A 11ª Secex, por meio do despacho de fl. 193, encaminha os presentes autos à apreciação deste Relator.

4. É o relatório.

---

<sup>2</sup> Relatório, Voto e Decisão relativos ao mesmo processo, submetidos ao Plenário, pelo Ministro-Relator, posteriormente à Decisão nº 571/2000.

## VOTO

Em face das razões expendidas pelo Secretário do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Sr. Reginaldo Braga Arcuri, entendo deva ser deferida a presente solicitação.

Assim sendo, Voto por que seja adotada a decisão que ora submeto a este E. Plenário.

### DECISÃO Nº 808/2000 – TCU – PLENÁRIO<sup>3</sup>

1. Processo: TC-005.875/1999-4, apenso TC-001.507/1998-2.
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria Operacional.
3. Responsável: Reginaldo Braga Arcuri, Secretário.
4. Órgão: Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: 11ª Secex.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator,

#### DECIDE:

8.1. deferir o pedido formulado pela Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, concedendo, em consequência, 30 (trinta) dias, a partir de 12/09/2000, para o atendimento da determinação objeto do subitem 8.1 da Decisão nº 571/2000 – Plenário;

8.2. dar ciência desta deliberação ao órgão interessado.

9. Ata nº 38/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 27/09/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros Presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO  
na Presidência

JOSÉ ANTONIO BARRETO DE MACEDO  
Ministro-Relator

---

<sup>3</sup> Publicada no DOU de 19/10/2000.

---

## **PROJETO REFORSUS - ANÁLISE DAS CAUSAS DA BAIXA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROJETO**

### **Relatório de Auditoria de Desempenho**

---

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo I - Classe V- Plenário

TC-013.790/97-8

Natureza: Relatório de Auditoria de Desempenho

Órgãos/Entidades: Unidade de Gerência do Projeto Reforsus - UGP/REFORSUS; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde; Secretaria do Tesouro Nacional - STN; Secretaria do Orçamento Federal - SOF e Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Interessado: Tribunal de Contas da União

*Ementa: Relatório de Auditoria de Desempenho executada no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido. Análise das causas da baixa execução financeira do Projeto REFORSUS. Deficiências técnicas das propostas de subprojeto e das cartas-consulta. Dificuldade na apresentação de contrapartida pelos beneficiários. Falta de domínio das normas licitatórias dos bancos credores na seleção de fornecedores. Deficiências na administração dos saldos e dos saques dos empréstimos. Análise dos comentários dos gestores a respeito das conclusões do Relatório de Auditoria. Recomendações aos órgãos e entidades envolvidos. Autorizado o monitoramento da implementação das recomendações pela 4ª SECEX. Encaminhamento de cópias da Decisão, do Relatório e do Voto.*

## RELATÓRIO

Adoto como relatório o resultado dos trabalhos desenvolvidos pelos Analistas de Finanças e Controle Externo Siley Senna Beirão, Dagomar Henriques Lima, Gilberto Gomes da S. Júnior e Cristiane Ferreira de Araújo Melo:

### **“1. Antecedentes**

*1.1. O presente relatório trata de auditoria no Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde - REFORSUS, integrante do Plano Especial de Auditoria de Desempenho, aprovado pela Decisão nº 506/1999-Plenário (Ata 26 - Sessão Reservada de 04/08/1999), inscrevendo-se entre as seis auditorias-piloto*

realizadas na segunda etapa do Projeto de Cooperação Técnica celebrado entre o Tribunal de Contas da União e o Reino Unido.

1.2.A auditoria proposta visou também cumprir o item 8.7.1 da Decisão nº 710/1996 - Plenário (Ata 44/1996), que deliberou no sentido de que se procedesse ao acompanhamento dos estágios de recebimento, controle e aplicação dos recursos alocados ao Projeto Reforsus.

1.3.Os trabalhos foram executados no período de 20/09 a 15/10/1999 em Brasília-DF, tendo-se efetuado levantamentos junto à Unidade de Gerência do Projeto Reforsus - UGP/REFORSUS, à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, à Secretaria do Tesouro Nacional - STN do Ministério da Fazenda, à Secretaria de Orçamento Federal - SOF e à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## **2. Agradecimentos**

2.1.A equipe agradece a assistência do AFCE Francisco José de Queiroz Pinheiro, lotado na Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais deste Tribunal, na análise de aspectos econômicos do Reforsus. Merece também reconhecimento a colaboração dos dirigentes e técnicos da Unidade de Gerência do Projeto Reforsus e da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde, em especial dos Srs. Sebastião Carlos Alves Grilo, Arionaldo Bonfim Rosendo, Maria Ferreira da Silva, Maria de Oliveira Carramillo e Cleide Carvalho Toscano de Almeida, bem assim dos responsáveis pelas entidades públicas e filantrópicas participantes do Reforsus que responderam ao questionário de pesquisa enviado.

## **III. Visão Geral do Reforsus**

3.1.O Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde - REFORSUS, consiste em uma iniciativa do Ministério da Saúde que objetiva implementar ações estratégicas com o fito de fortalecer o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde - SUS mediante a recuperação física e tecnológica das unidades de saúde públicas e filantrópicas integrantes do sistema, bem como o desenvolvimento institucional do setor saúde.

3.2.O Reforsus é financiado por acordos de empréstimo firmados pelo Governo Brasileiro com o Banco Mundial - BIRD (Contrato nº 4047-BR) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (Contrato nº 951/OC-BR), no valor total de US\$ 650 milhões, e pela contrapartida nacional no montante de US\$ 100 milhões. Do total de contrapartida mencionado retro, a União responde por US\$ 10 milhões, enquanto o encargo de apresentar os 90% restantes recai sobre os beneficiários do projeto (estados, municípios e entidades filantrópicas)

3.3.Além disso, planejou-se a inclusão no Reforsus de um projeto de reequipamento hospitalar, visando dotar de alta tecnologia hospitais públicos e filantrópicos da rede SUS, considerados como de referência ou voltados para ensi-

no ou tratamento de câncer. Esse projeto está orçado em US\$ 110 milhões mais US\$ 19,36 milhões de contrapartida nacional.

3.4. Apesar de o referido projeto figurar no orçamento do Ministério da Saúde sob a denominação Reforsus - Eximbank<sup>1</sup> desde 1997 e de existir concorrência internacional em curso para aquisição de equipamentos e seleção de agentes financiadores, o projeto ainda não entrou em vigor, razão pela qual não foi incluído no escopo desta auditoria.

3.5. Já o acordo com o Bird foi assinado em 27/09/1996, tornando-se efetivo a partir de 04/12/1996. Prevê-se prazo até 30/06/2000 para o comprometimento de recursos e o encerramento da parte administrativa em 31/12/2000. No caso do BID, a assinatura ocorreu em 16/03/1997, com efetividade em 15/09/1997 e conclusão em 16/03/2001.

3.6. Com vistas à operacionalização, o Reforsus foi estruturado em dois componentes, que correspondem a seu campo de atuação estratégica, a saber:

- Componente I - apoio à melhoria da capacidade e eficiência do SUS;
- Componente II - promoção de inovações na administração do setor saúde.

3.7. O Componente I visa à recuperação da rede física de saúde, a partir do financiamento de subprojetos nas seguintes áreas:

- Área Programática I - readequação física e tecnológica da rede assistencial, incluindo aquisição de equipamentos e obras de reforma e ampliação;
- Área Programática II - Programa Saúde da Família;
- Área Programática III - ampliação da capacidade e melhoria da qualidade da rede hematológica e hemoterápica;
- Área Programática IV - ampliação da capacidade e melhoria da qualidade dos laboratórios de saúde pública.

3.8. As propostas integrantes do Componente I devem incorporar ações de modernização gerencial no valor máximo de 15% do orçamento da proposta, até o limite de US\$ 500 mil.

3.9. De seu turno, o Componente II busca aperfeiçoar a atuação dos órgãos gestores do SUS mediante a estruturação de uma rede nacional de informação em saúde e o desenvolvimento da capacidade de formulação de políticas e de gestão descentralizada do SUS.

3.10. No que se refere à Área Programática II do Componente I (Programa Saúde da Família) e ao Componente II, os recursos são disponibilizados por meio de convênios, administrados pelo Ministério da Saúde. Nas demais áreas, o financiamento é respaldado pela celebração de contrato de repasse entre os beneficiários do projeto e o Banco do Brasil. Os recursos financeiros globais do projeto estão alocados na forma descrita na Tabela 1 abaixo.

---

<sup>1</sup> Export Import Bank of Japan.

**Tabela 1- Distribuição percentual dos recursos por componente**

<b>Componente</b>	<b>%</b>
Componente I	76,15
• Readequação Física e Tecnológica	56,15
• Hemorrede	8,00
• Laboratórios de Saúde Pública	5,00
• Programa Saúde da Família	7,00
Componente II	9,23
Reserva Técnica*	10,08
Administração do Projeto**	4,00
Inspeção e Supervisão	0,54
Total	100,00

\* Reserva não distribuída, a ser alocada em projetos estratégicos.

\*\* Manutenção das equipes na Gerência do Projeto, apoio às SES e outras atividades administrativas.

Fonte: Manual de Operação - Componente I

*3.11.É importante observar que o Reforsus não se destina a financiar propostas que envolvam obras novas.*

*3.12.No nível federal, o projeto é coordenado pela Unidade de Gerência do Projeto - UGP, setor vinculado à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde. Por sua vez, a execução dos subprojetos constitui encargo de entidades sem fins lucrativos e das esferas estaduais e municipais do SUS.*

#### **IV. Problema de Auditoria**

*4.1.O levantamento preliminar efetuado pela equipe revelou que 86,3% dos 989 subprojetos do Componente I aprovados não foram concluídos, após dois anos de vigência dos acordos de empréstimo firmados com o Bird e o BID. No caso do Componente II, nenhum dos 32 subprojetos foi finalizado ainda<sup>2</sup>.*

*4.2.Aprofundando-se a análise, constatou-se estar ocorrendo descompasso entre o planejamento de desembolso estabelecido à época da celebração dos acordos e a efetiva execução financeira do projeto.*

*4.3.Diante desse quadro, entendeu-se não ser possível medir o impacto do Projeto Reforsus, em razão da baixa execução constatada. Assim, considerou-se que poderiam ser concentrados esforços na investigação das causas do problema e na avaliação dos efeitos financeiros do atraso verificado na execução do projeto.*

*4.4.Com base nas informações coletadas, foram identificados aqueles fatores com maior probabilidade de influenciar o desenvolvimento das atividades do Reforsus e estabelecida a abordagem a ser adotada na análise financeira, formulando-se, em resultado, as seguintes questões de auditoria:*

*- **Questão 1:** A exigência de apresentação de contrapartida por parte do beneficiário influi no desempenho financeiro do projeto?*

<sup>2</sup> Dados até 31/08/1999, conforme fornecido pela UGP.

- **Questão 2:** A qualidade das propostas influencia a performance financeira do projeto?

- **Questão 3:** O conhecimento das normas licitatórias do BIRD e do BID afeta o desempenho financeiro do projeto?

- **Questão 4:** Quais as conseqüências financeiras da baixa execução do projeto em termos de pagamento de taxa de permanência?

#### **V. Objetivos e Escopo da Auditoria**

5.1. Os trabalhos tiveram como objetivo avaliar os fatores que vêm causando descompasso entre o cronograma para implementação do Reforsus e sua efetiva execução, bem como as conseqüências financeiras desse atraso, com vistas à proposição de medidas voltadas para o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas.

#### **VI. Metodologia Proposta**

##### **6.1. Análise das Causas da Baixa Execução Financeira do Reforsus**

6.1.1. Previamente aos trabalhos de campo, foram enviados questionários a uma amostra aleatória de responsáveis pela condução dos subprojetos com a finalidade de se obter confirmação quanto às principais razões pelo atraso do projeto inicialmente apontadas e, ainda, identificar outros aspectos que afetam seu andamento (Anexo I). Em cada questionamento, foi solicitada a valoração dos quesitos componentes, seguindo uma escala de 0 a 4 em ordem crescente de importância.

6.1.2. Ao mesmo tempo, examinou-se cada um dos três temas preliminarmente estabelecidos, ou seja, exigência de apresentação de contrapartida, qualidade das propostas de subprojetos encaminhadas ao Reforsus e problemas na utilização das normas licitatórias dos bancos financiadores, a fim de se verificar a procedência das hipóteses inseridas nas questões de auditoria.

6.1.3. No primeiro tópico, efetuou-se o cálculo dos indicadores 1, 2, 3 e 4, formulados na fase de planejamento (Anexo II), com o objetivo de se comparar os subprojetos e os estados brasileiros quanto ao nível de execução financeira (indicador 3) e ao nível de contrapartida (indicadores 1, 2 e 4). Nesse cômputo, foram utilizados dados relativos à totalidade das propostas do Componente I em execução, conforme fornecido pela UGP. A partir dos resultados, foi calculado o coeficiente de correlação entre as variáveis execução financeira e contrapartida.

6.1.4. Para o segundo tema, selecionou-se uma amostra de 27% dos subprojetos do Componente I (percentuais por estado - Anexo III) para coleta de dados nos respectivos processos com o objetivo de avaliar a qualidade das propostas e o tempo gasto na realização das licitações. Parte dos subprojetos selecionados não haviam ainda iniciado o processo licitatório, o que reduziu a amostra para 21% do total, quando da análise da questão de auditoria nº 3.

6.1.5. A seguir, procedeu-se ao cálculo do indicador 5, que expressa o percentual de propostas da unidade da federação que sofreram ajustes ou apresentaram pendências anteriormente à sua aprovação pela UGP. Essa variável foi também correlacionada com o indicador 3 (nível de execução).

6.1.6. Além disso, calculou-se a média de dias decorridos entre o prazo final estabelecido pelo Ministério da Saúde para apresentação de propostas<sup>3</sup> e a assinatura dos contratos de repasse, por estado, para as Áreas Programáticas I, III e IV do Componente I, com o intuito de se quantificar o tempo despendido na tramitação dos processos e o nível de execução.

6.1.7. No tocante às licitações, estabeleceu-se como critério a coleta dos dados referentes à primeira licitação concluída pelo beneficiário. Deste conjunto, foram destacadas as licitações nas modalidades National Competitive Bidding - NCB e Local Shopping - LS, por serem os métodos mais freqüentemente utilizados<sup>4</sup>. Em seguida, foi medido o intervalo, expresso em dias, entre a assinatura do contrato de repasse pelo beneficiário e a contratação com o fornecedor para determinação do tempo gasto nos procedimentos relativos à licitação. No passo subsequente, calculou-se a média estadual e efetuou-se a respectiva comparação.

### **6.2. Análise Financeira da Execução do Reforsus**

6.2.1. Para aferição das conseqüências financeiras da baixa execução do Reforsus, comparou-se o cronograma de desembolso planejado<sup>5</sup> com o efetivo, tomando-se por base os saques em dólares das contas de empréstimo nos bancos financiadores. Em seguida, analisaram-se a execução orçamentária do projeto até agosto de 1999 e o planejamento para o exercício de 2000.

6.2.2. O cronograma de desembolso que figura na documentação dos bancos foi ajustado para as datas de efetividade e de encerramento previstas nos respectivos acordos de empréstimo. O planejamento de desembolso do BID foi calculado com base no cronograma conjunto que figura em relatório do Bird<sup>6</sup>. Em razão de inconsistências no cronograma dos bancos, somente foi possível obter o planejamento financeiro anual do BID. Para o Bird, foi calculado o cronograma semestral.

6.2.3. De posse desses dados, compararam-se a previsão e a efetiva incidência de encargos financeiros, projetaram-se os encargos para um cenário de prorrogação dos acordos de empréstimo, compararam-se os resultados com outros projetos financiados por acordos internacionais no âmbito do MS e concluiu-se sobre o desempenho financeiro do Reforsus.

6.2.4. Todos os cálculos referentes a projeções e a encargos foram realizados utilizando-se a melhor hipótese para o projeto. Assim, o montante planejado da taxa de compromisso foi calculado com base em saques mensais uniformes no 1º dia do mês; para os juros, foi utilizada a menor taxa informada pelos bancos financiadores e saques mensais uniformes no último dia do mês.

---

<sup>3</sup> Aviso de Prorrogação, publicado no DOU de 3/12/1996 - Seção III.

<sup>4</sup> Relatório da Missão de Supervisão do Bird e BID, de 23/06 a 02/07/1997 - fls. 21

<sup>5</sup> Relatório de Avaliação do Projeto de Reforma do Sistema Único de Saúde (relatório nº 15522-BR), Banco Mundial, 21/05/1996.

<sup>6</sup> Idem à Nota 5.

6.2.5. Por simplicidade, neste relatório aplica-se a denominação de taxa de compromisso para a comissão de crédito (BID) e a taxa de compromisso (Bird). Do mesmo modo, adota-se a designação de conta especial para se referir ao fundo rotativo (BID) e à conta especial sob administração do Banco do Brasil em Nova York.

## **VII. Resultados dos Trabalhos**

### **7.1. Causas da Baixa Execução Financeira do Reforsus**

#### **7.1.1. Qualidade das Propostas Apresentadas**

7.1.1.1. A partir da disponibilização de recursos do empréstimo pelo Bird e pelo BID, o Ministério da Saúde publicou no Diário Oficial da União - DOU, durante o período de 25/11/1996 a 19/02/1997, cinco editais de convocação para apresentação de propostas solicitando recebimento do financiamento do Reforsus, situação denominada convocatória.

7.1.1.2. Previamente às convocatórias, os subprojetos ou as cartas-consulta<sup>7</sup> foram apreciados pelas Secretarias e pelos Conselhos Municipais de Saúde, sendo posteriormente enviados às Secretarias Estaduais de Saúde - SES. Em seguida, cada pleito foi submetido à respectiva Comissão Intergestores Bipartite - CIB para manifestação, conforme critérios anteriormente estabelecidos, passando a proposta novamente à SES para encaminhamento à UGP.

7.1.1.3. À medida que ocorria a avaliação e a aprovação de cada proposta pela UGP, foram sendo firmados os contratos de repasse de recursos entre os proponentes e o Banco do Brasil, dando-se início à fase de execução do projeto.

7.1.1.4. Segundo informações colhidas durante o planejamento desta auditoria, a realização da avaliação das propostas somente a partir da vigência dos acordos teria comprometido o imediato desembolso dos recursos do empréstimo<sup>8</sup>.

7.1.1.5. No presente trabalho, foi constatado que a média de dias gastos na tramitação desde a entrega das propostas do Componente I no Ministério até a assinatura do contrato de repasse, por estado, variou de 332 a 485 dias (Anexo IV). Note-se que os prazos planejados para conclusão dessa etapa para as quatro áreas programáticas situavam-se entre 30 e 50 dias<sup>9</sup>.

7.1.1.6. A causa do problema residiria na necessidade de se efetuar correções nos subprojetos e cartas-consulta apresentados pelos proponentes, incluindo

<sup>7</sup> Segundo o Manual de Operação do Componente I, carta-consulta é o instrumento de postulação relativo a propostas que envolvem aquisição de equipamentos médicos e material permanente que não estejam sob controle do Ministério da Saúde. Subprojeto relaciona-se a obras e aquisição de unidades móveis e equipamentos médicos sob controle do Ministério. Este relatório adotou o critério de se referir a ambas como subprojeto.

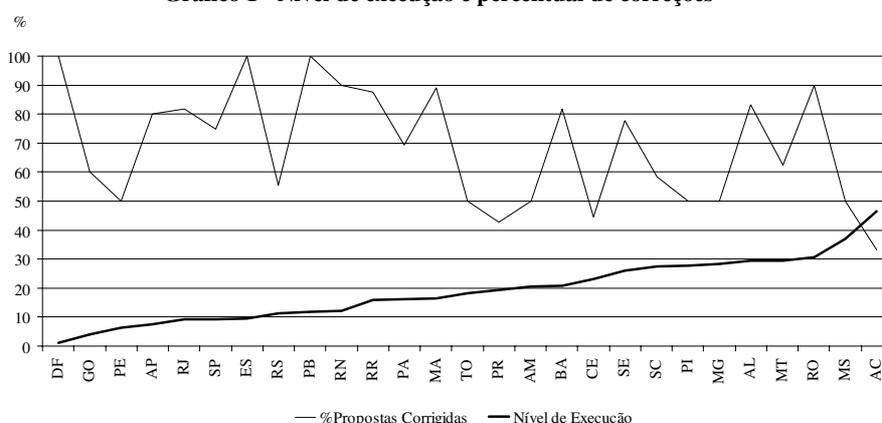
<sup>8</sup> Relatório de Auditoria do Acordo de Empréstimo 4047/BR, relativo ao exercício fiscal de 1998 - Secretaria Federal de Controle - SFC, 15/06/1999.

<sup>9</sup> Anexo F - Relatório de Avaliação do Projeto de Reforma do Sistema Único de Saúde (relatório nº 15522-BR), Banco Mundial, 21/05/1996.

a solicitação de informações e documentos pendentes, o que teria atrasado a implementação do Reforsus, consoante apurado em auditoria anterior do TCU.

7.1.1.7. Visando comprovar a pertinência da hipótese acima, comparou-se o nível de execução do Reforsus com o percentual de propostas corrigidas, por unidade da federação. Como resultado, obteve-se um índice de correlação negativo<sup>10</sup>, indicando que, nos estados nos quais se verificou maior percentual de propostas corrigidas pela UGP, observou-se também menor nível de execução do projeto (Anexo V). Essa situação pode ser visualizada no Gráfico 1 a seguir.

**Gráfico 1 - Nível de execução e percentual de correções**



7.1.1.8. Em uma escala crescente de importância de 0 a 4, os beneficiários inquiridos via questionário, avaliaram que as dificuldades técnicas para elaborar a proposta (3,01) e as exigências de apresentação de documentos (2,49) e o prazo insuficiente para atender à convocatória influíram negativamente na fase inicial do projeto. Na categoria outros problemas (2,39), foram mencionados dificuldades para obter orientação e informações nos níveis estadual e federal, entraves financeiros e excesso de burocracia (Anexo I).

7.1.1.9. Como uma das medidas de melhoria de desempenho, foi sugerido pelos executores a prestação de apoio técnico na fase de elaboração dos subprojetos. Corroborando essa sugestão, entende-se que o elevado volume de propostas corrigidas em diversos estados indica ser recomendável o fornecimento de maior apoio técnico na elaboração das propostas em futuros projetos do MS ou na eventualidade de se realizar nova convocatória no âmbito do Reforsus.

7.1.1.10. Considerando também ter ficado demonstrado que a inclusão da fase de análise de propostas no período de vigência dos acordos prejudicou o ulterior desenvolvimento do Reforsus, entende-se que seria aconselhável alertar o Ministério da Saúde sobre o problema, a fim de se garantir a agilização da execução de futuros projetos e a efetiva consecução de seus objetivos.

<sup>10</sup> Índice de correlação = -0,468.

### *7.1.2.Licitações*

*7.1.2.1. Conforme as normas de operação do Reforsus, o beneficiário deve iniciar a fase de licitação logo após a assinatura do contrato de repasse e da publicação do extrato. Em consonância com o § 5º do art. 42 da lei nº 8.666/93, as regras licitatórias utilizadas são aquelas estabelecidas pelos bancos credores, as quais prevêem as seguintes modalidades:*

*- International Competitive Bidding (ICB): aplicada a contratações de obras em valores superiores a US\$ 5 milhões ou aquisições de bens acima de US\$ 100 mil;*

*- Limited International Bidding (LIB): cabível em aquisições de equipamentos médicos especializados, com valor entre US\$ 1,6 milhões e US\$ 350 mil, disponibilizados apenas por um grupo limitado de fornecedores;*

*- National Competitive Bidding (NCB): empregada em contratações de obras com valores entre US\$ 5 milhões e US\$ 350 mil ou aquisições de bens com valores entre US\$ 350 mil e US\$ 100 mil;*

*- Local Shopping (LS): admitida em contratações de obras com valores inferiores a US\$ 350 mil e aquisições de bens com valores inferiores a US\$ 100 mil; consiste em pesquisa de preços efetuada entre três fornecedores, no mínimo.*

*7.1.2.2. Como as regras adotadas permitem a utilização de procedimentos de compra nacionais em substituição à modalidade Local Shopping, a Unidade de Gerência do Projeto tornou obrigatória a realização de tomada de preços quando o valor da contratação ultrapassasse o correspondente limite fixado na legislação nacional.*

*7.1.2.3. Com a finalidade de disseminar o conhecimento sobre o assunto, a gerência do projeto promoveu treinamento em abril de 1997, contando com a participação de 03 técnicos de cada Secretaria Estadual de Saúde e 08 integrantes da UGP. Ademais, foi fornecido um software para elaboração dos editais segundo as exigências dos bancos credores e realizadas visitas de supervisão aos estados de Rondônia, Tocantins, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro.*

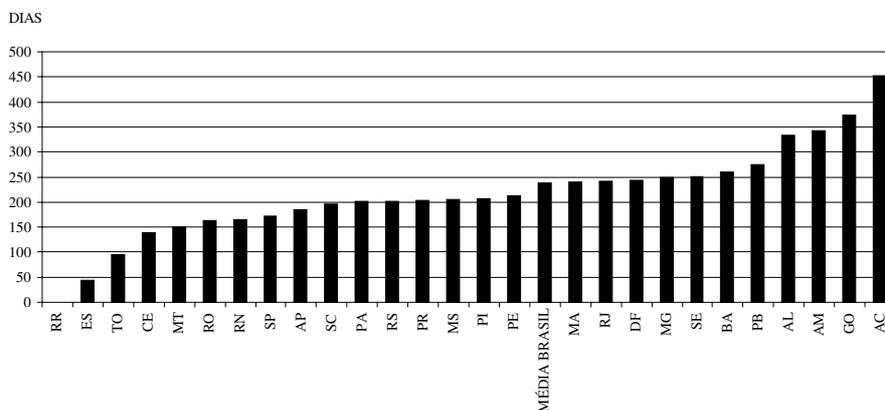
*7.1.2.4. No tocante à duração das licitações, a UGP adotou como padrão, nas modalidades NCB e LS, os quantitativos de 105 e 30 dias respectivamente<sup>11</sup>.*

*7.1.2.5. Contudo, verificou-se, a partir da amostragem realizada, que apenas os Estados do Espírito Santo e de Tocantins realizaram NCBs para o Componente I em prazos inferiores ao previsto (Anexo VI). Nos demais estados, a média variou de 139 a 453 dias. Os motivos dessa discrepância deverão ser investigados pela UGP, conforme sugerido adiante.*

---

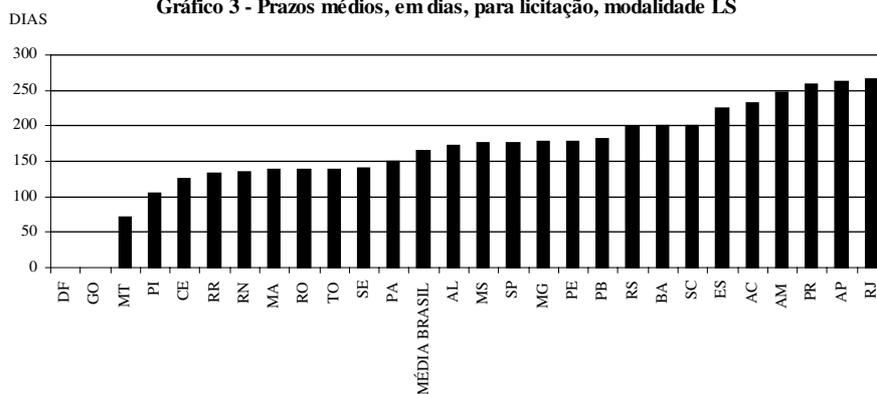
<sup>11</sup> Justificativa constante do Espelho do Movimento de Créditos Adicionais - Exercício de 1999, SOF/MPOG, pág. 35; Manual de Procedimentos Licitatórios - REFORSUS (roteiro de procedimentos).

**Gráfico 2 - Prazos médios, em dias, para licitação, modalidade NCB**



7.1.2.6. Quanto à seleção de fornecedores mediante local shopping, observou-se o processamento de licitações em prazos superiores ao planejado em todas as unidades da federação (Anexo VI).

**Gráfico 3 - Prazos médios, em dias, para licitação, modalidade LS**



7.1.2.7. A situação acima demonstra que a dificuldade para licitar vem exercendo impacto sobre o desempenho do Reforsus, fato corroborado pela opinião dos beneficiários consultados, que consideraram este o segundo obstáculo mais relevante à execução do projeto<sup>12</sup>.

7.1.2.9. Com vistas a melhorar a performance do projeto, foi sugerido pelas entidades pesquisadas que seja fornecido maior apoio técnico na condução das licitações pelas demais instâncias do Reforsus e que se verifique a possibilidade de substituir as normas licitatórias dos bancos financiadores pelas fixadas na legislação nacional.

<sup>12</sup> Nota 2,52 em uma escala de 0 a 4 em ordem crescente de importância.

7.1.2.10. *Em vista do quadro exposto acima, as recomendações devem ser formuladas no sentido de se intensificar o acompanhamento junto aos beneficiários, seja com a alocação de recursos humanos à atividade, seja com a realização de treinamentos mais frequentes nos estados para posterior prestação de suporte técnico aos participantes.*

7.1.2.11. *Nesse contexto, sugere-se a implantação pela UGP de um sistema de monitoramento, incluindo a instituição de indicadores de desempenho, com vistas a orientar o levantamento das razões dos atrasos e da variação na execução dos subprojetos, bem como ao fornecimento de apoio técnico para solucionar as respectivas questões e dúvidas suscitadas, com eventual disseminação de boas práticas adotadas pelos executores mais bem sucedidos.*

7.1.2.12. *Quanto à utilização das normas licitatórias dos bancos credores, considera-se que esse procedimento insere-se no sistema de controles daquelas entidades, não cabendo propor sua substituição.*

7.1.3. *Exigência de Apresentação de Contrapartida pelo Beneficiário*

7.1.3.1. *As normas de operação do Reforsus estabelecem que os recursos do projeto devem ser alocados nos percentuais máximos definidos na Tabela 2.*

**Tabela 2 - Percentuais máximos de financiamento do Reforsus por categoria de desembolso**

<b>Categoria de Desembolso</b>	<b>Percentual Máximo de Financiamento</b>
Obras	- 100% das despesas no exterior e - 85% das despesas no país
Bens	- 100% das despesas no exterior e - 85% das despesas no país
Serviços de Consultoria	- 100% das despesas, descontados impostos e encargos sociais

Fonte: Manual de Operação - Componente I

7.1.3.2. *No tocante às instituições privadas sem fins lucrativos, o montante do financiamento deve ser proporcional à disponibilização de serviços ao SUS, adotando-se 70% como valor mínimo de oferta.*

7.1.3.3. *A diferença não coberta pelos bancos credores corresponde à contrapartida mínima do beneficiário, que se situa em 15% no caso dos entes públicos e varia de 15 a 30% para as entidades privadas. Na prática, despesas não elegíveis incluídas nas propostas ou valores que tenham ultrapassado a previsão inicial de gastos podem passar a ser considerados participação do beneficiário, aumentando, por conseguinte, os percentuais retro.*

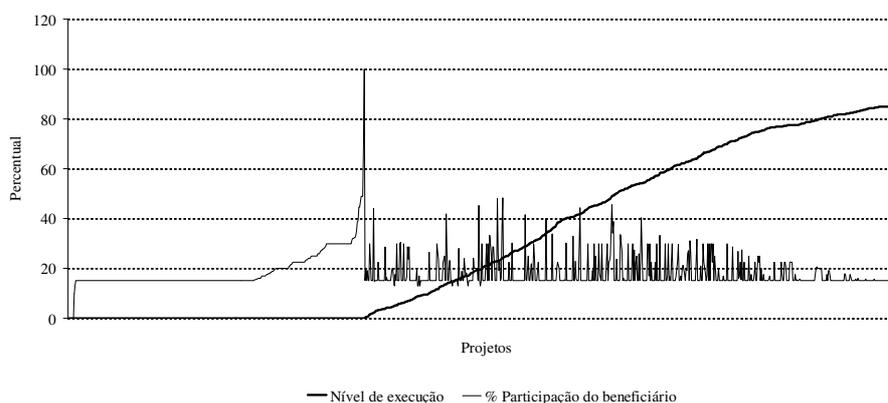
7.1.3.4. *Do ponto de vista operacional, tem-se que, concluída a licitação e contratado o fornecedor, o participante deve elaborar um cronograma de pagamentos e enviá-lo à UGP. A cada data programada, cabe ao beneficiário depositar sua contrapartida e à UGP solicitar ao Fundo Nacional de Saúde - FNS a emissão*

de ordem bancária para crédito na conta bloqueada do proponente no Banco do Brasil. Satisfeitas essas condições, o banco emite a ordem de pagamento em favor do fornecedor ou prestador de serviço.

7.1.3.5. Portanto, a liberação de recursos para os subprojetos do Componente I, com exceção daqueles incluídos na Área Programática II (vide item 3.10 retro), ocorre somente após a realização da licitação e do depósito da contrapartida ao contrário do procedimento usual na execução de convênios.

7.1.3.6. Com base nas informações acima, conjecturou-se que a obrigação de contribuir com recursos financeiros poderia influenciar a execução do Reforsus. Ao se comparar os percentuais de contrapartida e de desembolso por subprojeto do Componente I, obteve-se uma correlação negativa entre as variáveis<sup>13</sup> (Anexo VII), indicando que quanto maior a participação financeira do beneficiário, menor o nível de execução do subprojeto (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Percentual de contrapartida e nível de execução



7.1.3.7. A análise efetuada com base nos valores médios de contrapartida por unidade da federação não possibilitou a verificação da hipótese em virtude de 77% dos executores serem órgãos ou entidades públicos, os quais apresentam nível de participação mais homogêneo. Como alternativa, confrontou-se o percentual de beneficiários públicos com a contrapartida e a execução por estado (Anexo VIII). O resultado da operação confirmou que o desempenho financeiro configura-se melhor nas unidades da federação com mais subprojetos públicos (correlação positiva<sup>14</sup>) e menor nível de contrapartida (correlação negativa<sup>15</sup>), conforme demonstrado nos Gráficos 5 e 6.

<sup>13</sup> Índice de correlação = -0,100.

<sup>14</sup> Índice de correlação = 0,142.

<sup>15</sup> Índice de correlação = -0,525.

Gráfico 5 - Correlação entre hospitais públicos e nível de execução

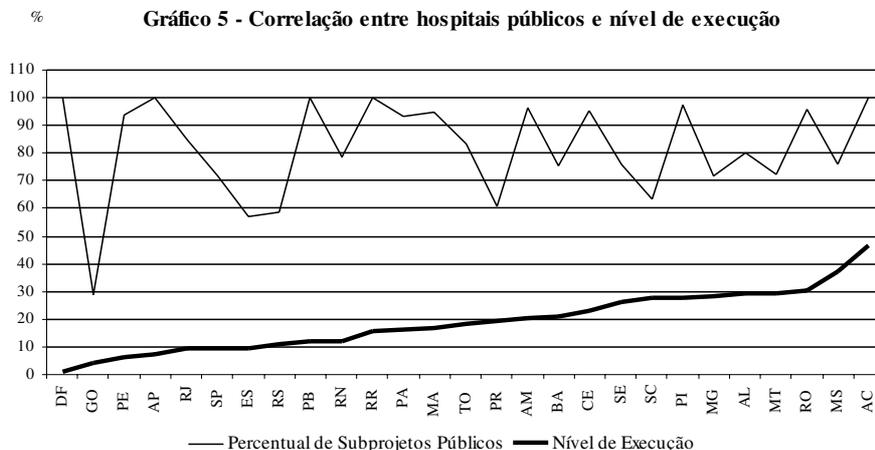
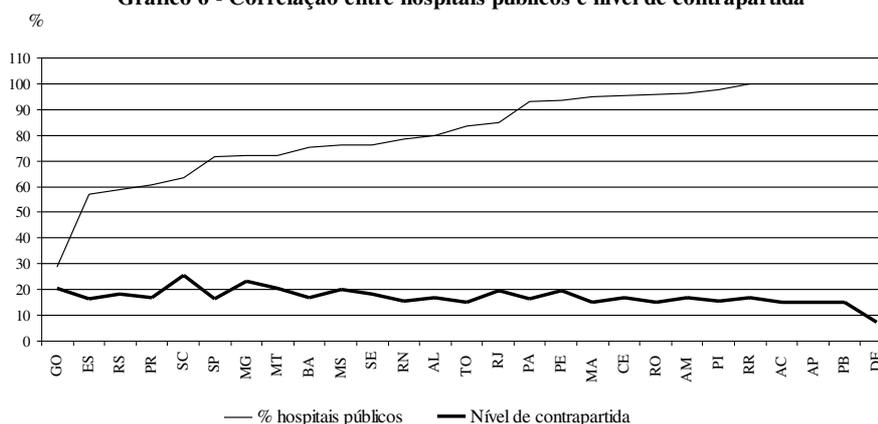


Gráfico 6 - Correlação entre hospitais públicos e nível de contrapartida



7.1.3.8. A pesquisa realizada entre uma amostra de beneficiários do projeto confirmou as constatações acima, revelando que a exigência de contrapartida constitui o principal entrave à execução do projeto<sup>16</sup>.

7.1.3.9. A sugestão encaminhada pelos beneficiários, por intermédio dos questionários aplicados, inclina-se no sentido de ser estudada a possibilidade de se implantar uma linha de crédito para financiar a parcela de contribuição dos participantes.

#### 7.1.4. Assistência Técnica aos Executores do Projeto

7.1.4.1. A análise das respostas aos questionários enviados aos beneficiários revelou que a execução do Reforsus vem sendo dificultada por problemas tais como falta de suporte para elaboração de propostas de subprojetos, falta de informações sobre procedimentos ou tramitação de processos, insuficiência de apoio técnico na

<sup>16</sup> Nota 3,13 em uma escala de 0 a 4 em ordem crescente de importância.

realização de licitações, ausência de feedback da UGP, contradição entre as informações fornecidas pelas instâncias federal e estadual, entre outros.

7.1.4.2. Logo, observou-se que existem deficiências na assistência exercida pelos níveis federal e estadual no projeto apesar de a UGP contar em sua estrutura com 03 Unidades de Apoio Técnico Regionais - UATRs, localizadas em Brasília, Salvador e Rio de Janeiro, e com o auxílio de uma gerência operacional de acompanhamento ligada a cada Secretaria Estadual de Saúde.

7.1.4.3. Na opinião de técnicos do Ministério da Saúde, o acompanhamento do Reforsus ainda se encontra muito centralizado na UGP, situação incompatível com a abrangência do projeto. Por sua vez, a Ciset/MS assinalou em relatório<sup>17</sup> que a gerência do projeto vem envidando esforços para capacitar as Secretarias Estaduais na tarefa, mas que a não previsão de recursos para custear despesas com supervisão a cargo de estados e municípios constitui fator de desestímulo à assunção dessas responsabilidades.

7.1.4.4. Verifica-se que esse problema remonta à concepção do Reforsus. O primeiro Relatório de Avaliação do Banco Mundial<sup>18</sup> considerou que “as unidades federais de gerenciamento do projeto não têm sido capazes de oferecer a assistência técnica e a supervisão adequadas para um grande número de estados”, o que motivou a proposta de criação de escritórios regionais de supervisão técnica. Entretanto, nenhuma providência referente a estados e municípios foi sugerida.

7.1.4.5. Conseqüentemente, os termos dos acordos de empréstimo previram a implantação de **pelo menos** 03 unidade de apoio regionais<sup>19</sup>, cláusula esta atendida pelo Ministério da Saúde em seu limite mínimo. Outro ponto merecedor de questionamento relaciona-se à distribuição geográfica das unidades regionais, uma vez que se situou uma UATR no Distrito Federal, mesma localização da UGP, e se concentrou as outras duas na faixa litorânea leste do país.

7.1.4.6. Entende-se, portanto, que houve falha de planejamento do projeto, ao não se dimensionar adequadamente uma estrutura de apoio técnico que contemplasse todas as esferas envolvidas no gerenciamento e na execução do Reforsus.

7.1.4.7. Como resultado da conjugação da manifestação dos beneficiários com os exames procedidos na gerência do Reforsus, considera-se que o sucesso do projeto esteja diretamente relacionado ao fortalecimento das atividades de apoio técnico. Por conseguinte, as recomendações pertinentes coincidem com aquelas delineadas no item 7.1.2.10 retro.

---

<sup>17</sup> Relatório de Auditoria do Acordo de Empréstimo 4047/BR, relativo ao exercício fiscal de 1998 - Secretaria Federal de Controle - SFC, 15/06/1999.

<sup>18</sup> Item 7.33 do Relatório de Avaliação do Projeto de Reforma do Sistema Único de Saúde (relatório n° 15522-BR), Banco Mundial, 21/05/1996.

<sup>19</sup> Seção 3.01.d.ii do Contrato n° 4047-BR (Bird) e Cláusula 4.11 do Contrato n° 951/OC-BR.

7.1.4.8. Complementarmente, propõe-se advertir os setores responsáveis no Ministério da Saúde sobre a necessidade de conferir especial atenção ao planejamento de uma adequada estrutura de acompanhamento e de assistência técnica aos executores das demais esferas de governo, quando da concepção de futuros projetos financiados por acordos de empréstimo externo.

## **7.2. Análise da Execução Financeira do Reforsus**

### **7.2.1. Operação financeira do projeto**

7.2.1.1. A disponibilização dos recursos para implementação das ações do Reforsus pelo Bird e pelo BID baliza-se por condições de financiamento específicas fixadas nos respectivos acordos de empréstimo. No caso do Bird, os termos estabelecidos são os seguintes:

- amortização: de 1º de novembro de 2001 a 1º maio de 2011, em parcelas semestrais iguais de US\$ 15 milhões;

- juros: taxa revista semestralmente com base no custo de captação do banco, à qual é acrescentado 0,5% a.a. (taxa no período de novembro de 1998 a abril de 1999: 6,18% a.a.);

- taxa de compromisso: 0,75% a . a . sobre o saldo não desembolsado. Desde o início do acordo, o Banco tem aplicado um desconto de 0,50% a.a. na taxa de compromisso em todos os empréstimos. No entanto, a concessão desse desconto é revista anualmente pelo Bird, podendo ser alterada a seu critério;

- datas de pagamento de encargos: 1º de maio e 1º de novembro.

7.2.1.2. O Ministério da Saúde conseguiu negociar com o Bird o pagamento de despesas elegíveis realizadas até 12 meses antes da assinatura do acordo de empréstimo no valor de US\$ 24 milhões. Estes gastos são denominados despesas de retroatividade e não constituem dispêndios dos subprojetos aprovados.

7.2.1.3. De seu turno, o BID estabeleceu as condições de financiamento, a saber:

- amortização: 25 anos a partir da vigência, em parcelas iguais semestrais, com carência de 6 meses após o último desembolso de recursos do financiamento;

- juros: taxa revista semestralmente com base no custo de captação do banco, mais margem fixada periodicamente pelo banco, de acordo com sua política sobre taxa de juros (taxa no 1º semestre de 1999: 6,64% a.a.);

- comissão de crédito: 0,75% a.a. sobre o saldo não desembolsado, que começa a vigorar sessenta dias da data do contrato;

- comissão de inspeção e vigilância: US\$ 3,5 milhões se executado pelo banco. Como o BID possui representação em Brasília, o banco não tem lançado mão desse recurso financeiro (disponibilizados US\$ 636 mil até 24/05/1999). Existe a possibilidade não oficializada de que esse recurso seja revertido para o financiamento dos subprojetos do Reforsus.

7.2.1.4. Os recursos do financiamento são movimentados mediante contas de empréstimo sob administração dos bancos financiadores. Entretanto, esses recur-

os não são repassados diretamente para o MS. Os bancos depositam os valores, conforme solicitação da STN, em uma conta do Banco do Brasil em Nova York, que passará a ser chamada de conta especial. As contas especiais do Bird e do BID estão dimensionadas em US\$ 12,5 milhões e US\$ 17,5 milhões, respectivamente.

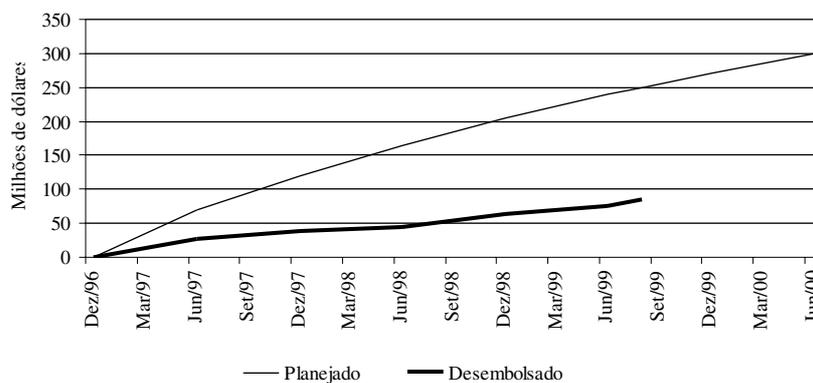
7.2.1.5. Mensalmente, a UGP elabora a declaração de gastos do projeto e solicita os recursos à Subsecretaria de Orçamento e Planejamento do Ministério da Saúde - SPO, que prepara o documento hábil para solicitação de saque da conta de empréstimo (application) e programa para o mês subsequente o desembolso junto ao Tesouro. Assim, as solicitações de saque formalizadas por intermédio do application são encaminhadas à STN, que, no terceiro decêndio, saca da conta especial o montante equivalente à declaração de gastos e o transfere para o MS. Após o saque do Tesouro e o envio da prestação de contas aos bancos financiadores, a conta especial é realimentada.

7.2.2. Conseqüências da baixa execução financeira e orçamentária do Reforsus

7.2.2.1. Do ponto de vista do cronograma de desembolso dos recursos da conta de empréstimo<sup>20</sup> (Tabelas 1 e 2, Anexo IX), constata-se que, do início do projeto até 31/08/1999, foram desembolsados 21,01% do planejado até a data de referência.

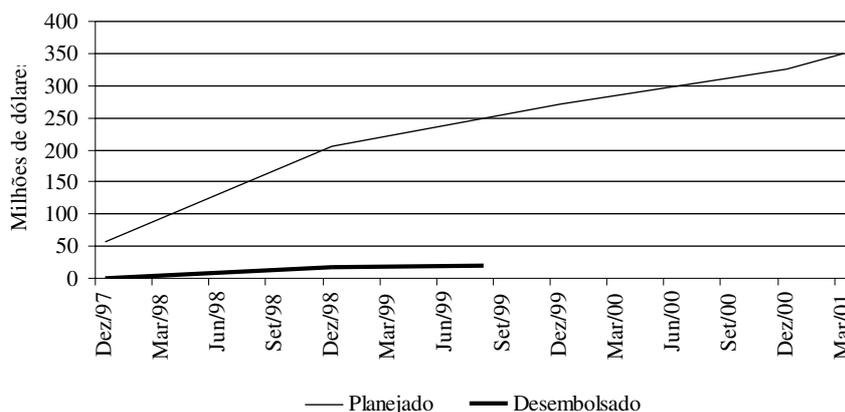
7.2.2.2. Detalhando-se o desembolso por banco financiador, obtém-se que foram sacados, das contas de empréstimo do Bird e do BID, 33,85% e 8,15% do previsto para o período, respectivamente (Gráficos 7 e 8).

**Gráfico 7 - Desembolso planejado e realizado - Bird  
Acumulado**



<sup>20</sup> Bird. Relatório nº 15522-BR, p. 63 e 77/79. Cronograma ajustado para a data de efetividade dos empréstimos.

**Gráfico 8 - Desembolso planejado e realizado - BID  
Acumulado**



7.2.2.3. De modo semelhante, foram sacados 28,21% dos recursos totais do empréstimo, decorridos 76,74% do prazo de vigência do acordo<sup>21</sup> Bird. Por sua vez, os saques da conta de empréstimo BID perfaziam 5,81% do montante total, transcorridos 61,22% do prazo do empréstimo.

7.2.2.4. Esses dados não só demonstram o descompasso entre o desembolso planejado e realizado como também evidenciam a diferença no desempenho financeiro entre os acordos de empréstimo.

7.2.2.5. É importante assinalar que esses números incluem os recursos de retroatividade, não executados diretamente pelo projeto, e o saldo da conta especial, de onde são sacados os recursos a ser transferidos para os beneficiários e, portanto, ainda não despendidos<sup>22</sup>. Nesse cálculo, estão computados também os valores em trânsito no FNS e no Banco do Brasil, mas não despendidos ainda. Caso fossem descontados esses valores, os níveis de execução se revelariam ainda mais baixos. Dessa forma, expurgando-se somente o saldo da conta especial, chega-se a 31,42% e 6,78% de desembolso com relação ao planejado para o Bird e BID, respectivamente, em 31/08/1999.

7.2.2.6. Considerando o tempo de maturação dos subprojetos do Componente I, que geralmente envolvem obras de ampliação e reforma seguidas de aquisição de equipamentos, seria razoável assumir que a execução do Reforsus apresentaria uma curva ascendente ao longo dos anos. Seria, pois, natural observar-se uma baixa execução financeira no início e desembolsos vultosos ao final do projeto, avaliação esta compartilhada pelo coordenador-geral do projeto.

<sup>21</sup> Número de meses da efetividade à conclusão: 43 meses. Número de meses da efetividade a 31/09/99: 33 meses.

<sup>22</sup> US\$ 12 milhões para o Bird e US\$ 17,5 milhões para o BID, conforme já mencionado.

7.2.2.7. Entretanto, o cronograma de desembolso planejado para o projeto não reflete esse comportamento (vide Tabelas 1 e 2, Anexo IX). O planejamento financeiro do Bird<sup>23</sup> prevê desembolsos decrescentes no período de 1997 a 1999 nos valores de US\$ 90, 85 e 65 milhões, respectivamente. O mesmo acontece com relação ao BID: US\$ 148,33, 66,67 e 54,6 milhões para 1998/2000.

7.2.2.8. Assim, um simples confronto entre o desembolso planejado e o realizado não se configura suficiente para se chegar a uma conclusão sobre a execução financeira do projeto. Cumpre tomar, por conseguinte, as perspectivas de execução com base no desempenho do projeto até 31/08/1999.

7.2.2.9. Inicialmente, cabe evidenciar na tabela abaixo o saldo dos acordos de empréstimo que financiam o Reforsus<sup>24</sup>, ressaltando-se que o elevado saldo financeiro em reais tem como causas a baixa execução financeira e o impacto da desvalorização cambial da moeda nacional, que fez o valor do empréstimo em reais subir, em média, cerca de 62,88%<sup>25</sup>.

**Tabela 3 – Saldo financeiro do Projeto Reforsus em 31/08/99. (dólares)**

	Bird	BID	Total
Desembolsado	84.623.449,08	20.321.654,71	104.945.103,79
Valor do empréstimo	300.000.000,00	350.000.000,00	650.000.000,00
Saldo da conta especial	6.066.527,60	3.413.030,55	9.479.558,15
Saldo em dólares do projeto <sup>26</sup>	221.443.078,52	333.091.375,84	554.534.454,36
Saldo em reais *	422.956.279,97	636.204.527,85	1.059.160.807,83

\* Convertido pelo dólar comercial de compra em 31/08/99 (R\$ 1,91).

7.2.2.10. Não obstante o quadro acima, apurou-se que a UGP não possui estudo sobre as conseqüências da depreciação cambial e as estratégias a ser seguidas com o objetivo de minimizar perdas financeiras ou aproveitar eventual influxo de reais em novas iniciativas.

7.2.2.11. Por outro lado, a execução orçamentária do Reforsus (Tabela 5, Anexo IX) demonstra que o projeto não está conseguindo realizar a despesa prevista em lei. Ao final de agosto deste ano, transcorridos mais de 66% do exercício financeiro, a despesa liquidada equivalia a apenas 16,30% do crédito orçamentário autorizado para operações de crédito externas em moeda (Gráfico 9). Observando-se a execução da despesa do projeto desde seu início, constata-se que a baixa execução orçamentária é uma constante. Além disso, toda a despesa liquidada no âmbito do Reforsus, contando-se de 1997 a agosto de 1999, chegava a R\$ 194.366.106,48, quando somente o saldo do acordo Bird (conclusão em 30/06/2000) atingia R\$ 422.956.279,97.

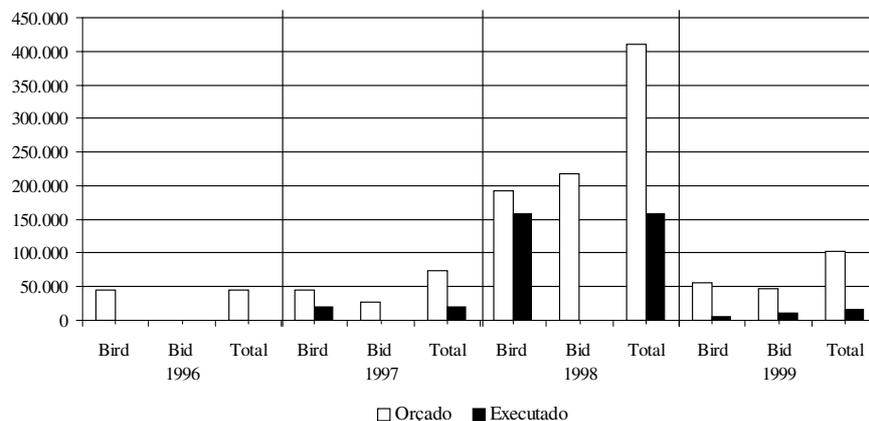
<sup>23</sup> Vide nota 20.

<sup>24</sup> Vide também tabelas 3 e 4, anexo IX.

<sup>25</sup> Vide tabela 12, anexo IX.

<sup>26</sup> Valor do empréstimo - desembolsado - saldo da conta especial.

**Gráfico 9 - Execução orçamentária do Reforsus, por banco, por exercício financeiro.**



7.2.2.12. Adicionalmente, a previsão da UGP para o desembolso financeiro no ano 2000 não aponta para a execução completa do acordo Bird. Assim, a expectativa de gastos para o próximo exercício situa-se em US\$ 114,96 milhões no acordo Bird e em US\$ 143,76 milhões no acordo BID, perfazendo um total de US\$ 258,72 milhões ou R\$ 494,17 milhões<sup>27</sup>. Em outras palavras, planeja-se desembolsar em um único exercício financeiro mais do que o dobro do que já foi desembolsado desde o início do projeto.

7.2.2.13. Interessante observar que, apesar de os planos da UGP para o exercício de 2000 incluírem gastos bem superiores aos R\$ 194,4 milhões despendidos desde o começo do projeto, a proposta de orçamento para 2000 não contempla aumento substancial de recursos para o Reforsus. Do confronto com a tabela abaixo, verifica-se que a previsão de desembolso do Reforsus para o mencionado ano configura-se 338,29% superior à proposta orçamentária enviada ao Congresso Nacional.

**Tabela 4 - Proposta de quadro de detalhamento da despesa para o exercício de 2000\*.(reais)**

Especificação	Proposta (R\$ 1,00)
Implantação e ampliação da rede de serviços do sistema único de saúde – Reforsus/Bird	20.720.000
Modernização e adequação da rede de serviços do sistema único de saúde – Reforsus/Bird	35.280.000
<b>Total Bird</b>	<b>56.000.000,00</b>
Implantação e ampliação da rede de serviços do sistema único de saúde – Reforsus/BID	18.160.000
Modernização e adequação da rede de serviços do sistema único de saúde – Reforsus/BID	38.590.000
<b>Total BID</b>	<b>56.750.000,00</b>
<b>Total geral</b>	<b>112.750.000,00</b>

Fonte: SOF.

\*Somente fonte 148: operações de crédito externas em moeda.

<sup>27</sup> Convertido pelo dólar comercial de compra em 31/08/99 (R\$ 1,91).

7.2.2.14. Esses números mostram que a gerência do Reforsus terá que estabelecer, junto às autoridades orçamentárias e o Congresso Nacional, um processo de negociação para adequar o orçamento do projeto às suas necessidades de execução.

7.2.2.15. Destaque-se que esse processo não se afigura tarefa simples, mesmo em se tratando de um projeto financiado com recursos externos já contratados. Exemplo disso é o pedido de recomposição de crédito orçamentário do Reforsus para o exercício de 1999, por meio de crédito adicional no valor de R\$ 27.060.000,00, solicitado em maio último e ainda sem previsão de envio ao Congresso Nacional. Acrescente-se que o referido pedido de recomposição teve como motivo os cortes produzidos por emendas de parlamentares que redirecionaram os créditos do Reforsus para outros projetos e atividades.

7.2.2.16. Em síntese, delineia-se um quadro de elevado saldo financeiro a ser desembolsado, histórico de baixa execução orçamentária e financeira, proximidade de vencimento do prazo de vigência do empréstimo Bird e dotação orçamentária aquém da previsão de gastos para o ano 2000.

7.2.2.17. Mantidas as condições atuais, mesmo que se concretize a expectativa de gastos para o próximo exercício financeiro e se execute todo o saldo orçamentário de 1999, há grande possibilidade de que o saldo financeiro do empréstimo Bird seja de pelo menos US\$ 77.639.127,07 quando da conclusão do acordo (30/06/2000). Ademais, não há indícios de que a execução do acordo BID tenha resultado melhor do que o previsto para o Bird, caso não haja alteração nas condições presentes, tendo em vista o baixíssimo desempenho financeiro do empréstimo BID até o momento.

7.2.2.18. Por conseguinte, chega-se à primeira consequência da baixa execução financeira e orçamentária do Reforsus: a baixa possibilidade de conclusão total do objeto dos acordos no prazo fixado.

#### 7.2.3. Encargos financeiros do Reforsus

7.2.3.1. Uma outra consequência da baixa execução financeira do projeto é que o montante devido a título de juros é inferior ao previsto originalmente e o valor incorrido de taxa de compromisso é superior ao inicialmente planejado.

7.2.3.2. Essa situação pode ser facilmente compreendida raciocinando-se que quanto mais tempo se demora para sacar os recursos (baixa execução financeira) menor o montante sobre o qual se cobram juros (sacado) e maior o montante sobre o qual se cobra taxa de compromisso (saldo da conta de empréstimo). Como a taxa de juros é muito maior do que a taxa de compromisso, a economia com a não incidência de juros supera a despesa extra com o pagamento de taxa de compromisso (Tabelas 6 a 9, Anexo IX).

**Tabela 5 - Encargos financeiros do Reforsus.(milhões de dólares)**

Encargos	Incorrido	Previsão inicial	Diferença
Juros devidos *	9,364402	42,15888	-32,794478
Taxa de compromisso devida *	7,311835	4,649713	2,662122
Total	16,676237	46,80859300	-30,132356

\* Até 31/08/99, calculado utilizando a última taxa informada pelos bancos.

7.2.3.3. Como efeito, criou-se um sofisma segundo o qual torna-se mais vantajoso não executar o projeto. Contudo, nenhum projeto na área social pode ser analisado simplesmente do ponto de vista financeiro. Na verdade, se o projeto não apresenta boas chances de ser executado, melhor então não contrair empréstimo algum, pois qualquer pagamento de encargos é ruinoso sem que haja benefício correspondente. Não se advoga neste ponto a paralisia administrativa, mas sim o bom planejamento que minimiza, dentro do ponderável, os riscos de fracasso.

7.2.3.4. Assim, uma vez diagnosticada a insuficiência e a obsolescência física da rede de serviços de saúde<sup>28</sup>, mostra-se justo e necessário que se adotem medidas para corrigir o problema. Entretanto, a não execução do projeto ou seu atraso gera um custo social não quantificável que deve ser avaliado em termos de perda de oportunidade para melhoria de atendimento, maior acesso e maior efetividade dos serviços de saúde.

7.2.3.5. Corolário imediato dessa situação é o fato de que o total de taxa de compromisso a ser paga pelo projeto à conta de saldos não desembolsados pesará no resultado financeiro do Reforsus desnecessariamente, onerando o Tesouro Nacional com uma despesa que poderia ser evitada. De fato, caso se confirme o mencionado saldo em dólares ao final do acordo Bird (vide item 7.2.2.17), o Governo Brasileiro terá incorrido em US\$ 679 mil de taxa de compromisso<sup>29</sup> sobre essa parcela até 30/06/2000, sem que tenha sido produzido benefício algum para a melhoria dos serviços de saúde do SUS. No caso do BID, a distância até a data de encerramento não permite efetuar projeções confiáveis sobre um eventual saldo remanescente.

7.2.3.6. Como base de comparação, tome-se o resultado financeiro de dois outros projetos do Ministério da Saúde financiados com recursos externos. A tabela abaixo resume dados financeiros (vide também Tabelas 12 e 13, Anexo IX), até a data de encerramento, dos seguintes projetos:

- Ações Básicas de Saúde no Nordeste (Projeto Nordeste II - PNE II): acordo de empréstimo assinado em 26/09/90, com data final prevista para 30/06/96, prorrogada até 30/12/97;

- Controle da AIDS/DST (Projeto AIDS I): acordo de empréstimo assinado em 16/03/94, com data final em 30/06/98.

<sup>28</sup> Ministério da Saúde. Carta de Política do Ministério da Saúde.

<sup>29</sup> Taxa aplicada sobre o saldo previsto durante 3 anos e seis meses.

**Tabela 6 – Desembolsos e encargos dos Projeto AIDS I, Projeto Nordeste II e Reforsus. (dólares)**

Período	Entradas	Saídas	
		Juros*	Compromisso*
AIDS I	159.610.722,00	22.237.656,07	775.164,60
PNE II	217.000.000	33.007.731,41	3.383.220,30
Reforsus - Bird	84.623.449,08	7.336.522,60	1.775.347,49
Reforsus - BID	20.321.654,71	2.027.879,09	5.536.486,68

Fonte: SPO/MS e demonstrativos dos bancos.

\* Até a data de encerramento do projeto. Para o Reforsus até 31/08/99, utilizando a última taxa informada pelos bancos

7.2.3.7.O Projeto AIDS I incluía financiamento externo no valor de US\$ 160 milhões e contrapartida da União no valor de US\$ 78,11 milhões. Esse projeto concentrava a maior parte de seus gastos na compra de preservativos, contratação de pessoal e confecção de material para o desenvolvimento de campanhas de prevenção, atividades de diagnóstico e ações de fortalecimento institucional. Ao final da vigência, atingiram-se 99,76% de execução do projeto. Logo, no âmbito do MS, o AIDS I é considerado um programa bem sucedido, motivo de sua escolha como base de comparação, apesar da diferença de objeto com relação ao Reforsus.

7.2.3.8.Por sua vez, o PNE II previa a aplicação de recursos em ações que visassem ao fortalecimento da rede de saúde de estados do Nordeste (AL, BA, CE, MA, PB, SE e, a partir de 1995, PI, RN e nordeste de MG) por intermédio de projetos de desenvolvimento institucional e de construção, ampliação e recuperação das unidades de saúde, incluindo a aparelhagem destas. Portanto, o objeto do PNE era semelhante ao do Reforsus, embora mais limitado. O valor inicial do projeto foi fixado em US\$ 267 milhões, mas a pedido do Governo Brasileiro foram cortados US\$ 50 milhões do financiamento externo, que passou a US\$ 217 milhões em 12/12/94. O percentual de execução até o término da primeira data de encerramento foi de 62,99%. Entretanto, ao atingir o prazo final de encerramento, chegou-se a um percentual de 100%.

7.2.3.9.Como os empréstimos possuem montantes, taxas de juros e período de vigência diversos, é necessário tomar valores proporcionais, de modo a obter-se uma comparação mais aproximada. Além disso, cabe observar que existem diferenças no mecanismo de repasse de recursos dos projetos. Enquanto o PNE II e o AIDS I operavam sob a forma convencional, o que antecipava a execução financeira, o Reforsus trabalha com contratos de repasse, efetuando os desembolsos somente com a efetiva realização dos investimentos, peculiaridade esta que retarda a execução financeira. Entretanto, deve ser lembrado que, dados o comportamento exponencial previsto para o desembolso (ver item 7.2.2.6 retro) e a proximidade da expiração dos prazos de vigência dos acordos (ver item 3.5), seria de se esperar que o Reforsus atualmente estivesse em execução acelerada, o que possibilita a referida comparação.

**Tabela 7 – Percentual de encargos com relação ao desembolso dos projetos AIDS I, PNE II e Reforsus.**

Especificação	NE II	AIDS I	Reforsus	Reforsus **
Juros incorridos sobre montante desembolsado do projeto	15,21	13,93	8,92	8,44
Taxa de compromisso incorrida sobre montante desembolsado do projeto	1,56	0,49	6,97	0,93

Valores até a data de encerramento do projeto, exceto o Reforsus (até 31/08/99).

\*\* Previsão do cronograma de desembolso planejado até 31/08/99.

7.2.3.10. De início, cabe ressaltar que a tabela acima não reflete taxas anuais de juros, mas a proporção de encargos sobre desembolsos. Note-se que o percentual de juros incorridos pelo Reforsus, com relação ao desembolso planejado e efetivo até 31/08/99, é inferior à proporção que incidiu sobre os dois outros projetos. Existem algumas razões para isso. Primeiro, o PNE II teve um longo período de execução (mais de 7 anos) durante o qual cobraram-se juros sobre o sacado. De seu turno, o AIDS I foi mais breve, mas foram feitos saques freqüentes e vultosos desde o início, o que resultou em alto índice de execução (99,76%). Por conseguinte, pagaram-se mais juros.

7.2.3.11. Apesar das discrepâncias constatadas no nível de execução e nos juros devidos com relação ao planejado no âmbito do Reforsus, a diferença entre o percentual previsto e o efetivado de juros incorridos sobre o montante desembolsado é pequena (de 8,44% para 8,92%). Isso se deve ao baixo volume de recursos sacado pelo projeto (denominador da relação), o que compensa igualmente o baixo quantitativo de juros incorridos (numerador da relação).

7.2.3.12. A discrepância torna-se mais significativa ao se examinar a proporção incorrida de taxa de compromisso em relação ao total desembolsado e em comparação com os demais projetos. O Reforsus já pagou mais taxa de permanência até a data de referência, cerca de US\$ 7,3 milhões, do que o total previsto ao final da execução do projeto, perto de US\$ 5,29 milhões. O pagamento além da previsão inicial ocorreu igualmente quando analisados os acordos de per si (vide Tabelas 7 e 9, Anexo IX).

7.2.3.13. O alto valor a ser pago de taxa de compromisso consiste em penalidade pela baixa execução do projeto. O benefício para a sociedade que seria gerado pela utilização do empréstimo não está se concretizando ou, pelo menos, está atrasado. Caso se consiga executar o projeto no prazo acordado, restará ainda a constatação de que o projeto teve execução lenta de início e que, conseqüentemente, valores significativos poderiam ter sido economizados com um melhor planejamento financeiro.

7.2.3.14. Conforme exposto retro, os acordos de empréstimo poderiam ter sido assinados em etapa mais avançada do projeto, ou até mesmo poderiam prever

a entrada em vigor para meses posteriores, evitando-se a incidência de taxa de compromisso sobre montantes elevados durante tanto tempo. Outra opção seria a contratação de apenas um dos empréstimos para iniciar o projeto e, em seguida, a assinatura do outro acordo. Desse modo, estar-se-ia evitando que o encargo incidisse sobre o total de ambos os empréstimos desde o começo, uma vez que o próprio cronograma financeiro planejado não previa desembolsos totais superiores ao montante de apenas um dos empréstimos antes do final do primeiro ano de execução do projeto.

7.2.3.15. Portanto, mostra-se necessário recomendar ao Ministério da Saúde de que, ao elaborar o planejamento financeiro de empréstimos para financiar sua área de atuação, efetue estudo de viabilidade, levando em consideração, entre outros aspectos, a previsão de desembolso financeiro em confronto com os encargos financeiros do empréstimo de maneira a evitar a incidência desnecessária de taxas sobre o saldo não sacado.

7.2.4. Pagamento excessivo de juros sobre o saldo das contas especiais

7.2.4.1. Apesar da aparente economia com juros mostrada na Tabela 5 supra, o fato é que os baixos níveis de desembolso das contas especiais provocam o pagamento desnecessário de juros. Essas contas funcionam como um fundo rotativo financiado com adiantamentos dos empréstimos e são empregadas exclusivamente na cobertura da parcela elegível das despesas do projeto. Evidentemente, pagam-se juros sobre o saldo dessa conta, já que se trata de recursos sacados da conta de empréstimo. Logo, são pagos juros sobre parcela não despendida pelo projeto sem que o país usufrua dos benefícios correspondentes, isto é, o desenvolvimento de projetos que visam à melhoria dos serviços de saúde.

7.2.4.2. Por outro lado, o saldo da conta especial é aplicado pelo BB no mercado internacional, rendendo juros, que não revertem para o projeto, mas para a conta única do Tesouro Nacional. A tabela abaixo resume os resultados dessas operações.

**Tabela 8 – Encargos e remuneração do saldo das contas especiais do Reforsus. (dólares)**

Ano	Juros pagos		Juros recebidos**		Saldo médio	
	BID	Bird	BID	Bird	BID	Bird
1997	-	197.558,36	-	154.082,19	-	8.000.000,00
1998	706.782,27	333.814,67	507.132,30	267.389,49	17.167.010,28	5.629.252,52
1999*	419.396,83	204.977,96	261.331,11	142.585,85	9.515.985,03	5.192.052,34
Total	1.126.179,11	736.350,99	768.463,41	564.057,53	-	-

Fonte: BB e STN.

\* Até 31/08/99.

\*\* Calculado com base nas taxas anuais médias de remuneração das contas especiais (Tabela 16, Anexo IX), informadas pela STN, e no saldo médio das mesmas contas.

7.2.4.3. Os dados da tabela acima foram calculados empregando-se as taxas mais favoráveis ao projeto, ou seja, os juros pagos aplicando-se a menor taxa informada pelos bancos e os juros recebidos aplicando-se a maior taxa informada pelo BB. Mesmo assim, a diferença entre o total de juros pagos menos os recebidos chega a US\$ 530 mil. Esse valor poderia ser reduzido por intermédio de um melhor planejamento do projeto, que permitisse a redução do montante da conta especial no período em que as exigências de financiamento do Reforsus fossem menores, principalmente no início do projeto.

7.2.4.4. Nesse contexto, a conta especial do BID é a que apresenta maiores possibilidades de melhoria de desempenho. O primeiro depósito nessa conta foi realizado em 19/05/1998, no montante de US\$ 17,5 milhões. Os saques da conta especial no decorrer de 1998 foram de apenas US\$ 514,14 mil, ou 2,94% do total. No ano seguinte, os saques foram mais substanciais, resultando em um saldo de US\$ 3,41 milhões em 31/08/99. Contudo, na média, o saldo de 1998 foi de US\$ 17,17 milhões e o de 1999 (até agosto) US\$ 9,52 milhões. Os juros médios referentes a essa parcela ociosa da conta especial alcançaram a importância de aproximadamente US\$ 1,13 milhões, o que representa cerca de 41% de todos os juros incorridos à conta do acordo até a data de referência.

7.2.4.5. Os elevados saldos médios das contas especiais evidenciam que elas estão superdimensionadas e que há espaço para melhorar sua gerência.

7.2.5. Sistemática de solicitação de saque da conta de empréstimo

7.2.5.1. Uma outra maneira de se aperfeiçoar a administração das contas especiais consiste no planejamento racional das solicitações de realimentação aos bancos.

7.2.5.2. Simulando-se os encargos mensais de um empréstimo de US\$ 300 milhões, com juros de 5,93% a.a. e taxa de compromisso de 0,25% a.a. (Tabela 10, Anexo IX), resulta que o montante devido a título de juros supera o devido de taxa de compromisso quando o saldo da conta de empréstimo atinge cerca de US\$ 287 milhões. A partir desse momento, passa a ser mais vantajoso financeiramente postergar ao máximo os saques de forma a se minimizar o somatório dos encargos devidos.

7.2.5.3. A Tabela 11 do Anexo IX apresenta o fluxo financeiro do empréstimo Bird e uma simulação na qual foram calculados os juros e a taxa de compromisso devidos, retardando-se a solicitação de realimentação da conta especial. Mesmo mantendo-se as datas das solicitações referentes à retroatividade e ao pagamento de despesas administrativas (convênio com a OPAS, explicitado adiante), fica evidenciado que a adoção das novas datas resultaria em uma economia de US\$ 145.178,46 até 30/04/1999 (período relativo ao mais recente demonstrativo do Bird) e de US\$ 196.223,37 até 31/08/1999 (cálculo da equipe de auditoria, considerando a última taxa de juros informada pelo banco).

7.2.5.4. Na verdade, não seria necessário atrasar o envio de solicitações de saques da conta de empréstimo, mas somente negociar com os bancos as datas de depósito.

7.2.5.5. A proposta de retardo dos saques parece ser conflitante com a sugestão de diminuição do valor da conta especial discutida no item anterior, vez que os saques seriam maiores e exigiriam saldos da conta especial mais altos. No entanto, trata-se de expor as oportunidades de melhoria do desempenho financeiro do Reforsus e algumas das várias opções existentes para aperfeiçoá-lo. As recomendações devem ser avaliadas à luz de fatores operacionais sobre os quais a UGP e a SPO possuem maior domínio e que certamente influenciarão a decisão a ser adotada. Entretanto, qualquer que seja a decisão, o resultado esperado deve ser a redução no montante de encargos a ser pagos à conta do projeto.

7.2.6. Análise da hipótese de prorrogação dos acordos de empréstimo

7.2.6.1. Ante a possibilidade de que seja solicitada a prorrogação dos acordos de empréstimo, entende-se conveniente examinar as possíveis consequências dessa decisão.

7.2.6.2. Caso se consiga executar a totalidade do empréstimo Bird até 30/06/2000, a economia na diminuição do pagamento de juros, gerada pelo atraso na execução, poderá ser suficiente para compensar a perda em decorrência do pagamento de taxa de compromisso. O mesmo aconteceria com o acordo BID. Portanto, os resultados da concretização dessa hipótese seriam excelentes, pois conjugariam ganho financeiro com o cumprimento do projeto e a possível reversão de benefícios para a população em termos de melhores serviços de saúde.

7.2.6.3. Entretanto, essa hipótese é pouco provável, ante as constatações expostas até este ponto. Sendo assim, foram analisadas as consequências financeiras de se prorrogar os acordos por 12 meses. Nessa análise, considerou-se a possibilidade de se executar o projeto completamente durante o prazo estendido (melhor hipótese para o desempenho do projeto) e formulou-se um cronograma de desembolso supondo saques mensais uniformes no último dia de cada mês a partir de setembro de 1999, de modo que todo o saldo dos empréstimos fosse sacado ao final da prorrogação.

7.2.6.4. A tabela abaixo demonstra que a prorrogação dos acordos de empréstimo seria vantajosa do ponto de vista financeiro, caso fosse possível finalizar o projeto dentro do prazo estendido. Entretanto, para que se consiga executar o projeto com a prorrogação de 12 meses, a média mensal de saques do empréstimo BID deveria subir dos atuais US\$ 846,74 mil<sup>30</sup> para US\$ 10,63 milhões (12 vezes e meia a mais) logo a partir de setembro de 1999. No caso do Bird, seria necessário acelerar os saques de uma média mensal de US\$ 2,56 milhões para US\$ 9,79 milhões (3,8 vezes a mais). Saliente-se que esses números expurgam os valores em trânsito e não gastos (saldo da conta especial, valores no FNS e BB). Do contrário, a relação entre as médias de saque atuais e as que devem ser alcançadas seria ainda maior.

---

<sup>30</sup> Média a partir da data de efetividade até 31/08/99.

**Tabela 9 – Previsão de encargos financeiros do Reforsus, caso fosse seguido o cronograma de desembolso e caso haja prorrogação dos acordos de empréstimo por 12 meses. (milhões de dólares)**

Encargos	Bird		BID	
	Cronograma	Prorrogação	Cronograma	Prorrogação
Juros	36,848545	27,711580	48,690886	31,878111
Taxa de compromisso	1,103502	2,103245	4,190032	8,821444
Total	37,952047	29,814825	52,880918	40,699555

Fonte: SPO/MS, demonstrativo dos bancos, relatório n° 15522-BR do Bird.

7.2.6.5. *A análise acima refere-se a saques da conta de empréstimo, mas cabe assinalar que, para executar o projeto, é imprescindível cumprir seu objeto, o que depende em grande parte dos beneficiários. Não se pode desconsiderar também os limites orçamentários ao projeto (vide parágrafo 7.2.2.13 acima), os quais, contudo, podem ser alterados pelo Congresso Nacional.*

*7.2.7. Despesas administrativas do projeto*

7.2.7.1. *Além dos efeitos em termos de encargos devidos, a prorrogação dos acordos de empréstimo traz conseqüências do ponto de vista do custo administrativo do projeto.*

7.2.7.2. *A administração da UGP do Reforsus é custeada pela Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS, mediante convênio celebrado com a União Federal, por intermédio do MS. O convênio cobre despesas de pessoal, diárias, passagens, aquisição de material de consumo e mobiliário, serviços de consultoria, assessoria e pesquisa, apoio para a realização de eventos e outras despesas gerais. O acerto foi firmado por meio de termo aditivo ao Acordo n° 4, visando ao desenvolvimento da infra-estrutura de sistemas de saúde no Brasil. Esse instrumento é denominado “acordo guarda-chuva”, já que a partir dele são celebrados termos aditivos para respaldar a prestação de serviços da OPAS no âmbito de diversos outros projetos.*

7.2.7.3. *Os recursos para fazer frente ao acordo com a OPAS foram fixados na base de 4% do montante do acordo Bird (US\$ 12 milhões), mais 6% desse valor a título de despesas indiretas (US\$ 720 mil). Como já haviam sido consumidos US\$ 10,6 milhões dos US\$ 12 milhões até 30/08/1999, existe expectativa de que haja a assinatura de novo termo aditivo para continuar a cooperação com a OPAS com cobertura do acordo BID.*

7.2.7.4. *Ademais, é paga ao Banco do Brasil uma taxa de administração de 2% calculada sobre todos os repasses a cada subprojeto na data da transferência das respectivas parcelas e sobre o total dos pagamentos efetuados diretamente a fornecedores no exterior. Essa taxa é devida em decorrência de caber ao banco a administração financeira do projeto no nível de execução (recebimento dos recursos do FNS, coleta da contrapartida do beneficiário e pagamento aos fornecedores), a formalização do contrato de repasse e, em determinados casos, a fiscalização da execução do projeto.*

7.2.7.5. Para o exame da questão dos gastos administrativos, não foi possível obter dados confiáveis que permitissem comparar projetos diferentes, visto que a contabilização dos custos (pessoal do MS por projeto, custos indiretos) não costuma ser realizada ou, quando este procedimento é adotado, não são utilizados critérios uniformes.

7.2.7.6. Conseqüentemente, a análise do custo administrativo limitou-se à rubrica de pessoal, diárias e passagens. É importante observar que essa análise foi ainda limitada por outros fatores tais como falta de dados sobre custo indireto de pessoal, utilização de moedas diferentes e impossibilidade de discriminar o custo com pessoal dedicado à execução dos projetos (área finalística) dos demais custos com pessoal. Além disso, somaram-se à despesa administrativa do Reforsus as taxas de administração devidas ao BB e à OPAS, a título de custos indiretos, recursos extras da fonte 100 (Recursos do Tesouro) e saldo do Projeto NE gasto no Reforsus.

7.2.7.7. Em comparação com outros projetos, o Reforsus apresenta custo administrativo intermediário entre os projetos AIDS I e PNE II até o momento. A razoabilidade do montante do custo administrativo refoge ao escopo da presente auditoria e esbarra nos problemas de contabilização retromencionados. Porém, o custo de operação dos projetos em comento é componente importante dos gastos necessários à sua implementação, como fica constatado do exame do percentual do custo administrativo frente o montante do financiamento. Assim, por ser elemento imprescindível à análise do aspecto da economicidade, deve ser recomendado ao Ministério da Saúde que passe a incluir no planejamento de projetos sob sua responsabilidade, financiados com recursos externos ou não, a apuração dos custos de sua administração.

**Tabela 10 – Despesas administrativas dos projetos AIDS I PNE II e Reforsus, em dólares (pessoal, inclusive consultores, diárias e passagens)**

Ano	AIDS I	Projeto NE II **	Reforsus *
1º ano	Nd	984.019,00	3.345.436,29
2º ano	Nd	2.274.340,00	6.169.280,45
3º ano	Nd	3.551.992,00	3.484.449,47
4º ano	Nd	5.018.820,00	-
5º ano	Nd	4.175.195,00	-
6º ano	nd	7.120.572,00	-
7º ano	nd	7.348.586,00	-
Total	24.897.471,19	30.473.524,00	12.999.166,21
% do total projeto	10,46	14,04	13,62
Média por mês	488.185,71	350.270,39	393.914,13

Fonte: UGP/Reforsus, SAA/MS, Coordenação Nacional do Projeto AIDS/DST.

\* Calculado sobre saque da conta de empréstimo, exceto saldo da conta especial.

\*\* Dólar PNUD (em geral menor do que o dólar comercial. Para outubro, US\$ 1 PNUD = R\$ 1,90. Dólar comercial médio de compra nos 20 primeiros dias de outubro R\$ 1,96).

Nd – não disponível.

7.2.7.8.A tabela seguinte permite incluir a despesa administrativa na análise sobre as conseqüências de uma eventual prorrogação do projeto.

**Tabela 11 – Resultado financeiro<sup>31</sup> da prorrogação de cada um dos acordos de empréstimo por mais 12 meses e despesa administrativa extra.(milhões de dólares)**

Encargo	Bird	BID	Despesa extra de Administração <sup>32</sup>
Juros	9,136965	16,812775	* 3,742184
Compromisso	-0,999743	-4,631412	** 4,726970
Total	8,137222	12,181363	*** 4,726970

Fonte: UGP/MS, SPO/MS, demonstrativo dos bancos

\* Prorrogando somente o BID.

\*\* Prorrogando somente o Bird.

\*\*\* Prorrogando os dois acordos.

7.2.7.9.Os dados da Tabela 11 levam à conclusão que, na hipótese de prorrogação dos acordos de empréstimo por 12 meses com execução integral, o resultado financeiro decorrente da protelação dos saques seria suficiente para cobrir as despesas administrativas excedentes. Ainda que seja prorrogado o prazo de vigência dos acordos, novamente surge a questão, já discutida (parágrafos 7.2.2.16 a 7.2.2.18 supra), da viabilidade de se executar o projeto, mesmo com a prorrogação de seu prazo de vigência. Se o Ministério tomar essa decisão, forçoso seria adotar medidas para melhorar o desempenho financeiro do projeto.

#### **VIII. Comentários do Gestor e Análise da Equipe de Auditoria**

8.1.Os comentários dos gestores envolvidos na execução do Reforsus foram encaminhados de forma consolidada pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, mediante o Of. MS/SE/GAB n° 81, de 28/01/2000 (fls. 84/91).

8.2.No tocante à apresentação de contrapartida pelos beneficiários do projeto (item 7.1.3), os gestores concordaram que tal exigência ocasionou atrasos na execução dos contratos, mas ressaltaram que a liberação de recursos condicionada ao depósito da contrapartida constitui um mecanismo concebido para garantir o atingimento do objeto do Reforsus. O estabelecimento de uma linha de crédito já foi efetivado por meio de convênio celebrado com o Banco do Brasil. Entretanto, foi salientado que não se prevê impacto significativo na execução financeira, uma vez que essa providência somente beneficia as entidades filantrópicas, ou seja, 20% dos projetos da Área Programática I, em razão das limitações legais para a obtenção de créditos bancários pelo setor público. Ainda assim, é possível que aquelas entidades enfrentem obstáculos na apresentação da documentação necessária à tomada de empréstimo, especialmente da certidão negativa de débitos do INSS.

<sup>31</sup> Encargos calculados com base no cronograma de desembolso previsto, menos o projetado em caso de prorrogação dos acordos de empréstimo por 12 meses.

<sup>32</sup> Supondo despesa de administração constante e igual a média até 31/08/99.

*8.2.1. Análise: A equipe de auditoria entende que, no estudo de viabilidade proposto no item 7.2.3.15 retro, relativo a futuros acordos financiados por recursos externos, configura-se recomendável que seja incluída a avaliação da capacidade financeira dos possíveis beneficiários e o estabelecimento de critérios mais precisos para assegurar a participação de entidades aptas a executar os subprojetos. No caso do Reforsus, como já foram adotadas providências para a instituição de linha de crédito para as entidades filantrópicas, restaria sugerir que o estudo mencionado no parágrafo 7.2.7.9 contemple, entre os pontos a ser analisados, a atual capacidade técnico-financeira dos participantes.*

*8.3. Com relação aos atrasos provocados pela necessidade de se efetuar correções nas propostas apresentadas na fase inicial do projeto e pelas deficiências na assistência técnica (itens 7.1.1 e 7.1.4), os responsáveis contestaram o relatório afirmando que os técnicos das regionais prestaram o apoio necessário na etapa de elaboração dos subprojetos. Na perspectiva do Ministério, as dificuldades encontradas estariam associadas à falta de recursos humanos qualificados nos estados e municípios, bem como à obrigatoriedade do cumprimento das normas específicas de edificações hospitalares.*

*8.3.1. Análise: O confronto do tempo de tramitação das propostas até a sua aprovação (de 332 a 485 dias) com a previsão inicial (de 30 a 50 dias - item 7.1.5) e com a opinião dos beneficiários (item 7.1.4.1) demonstra que, embora a gerência do Reforsus tenha envidado esforços na prestação de assistência técnica aos estados e municípios, esta não foi dimensionada de forma a suprir a carência de pessoal qualificado dos entes federados, a qual já era conhecida na fase preparatória do projeto<sup>33</sup>. Considerando-se a expiração do prazo para entrega de propostas em 28/02/1997<sup>34</sup> e o limite máximo de 50 dias de tramitação, tem-se que as propostas deveriam estar aprovadas até 14/05/1997<sup>35</sup> e não em meados de 1998. Esta constatação reforça a conclusão da equipe acerca do tópico.*

*8.4. No que se refere às dificuldades dos beneficiários em realizar as licitações e à insuficiente estrutura de assistência técnica na área, foi argumentado que o projeto dispõe de um especialista voltado exclusivamente para assessorar os beneficiários nesse campo. Entre 1998 e 1999, esse técnico ministrou 14 cursos, elaborou 75 editais, orientou a elaboração de editais em 11 estados e participou de 24 aberturas de licitações internacionais. Ademais, outros técnicos do projeto também vêm atuando no apoio aos participantes do Reforsus. Assim, os responsáveis discordam que houve falha no planejamento da assistência técnica, fundamentando sua assertiva na evolução do número de subprojetos em desembolso (363 em dezembro de 1998 e 760 em dezembro de 1999), bem como no quantitativo de 184 subprojetos concluídos e 112 subprojetos em licitação no final do exercício passado.*

---

<sup>33</sup> Item 3.7 do Relatório de Avaliação do Projeto de Reforma do Sistema Único de Saúde (relatório n° 15522-BR), Banco Mundial, 21/05/1996.

<sup>34</sup> Aviso de Prorrogação, publicado no DOU de 3/12/1996 - Seção III.

<sup>35</sup> Cálculo efetuado com base somente nos dias úteis.

8.4.1. Segundo os responsáveis, os problemas na área estão ligados à rotatividade das comissões de licitação e à falta de pessoal habilitado nas esferas subnacionais.

8.4.2. **Análise:** Apesar de a equipe reconhecer os esforços da UGP em atender os beneficiários, verifica-se que as observações aduzidas confirmam a centralização da assistência técnica na unidade sediada em Brasília e o pouco destaque conferido ao envolvimento de estados e municípios na tarefa. Esta situação, conjugada aos fatos mencionados no item 8.6.1 acima, reforça a hipótese de falha no planejamento do projeto. Não obstante os dados ora apresentados apontarem melhoras em relação àqueles coletados à época da execução da auditoria (76,8% de projetos em desembolso e 81,4% de projetos não concluídos em dezembro/1999 contra 61,5% e 86,3%, respectivamente, em agosto/1999<sup>36</sup>), permanece a incerteza sobre a execução plena do Reforsus até 30/06/2000, data de expiração do acordo Bird, e 16/03/2001, data de conclusão do acordo BID.

8.5. Sobre a análise financeira (item 7.2), os gestores entendem que a tendência é a redução da discrepância entre a execução física e a financeira, tanto que os empenhos à conta do projeto evoluíram de R\$ 34,9 milhões em 1997, para R\$ 159,2 milhões em 1998 e R\$ 229,2 milhões em 1999. Ademais, foi obtido um crédito suplementar de R\$ 100 milhões em dezembro/1999, o qual foi totalmente empenhado.

8.5.1. **Análise:** O crédito suplementar de R\$ 100 milhões objetivou cobrir os restos a pagar que seriam cancelados ao final do exercício de 1999 (ou seja, créditos empenhados e não liquidados em 1997 e 1998). Apurou-se também que houve o remanejamento para o Reforsus de R\$ 30,5 milhões destinados à execução do Acordo com o Eximbank<sup>37</sup>. Contudo, o empenho dos R\$ 130,5 milhões não garante que os recursos serão liquidados, isto é, que as despesas serão efetivamente realizadas.

8.5.2. O quadro de detalhamento da despesa proposto para o ano 2000 (fls. 246/247 - volume 1), ainda não aprovado, mas sem previsão de alteração até o momento, prevê a situação ilustrada na tabela abaixo<sup>38</sup>.

**Tabela 12 – Quadro de Detalhamento da Despesa - Exercício 2000 - Proposta. (em reais)**

Especificação	Bird	BID
Obras	18.160.000,00	20.720.000,00
Equipamentos	38.840.000,00	35.530.000,00
Total	57.000.000,00	56.250.000,00
Total geral		113.250.000,00

Fonte: QDD - fls. 246/247 - volume 1.

<sup>36</sup> O gestor não informou se os dados mencionados incluem a Área Programática II do Componente I (convênios do Programa Saúde da Família); entretanto, a equipe adotou o critério de excluir essa área dos cálculos relativos a agosto de 1999 em consonância com outros cálculos efetuados ao longo deste trabalho.

<sup>37</sup> Acordo ainda não assinado.

<sup>38</sup> Dados de 14/02/2000.

8.5.3. Na hipótese de se acrescentar ao total acima o orçamento para o Eximbank, chega-se a R\$ 153 milhões. Mais uma vez, fica evidente que a soma dos recursos orçamentários disponíveis para o projeto são insuficientes para que se execute o acordo Bird no prazo previsto (ver Tabela 3 retro). Considerando a história da execução orçamentária do projeto (Tabela 5, Anexo IX), entende-se que, mantidas as atuais condições, o Reforsus será incapaz sequer de executar os recursos orçamentários disponíveis.

8.6. Sobre a possibilidade de negociar com os bancos credores as datas de realimentação da conta especial (item 7.2.5), os responsáveis argumentaram que não há condições de se alterar as regras estabelecidas pelos bancos. Já no que concerne as recomendações constantes das alíneas “a” e “b” do item 10.1.3 adiante, o Ministério da Saúde entende que estas já são rotineiramente cumpridas pela unidade competente.

8.6.1. **Análise:** A recomendação da alínea “a” parte de um fato: o saldo médio das contas especiais é excessivamente alto para o ritmo de execução do projeto, o que gera o pagamento desnecessário de juros (Tabela 11, Anexo XI). Se a SPO estivesse adotando as medidas preconizadas pela auditoria, certamente tal situação não estaria ocorrendo. Acrescente-se que, após exame dos relatórios financeiros emitidos pela unidade, a equipe concluiu que nenhum dos documentos apresentados supria as lacunas detectadas pela auditoria.

8.6.2. Por outro lado, verifica-se que as diretrizes operacionais do Bird permitem que sejam revistas as condições acordadas no empréstimo em razão de modificações nos requisitos financeiros ou gerenciais dos projetos (Manual de Operação do Banco Mundial - fls. 229, 231 e 238/239 do volume 1). As normas gerais do acordo firmado com o BID também permitem a adoção de procedimentos de desembolso distintos daqueles inicialmente fixados (Normas Gerais - art. 4.06 - fls. 46-verso do volume 1). Portanto, existindo estudos que fundamentem o pleito, há margem para negociar a implementação de medidas que melhorem a performance da gerência financeira do Reforsus, ao contrário do que foi afirmado pelos gestores. Caso o Ministério da Saúde esteja enfrentando dificuldades para iniciar os entendimentos, poderia ser solicitada a colaboração do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, empregando-se como argumento a economia que poderia ser obtida para o país.

8.6.3. Ressalte-se que o item 7.2.5.5 deixa claro que a melhor medida a ser adotada depende de fatores circunstanciais de domínio da UGP e da SPO, os quais são também passíveis de variação ao longo do tempo.

8.7. Outro aspecto comentado pelos responsáveis refere-se à desvalorização cambial, ocorrida no início de 1999, que teria acarretado as seguintes consequências:

- reformulação da maior parte dos subprojetos e planos de trabalho para adequação dos valores contratados em reais;
- elaboração de termos aditivos aos subprojetos;
- impacto nos valores das contrapartidas, afetando a disponibilidade financeira das entidades filantrópicas e resultando na necessidade de obtenção de créditos adicionais pelo setor público;

- concessão de créditos adicionais no Orçamento do Ministério da Saúde;
- emissão de notas de empenho complementares;
- revisão da proposta orçamentária para 2000.

8.7.1.**Análise:** O aspecto cambial foi abordado nos itens 7.2.2.9 e 10. Durante os trabalhos, foi solicitado ao Ministério o estudo sobre o impacto da desvalorização, mas até o término da auditoria, em 10/11/99, não foram apresentados os documentos. Assim, a recomendação do item 10.1.1 in fine demonstra que esse aspecto foi examinado e que foi detectada a necessidade de se realizar tal estudo com o objetivo de redimensionar o projeto.

8.8. Quanto à conveniência de se prorrogar o Reforsus, os gestores informam que já estão em andamento as negociações com os bancos financiadores, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo em conta os benefícios auferidos pela população com a melhoria da rede prestadora de serviços do SUS. Foi informado também que, como resultado da última Missão de Supervisão do Bird e do BID, a UGP já está elaborando um diagnóstico sobre cada subprojeto a ser apresentado em abril de 2000.

8.8.1.**Análise:** Embora tenha sido informado que o Ministério da Saúde vem negociando a prorrogação dos empréstimos e que a UGP está preparando um diagnóstico do projeto, a equipe considera que possam ser mantidos os itens 10.1.2 e 10.1.4 adiante, uma vez que as recomendações correspondentes sugerem diversos aspectos que poderão contribuir positivamente para o resultado final dos trabalhos.

#### **IX. Conclusão**

9.1. Partindo da constatação de que o Projeto Reforsus não vem alcançando desempenho financeiro satisfatório, o presente trabalho buscou elucidar as causas determinantes dessa situação e avaliar os efeitos financeiros decorrentes.

9.2. Em resultado, verificou-se que a performance global do projeto depende da atuação individual dos beneficiários. Problemas como as dificuldades dos executores em apresentar contrapartida, considerado pelos beneficiários o principal entrave, e realizar licitações segundo as normas dos bancos financiadores exercem influência importante no andamento do Reforsus.

9.3. No tocante a licitações, constatou-se que uma das maiores dificuldades encontradas tem sido a condução dos processos. Os prazos previstos para a realização das modalidades National Competitive Bidding e Local Shopping foram estimados em 105 e 30 dias, respectivamente. Contudo, verificou-se, por amostragem, que os procedimentos de NCB para o Componente I apresentam duração, na maioria dos estados (exceto Espírito Santo e Tocantins), entre 139 e 453 dias. De sua vez, o prazo para execução dos procedimentos de LS varia de 72 a 267 dias.

9.4. Por outro lado, foi apurado que aspectos relativos à formulação do projeto também repercutiram no desenvolvimento das atividades. O intervalo de tempo previsto para a assinatura do contrato de repasse, a partir da entrega das propostas referentes ao Componente I, situava-se entre 30 e 50 dias. Na prática, esse período variou de 332 a 485 dias. Assim, a realização da fase de aprovação das propostas de subprojetos já dentro da vigência dos acordos de empréstimo retardou a efetiva implementação do Reforsus, acarretando o pagamento de encargos sem a correspondente produção de bens e serviços.

9.5. Ademais, não se planejou a implantação de uma adequada estrutura de assistência técnica próxima aos executores e com incentivos ao efetivo envolvimento de estados e municípios. É neste contexto que se inserem as dificuldades relatadas pelos beneficiários em obter orientação e informações necessárias à condução de seus subprojetos.

9.6. Como parte dos trabalhos, solicitou-se a manifestação dos beneficiários sobre as principais medidas que poderiam contribuir para melhorar o desempenho do Reforsus. As respostas encaminhadas confirmaram as constatações da auditoria ao enumerar as seguintes providências, por ordem decrescente de relevância:

- instituição de uma linha de crédito para financiar a contrapartida;
- fornecimento de maior apoio técnico na elaboração da proposta;
- provimento de maior apoio técnico na realização da licitação;
- substituição das regras licitatórias dos bancos credores pelas normas nacionais;
- incremento da supervisão na execução do subprojeto.

9.7. Na área financeira, o Reforsus apresenta baixa execução tanto do ponto de vista do cronograma de desembolso planejado (21% do previsto para o período) quanto do ponto de vista da execução orçamentária no período de janeiro a agosto de 1999 (16,3% de execução). Os baixos níveis de execução aliados ao impacto da desvalorização cambial ocorrida no início de 1999 contribuíram para que o projeto apresentasse saldo financeiro superior a um bilhão de reais.

9.8. Assim, as limitações orçamentárias para o ano 2000 e o elevado saldo financeiro do empréstimo Bird (perto de 423 milhões de reais), associados à proximidade da data de conclusão do acordo (30/06/2000), apontam para a execução apenas parcial do acordo na data fixada.

9.9. Mantidas as condições atuais, mesmo que se execute todo o saldo orçamentário do empréstimo Bird para 1999, contrariando a história de baixa execução orçamentária, e que se concretize a previsão de dispêndio da UGP para 2000, contrariando o histórico de baixo desembolso, existe grande possibilidade de que o acordo chegue à data de encerramento com um saldo de pelo menos US\$ 77,6 milhões. Ao final do prazo de vigência, esse saldo não utilizado terá gerado cerca de US\$ 679 mil de taxa de compromisso, sem que tenha sido produzido benefício algum para a melhoria dos serviços de saúde no Brasil.

9.10. Apesar de o prognóstico não ser favorável com relação à execução do empréstimo Bird, caso se consiga executar a totalidade do empréstimo até 30/06/2000, a economia na diminuição do pagamento de juros, gerada pelo atraso no desembolso inicial, será suficiente para compensar a perda em decorrência do pagamento de taxa de compromisso em excesso. O mesmo aconteceria com o acordo BID. Portanto, os resultados da concretização dessa hipótese seriam excelentes, pois conjugariam ganho financeiro com o cumprimento do projeto e a produção de benefícios para a população em termos de melhores serviços de saúde.

9.11. Não obstante, na hipótese de prorrogação dos acordos de empréstimo por 12 meses, desde que haja sua execução integral, o resultado financeiro decor-

rente da proteção dos saques seria suficiente para cobrir as despesas administrativas excedentes, estimadas em US\$ 4,7 milhões no final de agosto de 1999.

9.12. Além disso, o elevado saldo médio da conta especial, superior a 14,6 milhões de dólares em 1999, tem onerado o Tesouro desnecessariamente com a incidência de juros, mesmo descontando o rendimento obtido com sua aplicação no mercado internacional. O montante líquido de encargos sobre o saldo médio das contas especiais chega a US\$ 530 mil desde o início do projeto. Esse valor poderia ter sido reduzido por intermédio de um melhor planejamento financeiro do projeto, que permitisse a diminuição do montante da conta especial no período em que as exigências de financiamento do Reforsus fossem menores, principalmente no início do projeto. Uma vez fixado o valor das contas especiais, a SPO poderia ter adotado sistemática de solicitação de realimentação das contas especiais mais condizente com o ritmo de execução do projeto, o que poderia ter gerado uma economia líquida de US\$ 196 mil em pagamento de encargos.

#### **X. Proposta de Encaminhamento**

10.1. Ante o exposto, propomos que:

10.1.1. seja recomendado à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde a observância das seguintes diretrizes na formulação de futuros projetos financiados por recursos externos:

a) realização de estudo de viabilidade que avalie de forma objetiva o custo de administração do projeto, os requisitos de participação (apresentação de contrapartida, capacidade técnica para elaborar subprojetos, adimplência para com a Fazenda Federal, etc) e a capacidade dos beneficiários em preenchê-los, bem como o tempo necessário para a execução dos subprojetos (conclusão do processo licitatório, execução de obras, etc);

b) elaboração de uma previsão de desembolso e estabelecimento de cronograma de avaliação de propostas de subprojetos com término anterior à entrada em vigor dos financiamentos, com o objetivo de se dimensionar mais precisamente a necessidade e o fluxo financeiro do empréstimo e de se evitar a incidência de encargos durante a fase preparatória dos projetos;

c) planejamento detalhado da estrutura de acompanhamento e assistência técnica na elaboração de propostas e na execução de subprojetos nas demais esferas de governo, contemplando mecanismos de incentivo ao envolvimento de estados e municípios na tarefa;

10.1.2. seja determinado à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que, no prazo de 30 dias, elabore estudo conclusivo sobre o Reforsus com o fito de avaliar as possibilidades de corte nos valores dos empréstimos ou prorrogação de sua vigência, levando em consideração, entre outros, os seguintes aspectos: os efeitos financeiros em termos de pagamento de encargos por um período mais longo do que o previsto, as despesas administrativas adicionais, a capacidade técnico-financeira de os beneficiários executarem os subprojetos, o tempo que ainda será neces-

sário para a execução completa dos subprojetos contratados e os efeitos da desvalorização cambial sobre o saldo financeiro do projeto;

10.1.3.seja recomendado à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, por intermédio da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que:

a) elabore estudo, em articulação com a UGP, com o objetivo de analisar as possibilidades de adequar o valor das contas especiais do Reforsus ao ritmo de execução do projeto e de alterar a sistemática de solicitação de realimentação das contas especiais com o objetivo de evitar elevados saldos médios nessas contas e o pagamento desnecessário de juros sobre saldos não utilizados;

b) monitore o saldo médio das contas especiais do Reforsus, emitindo mensalmente relatório que analise as expectativas de pagamento de juros sobre o saldo não utilizado e apresente alternativas para sua administração de modo a minimizar o pagamento de encargos, sem prejuízo da execução do projeto;

10.1.4.seja recomendado à Unidade de Gerência do Projeto Reforsus - UGP/REFORSUS, por intermédio da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que:

a) institua indicadores de desempenho que contemplem o tempo despendido pelos beneficiários do projeto na realização de licitações e o percentual de recursos desembolsados por subprojeto com o objetivo de monitorar sua execução;

b) realize um levantamento com vistas a aferir o nível de desempenho dos subprojetos do Reforsus, identificando os executores mais bem sucedidos a fim de disseminar suas boas práticas, bem como aqueles cuja performance tem se mostrado insatisfatória com o objetivo de identificar e solucionar os entraves técnicos ao andamento do projeto;

10.1.5.o Tribunal autorize a manutenção do presente processo aberto, sendo o mesmo encaminhado à 4ª Secex para que seja realizado o monitoramento da implementação das recomendações retro, a exemplo do deliberado no TC-930.133/1998-6 (Decisão nº 574/1999-Plenário) e no TC-930.263/1998-7 (Decisão nº 651/1999-Plenário);

10.1.6.seja determinado à SEGECEX que constitua grupo de estudo com o objetivo de analisar a conveniência e a oportunidade de se alterar a IN/TCU nº 09/1995, para que conste da mesma o referido procedimento de monitoramento da implementação das recomendações emanadas por este Tribunal, no âmbito de relatórios de Auditoria de Desempenho, nos termos propostos pelos participantes do Projeto TCU/Reino Unido (Anexo X);

10.1.7.seja encaminhada cópia da Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

10.1.8.seja encaminhada cópia da Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, às Comissões de Assuntos Econômicos e de Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.”

A Secretária de Controle Externo, Marília Zinn Salvucci manifestou concordância com a proposta apresentada concluindo que a auditoria cumpriu seu objetivo na medida em que identificou os principais aspectos que vêm causando descompasso entre o cronograma para implementação do Reforsus e sua efetiva execução, bem como as consequências financeiras desse atraso. As propostas de recomendações formuladas aos órgãos envolvidos com o projeto, se implementadas, irão propiciar o aperfeiçoamento da gestão financeira e do acompanhamento junto aos beneficiários do projeto, o que significa dizer, produzirão benefícios para a população em termos de melhoria dos serviços de saúde prestados. Também foram lançadas recomendações que objetivam sugerir diretrizes para a formulação de futuros projetos financiados por recursos externos.

É o relatório.

## VOTO

Como consignado no relatório que antecede este Voto, o projeto “Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde” - REFORSUS, financiado com recursos do Banco Mundial - BIRD e do Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, foi idealizado pelo Ministério da Saúde com o objetivo de implementar ações estratégicas destinadas a fortalecer o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde - SUS, tendo como objetivos específicos melhorar a capacidade e eficiência daquele Sistema mediante a recuperação física e tecnológica da rede de serviços de saúde existente e promover o desenvolvimento institucional do setor.

A Auditoria de Desempenho de que trata o presente processos foi desenvolvida para verificar as causas do reduzido nível de execução dos projetos integrantes do REFORSUS e do baixo desempenho financeiro observado. Conforme dados de 31/08/1999, fornecidos pela Unidade Gestora do Projeto - UGP, dos 1021 projetos envolvidos, apenas 13,22% estavam concluídos, após dois anos de vigência dos empréstimos, enquanto que os saques efetivados dos recursos totais dos empréstimos somavam apenas 21,01% do planejado até aquela data, sendo 33,85% dos recursos do BIRD e 8,15% dos recursos do BID. Tendo em vista que os Acordos de Empréstimos firmados com aquelas instituições financeiras findariam em 30/06/2000 e 16/03/2001, respectivamente, fez-se necessário o aprofundamento do exame da questão.

Foram identificadas como causas de tal situação a precária qualidade das propostas apresentadas pelos beneficiários, o desconhecimento das normas licitatórias utilizadas (indicadas pelos Bancos financiadores dos empréstimos), a exigência de apresentação de contrapartida pelos beneficiários e a alegada deficiência na assistência técnica exercida junto aos executores dos projetos. Tais disfunções foram devidamente elucidadas pela equipe de auditoria.

Com respeito as consequências da baixa execução financeira e orçamentária do REFORSUS foram listadas: possibilidade remota de conclusão total do objeto dos acordos nos prazos fixados, alto valor de pagamento de taxa de compromisso e pagamento excessivo de juros sobre o saldo das contas especiais. Estão sendo propostas medidas cujo objetivo é minorar o montante pago a título de encargos finan-

ceiros, tais como o planejamento racional das solicitações de realimentação das contas especiais.

Com relação ao pagamento de juros, considerado excessivo, sobre o saldo das contas especiais mantidas no Banco do Brasil, levantado pela equipe, os gestores, em seus comentários acerca do presente relatório de auditoria, alegaram que as recomendações contidas no item 10.1.3, letras “a” e “b”, “já são observadas pela SPO e correspondem às necessidades da execução do Projeto, que são o fator dominante na determinação do valor a ser solicitado para saque na conta especial, que mantém saldo apenas no lapso de tempo entre a sua realimentação e o efetivo desembolso para o Fundo Nacional de Saúde, que se dá da forma aqui já explicitada. Sua tendência é manter-se com pequenos valores ou até saldo “zero”. No entanto, foi verificado pela equipe de auditoria que não vem ocorrendo desta forma: os valores sacados da conta de empréstimo são transferidos para aquelas contas, onde permanecem, por vezes, longo tempo, a exemplo do ocorrido com os recursos do BID depositados em 19/05/1998, que até o final da auditoria, em outubro/99, ainda não havia sido repassado integralmente para o Fundo.

Durante este período de permanência dos recursos nas contas especiais, paga-se juros (uma vez que é cobrado a partir do saque da conta de empréstimo), sem que os recursos a que se referem tenham efetivamente produzido qualquer benefício ao sistema de saúde. A aplicação dos recursos pelo Banco do Brasil não gera resultados suficientes para cobrir os juros pagos; além disso, tais resultados não revertem para o REFORSUS e sim para o Tesouro Nacional. Como demonstrado pela Unidade Técnica, o saldo médio daquelas contas é excessivamente alto para o ritmo de execução do projeto. Ademais, foi constatado que as normas fixadas pelo BIRD e pelo BID permitem que sejam revistas as condições acordadas no empréstimo nessa área, ao contrário do que foi afirmado pelos gestores. Assim, considero perfeitamente válidas as propostas sugeridas pela Unidade Técnica com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos que envolvem a movimentação financeira do projeto, de forma a minimizar os encargos financeiros decorrentes.

Com respeito, ainda, a este tema, entendo ser óbvio, tal como argumenta a Secretária Executiva do Ministério da Saúde, que o Projeto REFORSUS não pode, e nem deve, ser avaliado somente sob o aspecto financeiro; no entanto, o pagamento de encargos financeiros decorrentes dos empréstimos é uma questão que merece cuidados especiais, ainda mais considerando-se que é a necessidade de recursos que impele o Governo Federal a pleitear financiamento externo. Desta forma, são pertinentes as proposições da equipe quanto a este aspecto.

Esclareço que, neste processo, assim como nos demais de auditoria de desempenho realizadas no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido, o relatório produzido pela equipe de analistas responsáveis foi inicialmente submetido, em versão preliminar, à análise dos gestores envolvidos para que os mesmos se pronunciassem acerca dos pontos considerados relevantes. Tal fase processual neste tipo de trabalho é muito importante, pois os comentários dos gestores envolvidos acerca das situações problemas identificadas irão auxiliar no aperfeiçoamento do resultado da auditoria, podendo, até mesmo, serem revistos os pontos

tratados. Nestes autos, a Secretária Executiva substituta do Ministério da Saúde apresentou um texto consolidando o entendimento dos gestores ouvidos.

Ao analisar os comentários apresentados conclui que, aparentemente, os gestores ainda não perceberam que o objetivo da auditoria de desempenho não é punir, nem criticar, de modo negativo, o trabalho desenvolvido pelos órgãos e entidades e sim tentar colaborar no cumprimento das suas atribuições, de forma a proporcionar maior efetividade ao seu desempenho. Todavia, verifico que houve uma melhora quanto ao aprofundamento das questões, tendo em vista que no primeiro relatório que apreciei nestes moldes, o TC 929.718/1998-4 - Auditoria de Desempenho na Alocação de recursos do Programa do Dengue, o gestor apenas enumerou os procedimentos que os órgãos envolvidos adotavam, desconsiderando as inconformidades apontadas pelos auditores.

O que se constata da leitura dos autos é que o Projeto REFORSUS, apesar de estarem praticamente findos os prazos iniciais previstos para seu término, apresenta um índice de conclusão dos subprojetos e cartas-consultas (obras de reforma de unidades hospitalares, aquisição de equipamentos e material permanente, ou projetos que envolvam inovações no setor saúde) muito pequeno, podendo-se concluir que o mesmo não cumpriu com os seus objetivos. Diante disso, tendo conhecimento das negociações para prorrogação dos prazos dos Acordos, considero que o titular da pasta da saúde deverá ser alertado que o baixo índice de execução do Projeto requer, de imediato, a adoção de medidas objetivando corrigir o rumo das ações em curso, significando que, além das recomendações propostas pela equipe de auditoria, deverão ser examinadas providências outras, incluindo avaliação da produtividade/desempenho do pessoal envolvido, uma vez que a administração da Unidade Gestora do REFORSUS é custeada pela Organização PanAmericana de Saúde - OPAS, questão que não foi averiguada nesta auditoria mas que, na minha percepção, pode estar também influenciando na performance do projeto.

Quanto à Decisão nº 710/1996 que, dentre outras medidas, determinou o acompanhamento, por este Tribunal, da efetividade e regularidade dos procedimentos adotados pelas instituições e responsáveis envolvidos nos estágios de recebimento, de controle e de aplicação dos recursos do REFORSUS, entendo que este Tribunal deve prosseguir com as auditorias necessárias ao seu atendimento. Assim, tendo em vista o ritmo de implementação do projeto constatado nos autos, considero que as auditorias, por amostragem, na execução dos subprojetos aprovados, deverão ser efetivadas no 1º semestre de 2.001, envolvendo as SECEXs regionais.

Quanto à proposta de inclusão na IN/TCU nº 09/1995 do procedimento de monitoramento da implementação das recomendações emanadas por este Tribunal no âmbito dos relatórios de auditoria de desempenho não é mais necessária, uma vez que este Plenário, mediante Decisão nº 404/2000, já determinou a inclusão na citada IN de dispositivo acerca do tema. De qualquer forma, entendo que a Coordenadoria de Fiscalização e Controle deve tomar conhecimento da íntegra da proposta oriunda da 4ª SECEX como subsídio para alteração da IN e/ou elaboração de outros instrumentos ligados à fiscalização.

Ante todo o exposto, Voto no sentido de que este Tribunal adote a Decisão que submeto à deliberação deste Plenário

## DECISÃO Nº 570/2000 - TCU - PLENÁRIO<sup>39</sup>

1. Processo nº: 013.790/97-8
2. Classe de Assunto: V - Auditoria de Desempenho
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Órgãos/Entidades: Unidade de Gerência do Projeto Reforsus - UGP/REFORSUS; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde; Secretaria do Tesouro Nacional - STN; Secretaria do Orçamento Federal - SOF e Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 4ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Ministro-Relator,

DECIDE:

8.1. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que, no prazo de 30 dias, elabore estudo conclusivo sobre o Reforsus, especificamente com respeito ao Acordo de Empréstimo firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, que vence em 16/03/2001, com o fito de avaliar a possibilidade de prorrogação de sua vigência, levando em consideração, entre outros, os seguintes aspectos: os efeitos financeiros em termos de pagamento de encargos por um período mais longo do que o previsto, as despesas administrativas adicionais, a capacidade técnico-financeira dos beneficiários executarem os subprojetos, o tempo que ainda será necessário para a execução completa dos subprojetos contratados e os efeitos da desvalorização cambial sobre o saldo financeiro do projeto;

8.2. recomendar à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, por intermédio da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que:

8.2.1. elabore estudo, em articulação com a Unidade de Gerência do Projeto - UGP, objetivando analisar a possibilidade de adequar o valor das contas especiais do Reforsus ao ritmo de execução do projeto e de alterar a sistemática de solicitação de realimentação das contas especiais de forma a evitar-se elevados saldos médios nessas contas e o pagamento desnecessário de juros sobre saldos não utilizados;

8.2.2. monitore o saldo médio das contas especiais do Reforsus, emitindo mensalmente relatório que analise as expectativas de pagamento de juros sobre o saldo não utilizado e apresente alternativas para sua administração de modo a minimizar o pagamento de encargos, sem prejuízo da execução do projeto;

8.3. recomendar à Unidade de Gerência do Projeto Reforsus - UGP/REFORSUS, por intermédio da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que:

8.3.1. institua indicadores de desempenho que contemplem o tempo despendido pelos beneficiários do projeto na realização de licitações e o percentual de recursos desembolsados por subprojeto com o objetivo de monitorar sua execução;

---

<sup>39</sup> Publicada no DOU de 11/08/2000.

8.3.2. realize um levantamento com vistas a aferir o nível de desempenho dos subprojetos do Reforsus, identificando os executores mais bem sucedidos a fim de disseminar suas boas práticas, bem como aqueles cuja performance tem se mostrado insatisfatória, de forma a identificar e solucionar os entraves técnicos ao andamento do projeto;

8.4. alertar o Ministro de Estado da Saúde que o baixo índice de execução do Projeto Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde - REFORSUS requer, de imediato, a adoção de medidas objetivando corrigir o rumo das ações em curso, sendo conveniente, além da implementação das providências propostas nos itens 8.1, 8.2 e 8.3 desta Decisão, o desenvolvimento de outras ações, incluindo a avaliação da produtividade/desempenho do pessoal envolvido no Projeto no âmbito do Ministério, abrangendo os contratados, uma vez que a administração da Unidade Gestora do REFORSUS é custeada pela Organização Panamericana de Saúde - OPAS, questão não averiguada nesta auditoria mas que pode estar também influenciando na morosidade de execução do Projeto;

8.5. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde a observância das seguintes diretrizes na formulação de futuros projetos financiados por recursos externos:

8.5.1. realização de estudo de viabilidade que avalie de forma objetiva o custo de administração do projeto, os requisitos de participação (apresentação de contrapartida, capacidade técnica para elaborar subprojetos, adimplência para com a Fazenda Federal, etc) e a capacidade dos beneficiários em preenchê-los, bem como o tempo necessário para a execução dos subprojetos (conclusão do processo licitatório, execução de obras, etc);

8.5.2. elaboração de uma previsão de desembolso e estabelecimento de cronograma de avaliação de propostas de subprojetos com término anterior à entrada em vigor dos financiamentos, com o objetivo de se dimensionar mais precisamente a necessidade e o fluxo financeiro do empréstimo e de se evitar a incidência de encargos durante a fase preparatória dos projetos;

8.5.3. planejamento detalhado da estrutura de acompanhamento e assistência técnica na elaboração de propostas e na execução de subprojetos nas demais esferas de governo, contemplando mecanismos de incentivo ao envolvimento de estados e municípios na tarefa;

8.6. encaminhar o presente processo à 4ª Secex para que seja realizado o monitoramento da implementação das recomendações retro nos termos propostos;

8.7. determinar à Coordenação de Fiscalização e Auditoria que, em conjunto com a 4ª SECEX, inclua no Plano de Auditoria para o 1º Semestre de 2.001 trabalhos a serem realizados, inclusive pelas SECEXs regionais, na execução dos subprojetos aprovados no âmbito do REFORSUS, por meio de amostragem, devendo a coordenação dos trabalhos ficar a cargo da 4ª SECEX;

8.8. encaminhar à Coordenação de Fiscalização e Auditoria cópia do Anexo 10 deste relatório para conhecimento dos procedimentos propostos para o

monitoramento da implementação das recomendações emanadas deste Tribunal, no âmbito de relatórios de Auditoria de Desempenho, para que seja utilizado como subsídio para alteração da IN/TCU nº 09/1995 e/ou elaboração de outros instrumentos ligados à fiscalização;

8.9. encaminhar cópia desta Decisão, do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como dos anexos que integram o Relatório de Auditoria, ao Ministro de Estado da Saúde e à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para conhecimento;

8.10. encaminhar cópia da Decisão, do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como dos anexos que integram o Relatório de Auditoria, às Comissões de Assuntos Sociais, Econômicos e de Fiscalização e Controle do Senado Federal, às Comissões de Seguridade Social e Família e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, bem como aos integrantes da Frente Parlamentar da Saúde;

9. Ata nº 29/2000 - Plenário

10. Data da Sessão: 26/07/2000 - Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

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

IRAM SARAIVA

Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Ministro-Relator

---

**TRT/2ª REGIÃO/SP - INCLUSÃO DO GRUPO OK CONSTRUÇÕES E  
INCORPORAÇÕES S.A. COMO RESPONSÁVEL SOLIDÁRIO PELOS  
DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO**  
**Tomada de Contas**

---

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo II - Classe IV - Plenário

TC-700.115/1996-0

Juntados: TC-700.731/1992-0 (com 10 volumes); TC-700.016/1997-0;  
TC-019.538/1995-2; e TC-700.430/1995-4.

Unidade Jurisdicionada: Tribunal Regional do Trabalho - 2ª Região -  
São Paulo/SP.

Natureza: Tomada de Contas - Exercício de 1995.

Responsáveis: Rubens Tavares Aidar (Presidente do TRT - 2ª Região/SP), Ivan Freddi (Diretor-Geral e Ordenador de Despesa Titular), Maria Leci Confessor Servini (Diretora da Secretaria Administrativa e Ordenadora de Despesa Substituta), Ricardo Guidolim (Encarregado do Setor Financeiro-Titular), Yumiko Takahashi (Encarregada do Setor Financeiro-Substituta), Edna Aparecida Silveira Catafesta (Encarregada do Almoxarifado-Titular, período: 01/01 a 18/09/95), Giselle Pedroso Camara (Encarregada do Almoxarifado-Titular, período: 18/09 a 31/12/95), Mariliza Zanaroli Lemes (Encarregada do Almoxarifado Substituta, período: 01/01 a 03/03/1995) e Rosângela Marcia Furlani de Oliveira (Encarregada do Almoxarifado-Substituta).

*Ementa: TRT - 2ª Região - São Paulo. Tomada de Contas Anual. Exercício de 1995. Julgamento preliminar. Questão processual a envolver o exame da matéria. Conveniência de reunião das contas pertinentes aos exercícios de 1992 a 1998. Superveniência de elementos apresentados pelo Ministério Público/TCU. Suporte probatório advindo aos autos mediante a colaboração da Procuradora-Geral da República, que respalda a inclusão do Grupo OK Construções e Incorporações S.A. como responsável solidário pelos danos causados ao erário. Juntada. Acréscimo ao rol de responsáveis.*

## RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas do Tribunal Regional do Trabalho - 2ª Região - São Paulo, pertinente ao exercício de 1995.

2.A Assessoria de Controle Interno do referido órgão elaborou o Relatório de fls. 151/153 e emitiu o correspondente Certificado de Auditoria (fl. 154), posicionando-se pela regularidade das contas levantadas junto aos responsáveis, com as ressalvas aos fatos tratados no Relatório retrocitado.

3.O então Presidente do TRT/2ª Região/SP, Exmº Sr. Juiz Rubens Tavares Aidar, no pronunciamento de fl. 156, manifesta-se favorável à regularidade das contas dos responsáveis elencados no rol de fl. 23, esclarecendo que a sua compreensão está estribada “... nas justificativas que elidem as ressalvas propostas e constam dos procedimentos licitatórios abordados às fls. 152...”.

4. No âmbito do Controle Externo, o exame do feito ficou a cargo da SECEX/SP. A instrução inicial, inserta às fls. 166/170, discorre, entre outros aspectos, sobre: a) o Relatório de Auditoria tratado no TC-700.430/1995-4 (julgado na Sessão de 31/10/1995 - Relação nº 55/95); b) o Relatório de Inspeção consubstanciado no TC-700.731/1992-0 (examinado na Sessão Plenária de 08/05/1996, Decisão nº 231/96, Ata nº 17/96); c) a solicitação formalizada pela Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (TC-019.538/1995-2); e d) as questões relevantes para a formulação do mérito aplicável às presentes contas ordinárias.

5.Em termos conclusivos, a Unidade Técnica entendeu necessária a convocação aos autos do Sr. Rubens Tavares Aidar, Juiz-Presidente do Tribunal Regional do Trabalho, 2ª Região, mediante audiência prévia, para efeito de esclarecimento dos pontos objeto de censura.

6.Por meio dos Ofícios nºs 706 (fl. 173) e 707 (fl. 174) da SECEX/SP, datados de 07/10/1996, foram formalizados os chamamentos à lide, respectivamente, dos Srs. Ivan Freddi, Diretor-Geral do TRT - 2ª Região e do Presidente, à época, Juiz Rubens Tavares Aidar.

7.Os pontos argüidos, nesta oportunidade, foram os seguintes:

“a) não atendimento de determinação deste Tribunal quanto à concessão de vantagem do art. 184, inciso IV, da Lei nº 1.711/52, aos Srs. Juízes Classistas (cf. processo TRT/MA nº 118/93 - B, constante da Ata nº 11/94), consoante informado pelo Órgão de Controle Interno;

b) infração ao disposto no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a prorrogação dos Contratos - CD 99/95 e CD 117/95, por prazo superior a 180 dias, bem como o significativo número de compras diretas com base no dispositivo citado, caracterizando ausência de controles do setor competente; e

c) aquisição de veículos tipificados como de luxo (convite 83/95), defesa a teor do art. 6º da Lei nº 1.081/94 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1995), conforme entendimento deste Tribunal esposado em Sessão de 22/11/1995, nos autos do TC-016.196/1994-5 - Acórdão Sigiloso nº 154/95 - Plenário - Ata nº 53/95 (in DOU de 13/12/1995)”.

8.Em consequência, foram acostados aos autos, às fls. 176/179, as razões de justificativas do Sr. Ivan Freddi e às fls. 194/199, após reiteração dos termos da convocação inicial (fl. 193), o arrazoado de ininteresse do Juiz Rubens Tavares Aidar, acompanhado dos elementos afins de fls. 200/244.

9.A instrução seguinte do órgão técnico, às fls. 247/250, ao examinar os argumentos de defesa, encaminha proposta de mérito orientada para a recepção das contas, com ressalvas e determinações, no que recebe o beneplácito do escalção superior daquela Regional às fls. 251 e 252.

10. Na intervenção regimental que lhe é afeta, o **Parquet** especializado, à época representado pelo Dr. Walton Alencar Rodrigues, Suprocurador-Geral, hoje dignificando o corpo de magistrados desta Corte, assinalou a importância de se averiguar, também, o fato de o TRT - 2ª Região ter promovido, no exercício, a criação de 425 (quatrocentos e vinte cinco) funções gratificadas, prática, **a priori**, contrária ao ordenamento jurídico estabelecido a partir do advento da Constituição de 1988.

11. Convocados a prestar esclarecimentos, os Srs. Rubens Tavares Aidar (a quem foram dirigidos os Ofícios SECEX/SP nºs 1166/97, fl. 256, e 185/98, fl. 262) e Ivan Freddi (destinatário do Ofício SECEX/SP nº 1167/97, fl. 257) agiram de forma distinta. O primeiro, após obter dilação de prazo para o envio das justificativas, fez acostar aos autos a peça de fls. 264/269, acompanhada dos documentos de fls. 270/304 e volume anexo, enquanto o Sr. Ivan Freddi, em que pese ter tomado ciência do expediente e requerido/obtido prorrogação de prazo para o oferecimento de defesa, permaneceu silente.

12. A instrução de fls. 305/308, ao tratar do ponto questionado, na linha de julgados precedentes deste Tribunal, entendeu que a responsabilidade sobre o feito deve recair sobre a pessoa do Presidente da Corte Trabalhista Regional, razão pela qual propugna que:

“(…)

*5.1. as presentes contas sejam julgadas irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, e 19, parágrafo único da Lei nº 8.443/92, considerando a ocorrência relatada no subitem 4.1 desta instrução, com aplicação de multa ao responsável, Sr. Rubens Tavares Aidar - Presidente do TRT/2ª R/SP, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante este Tribunal o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, com base nos arts. 58, inciso I, e 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada Lei, c/c o art. 165, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU;*

*5.2. seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor;*

*5.3. seja determinada ao TRT/2ª Região/SP, na pessoa do seu atual Presidente, a adoção das seguintes medidas:*

*a) no prazo de quinze dias, a contar da ciência, tornar nula a criação das 425 funções gratificadas referidas no item 9 do Relatório de Gestão, exercício de 1995, em desacordo com o art. 48, inciso X, da Constituição Federal;*

*b) observar, para os casos de emergência ou calamidade pública previstos no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, o prazo máximo de 180 dias;*

*c) atentar para o disposto no art. 6º da Lei nº 1.081/50 e correspondente art. da Lei de Diretrizes Orçamentárias, quando da necessidade de aquisição de veículos para uso em serviço; e*

5.4. sejam encaminhados à 2ª SECEX/TCU, mediante cópia, os documentos de fls. 194 e 201/244, relativos à concessão da vantagem constante do art. 184, inciso III, da Lei nº 1.711/52, aos Srs. Juízes Classistas, para análise e, se for o caso, revisão do entendimento firmado por este Tribunal de Contas da União.”

13.O Sr. Diretor da 2ª Divisão Técnica (fl. 309) perfilha o mesmo ponto de vista, sugerindo apenas aperfeiçoamento redacional para o subitem “a” do item 5.3 da instrução, no que é acompanhado pelo Sr. Secretário de Controle Externo Substituto (fl. 310).

14.O Ministério Público, desta feita representado pelo Dr. Ubaldo Alves Caldas, manifesta-se, em termos conclusivos, da seguinte forma (fls. 311/312):

“(...)

*Dessarte, este representante do Ministério Público manifesta concordância com a proposta de fls. 307 e 308, ressaltando:*

*a) a necessidade de alteração do item 5.1, que deve passar a ter a seguinte redação:*

*‘sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Rubens Tavares Aidar, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, e 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, considerando a ocorrência relatada no subitem 4.1 desta instrução, com aplicação de multa ao mesmo responsável, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, com base nos arts. 58, inciso I, e 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada Lei, c/c art. 165, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno’;*

*b) a conveniência de inclusão de item com a seguinte redação:*

*‘sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis, com fundamento no art. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, concedendo-lhes, por conseguinte, quitação;’*

*c) que o item 5.3 deve ter a redação sugerida pelo Sr. Diretor de Divisão, em Parecer de fl. 309.”*

15.A relatoria da matéria, até então afeta ao Sr. Ministro Carlos Átila, com a aposentadoria de Sua Excelência, seria transferida para o Ministro Walton Alencar Rodrigues.

16.Tendo em vista a alegação de impedimento interposta, haja vista o fato de a aludida autoridade já ter atuado nos autos na condição de Subprocurador-Geral do Ministério Público (fl. 313), veio o processo à condução deste Relator por força do sorteio realizado em 28/04/1999 (fl. 316).

17.Por meio do despacho de fl. 317, solicitei à SECEX/SP que complementasse o exame da matéria à luz do que foi consignado na alínea “h” do Acórdão nº 045/99, posto que a referida deliberação tratou de questão relacionada aos pagamentos efetuados pelo TRT - 2ª Região à empresa INCAL Incorporações S.A., também no exercício de 1995, o que poderia acarretar reflexos sobre o mérito destas contas anuais.

18.A instrução resultante (fls. 463/466), elaborada a partir dos elementos afins contidos no processo TC-700.731/1992-0 (relativo à Decisão nº 231/96 - TCU - Plenário) e no TC-001.025/1998-8 (correspondente ao Acórdão nº 045/99 - TCU -

Plenário e à Decisão nº 469/99 - TCU - Plenário), dispôs, em síntese, sobre as seguintes práticas associadas à construção do Fórum Trabalhista da cidade de São Paulo, durante a gestão do Sr. Rubens Tavares Aidar (15/09/1994 a 14/09/1996), com a proposição formulada ao final:

“(…)

a) *apropriação indevida de serviços não realizados em medições efetuadas no exercício de 1994, por parte da INCAL Incorporações S.A;*

b) *realização de pagamentos, nos exercícios de 1994 a 1996, sem a observância da necessária compatibilização entre os cronogramas físico e financeiro caracterizando antecipação de pagamento;*

c) *não cumprimento da determinação contida no item 8.2 da Decisão nº 231/96-TCU-Plenário; e*

d) *pagamentos à Incal Incorporações com créditos orçamentários recebidos de outros Órgãos integrantes da Justiça Trabalhista mediante provisão (abaixo discriminados), em desacordo com o item 6 do Manual de Despesa da União, aprovado pela IN/DTN nº 10, de 02/10/91, uma vez que os créditos recebidos não foram utilizados em despesas pertinentes ao programa de trabalho vinculado às atividades da unidade que efetivou o provisionamento (vide fls. 460/462):*

<i>Data</i>	<i>Origem</i>	<i>Programa de Trabalho</i>	<i>Elemento de despesa</i>	<i>Valor (R\$)</i>
24/08/95	TST	139190 - Instalação de JCJ	3490.39	700.000,00
06/11/95	16ª Região/MA	003310 – Conserv. e Reparos	4590.51	600.000,00
22/11/95	7ª Região/CE	002798 - Conserv. e Reparos	4590.51	560.000,00
14/12/95	3ª Região/MG	002518 - Conserv. e Reparos	4590.51	500.000,00
29/12/95	TST	139190 - Instalação de JCJ	4590.51	1.087.000,00
29/12/95	TST	139190 - Instalação de JCJ	3490.39	(700.000,00)
			<b>TOTAL</b>	<b>2.747.000,00</b>

*Obs: dados obtidos mediante diligência ao TRT-SP no TC-001.025/98-8.*

7. *Entendemos que as irregularidades relatadas no item 6 supra devam ser tratadas da seguinte forma:*

- *letras (a) e (b): considerando que essas ocorrências já foram objeto de exaustiva análise nos TCs 700.731/92-0 e 001.025/98-8, tendo já esta Corte de Contas decidido, tanto em caráter preliminar como definitivo, sobre a responsabilidade dos gestores, a imputação de débito e multa e as determinações pertinentes, conforme consta da Decisão nº 231/96-TCU-Plenário, do Acórdão nº 045/99-TCU-Plenário e da Decisão nº 469/99-TCU-Plenário, a nosso ver, seria redundante e inoportuno ouvir o Sr. Rubens Tavares Aidar sobre a matéria;*

- *letra (c): tendo em vista que o descumprimento da citada determinação diz respeito ao exercício de 1996, tal ocorrência deve refletir no mérito das contas desse exercício;*

- letra (d): a nosso ver, considerando que o Sr. Rubens Tavares Aidar não foi ouvido no tocante a essa ocorrência, deve ser promovida audiência para que o mesmo apresente as devidas justificativas.

8. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo **audiência**, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 153, inciso III, do Regimento Interno/TCU do Sr. Rubens Tavares Aidar para que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para seguinte ocorrência relatada no item 6, letra 'd' desta instrução:

a) pagamentos efetuados à Incal Incorporações no exercício de 1995, com créditos orçamentários recebidos de outros Órgãos integrantes da Justiça Trabalhista mediante provisão (abaixo discriminados), em desacordo com o item 6 do Manual de Despesa da União, aprovado pela IN/DTN nº 10, de 02/10/91, uma vez que os créditos recebidos não foram utilizados em despesa pertinente ao programa de trabalho vinculado às atividades da unidade que efetivou o provisionamento.

<i>Data</i>	<i>Origem</i>	<i>Programa de Trabalho</i>	<i>Elemento de despesa</i>	<i>Valor (R\$)</i>
24/08/95	TST	139190 - Instalação de JCJ	3490.39	700.000,00
06/11/95	16ª Região/MA	003310 - Conserv. e Reparos	4590.51	600.000,00
22/11/95	7ª Região/CE	002798 - Conserv. e Reparos	4590.51	560.000,00
14/12/95	3ª Região/MG	002518 - Conserv. e Reparos	4590.51	500.000,00
29/12/95	TST	139190 - Instalação de JCJ	4590.51	1.087.000,00
29/12/95	TST	139190 - Instalação de JCJ	3490.39	(700.000,00)
			<b>TOTAL</b>	<b>2.747.000,00</b>

”

19. Autorizada a audiência do responsável (fl. 468), dessa feita no tocante à utilização de créditos orçamentários recebidos por meio de provisão de outros órgãos integrantes da Justiça Trabalhista (Ofício nº 599/99 da SECEX/SP), vieram ao universo processual as justificativas de fls. 471/477, as quais, examinadas às fls. 478/482, não lograram elucidar a contento a questão, dando ensejo à proposta de encaminhamento especificada naquela oportunidade, com a qual concordaram os Srs. Diretor de Divisão (fl. 482) e Secretário de Controle Externo (fl. 483).

20. O Ministério Público junto ao TCU (fls. 484/485), agora representado pelo Dr. Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral, ao repisar os principais pontos que norteiam o exame das irregularidades associadas à construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo, entendeu oportuno requerer, caso ainda não tenha sido efetuada, a reabertura das tomadas de contas do TRT/SP/2ª Região desde o início das obras, ou seja, exercícios de 1992, 1993, 1994, 1996, 1997 e 1998, se já julgadas e ainda não reabertas.

21. No mérito, manifesta-se de acordo com a proposição apresentada pela SECEX/SP, “... no sentido de que sejam julgados irregulares as contas do Sr. Rubens Tavares Aidar, nos termos do artigo 16, inciso III, alínea 'b', e 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, com a aplicação de multa ao mesmo responsável (fl. 481, subitem 5.1)”. Anui, também, em relação às demais proposições oferecidas pela Unidade Técnica nos subitens 5.2 a 5.7 da instrução, às fls. 481/482.

22.A superveniência de fatos e elementos novos fez com que este Relator requeresse, mais uma vez, a valiosa intervenção do **Parquet** (fls. 515).

23.Em atenção, o Dr. Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral, firmou o elucidativo Parecer de fls. 516/518, o qual me permito transcrever como parte integrante deste Relatório, **in verbis**:

“(…)

*Em cumprimento ao r. Despacho de Vossa Excelência, retornaram os autos a esta Procuradoria, para aditamento da intervenção anterior, em face dos novos documentos acostados aos autos também por determinação de Vossa Excelência no aludido Despacho.*

*Cuidam tais documentos dos relatórios de inspeção e auditoria realizadas nas obras de construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo.*

*Em tais documentos resta fartamente demonstrada a participação dolosa de agentes públicos e da empresa Incal Incorporações S.A. no desvio de recursos públicos de grande monta.*

*Na última fiscalização, realizada no período de 24 de maio a 2 de junho de 1999, a Equipe de Inspeção em conjunto com uma Equipe de engenheiros e arquitetos da Caixa Econômica Federal, analisando toda a documentação da obra, desde o exercício de 1992, apurou um prejuízo ao erário de R\$ 169.491.951,15 (cento e sessenta e nove milhões quatrocentos e noventa e um mil novecentos e cinqüenta e um reais e quinze centavos).*

*Tal prejuízo foi apurado considerando-se os pagamentos que, em valores de abril de 1999, totalizam R\$ 231.953.176,75 (duzentos e trinta e um milhões novecentos e cinqüenta e três mil cento e setenta e seis reais e setenta e cinco centavos), feitos a empresa Incal Incorporações S.A., no período de 1992 a 1998, muito embora o valor da obra, no estado em que se encontra, seja de R\$ 62.461.225,60 (sessenta e dois milhões quatrocentos e sessenta e um mil duzentos e vinte e cinco reais e sessenta centavos). Tal valor da obra considera preços de mercado de serviços e materiais, na praça de São Paulo capital, em abril de 1999, encargos sociais da ordem de 126,8% e BDI de 21,89%.*

*Quanto à responsabilidade pelo referido dano ao erário, a Equipe de Inspeção assim se manifestou: “restou clara a participação, além da empresa Incal Incorporações S.A., dos Srs. Nicolau dos Santos Neto e Délvio Buffulin, ex-presidentes daquele Tribunal, bem como do engenheiro Antônio Carlos da Gama e Silva (……). Há, ainda, que se mencionar a atuação de outro engenheiro, o Sr. Gilberto Morand Paixão, cujo parecer propiciou a liberação, em meados de 1998, de aproximadamente R\$13 milhões, afora as medições de serviços apresentadas pelo mesmo, que não se mostraram, nem a grosso modo, compatíveis com o andamento da obra”.*

*No que concerne à responsabilidade dos ex-presidentes do TRT-SP, nos períodos de 1993-1994 e 1995-1996, os senhores JOSÉ VICTORIO MORO e RUBENS TAVARES AIDAR, respectivamente, verificamos que foi ela excluída, com relação a esse débito especificamente, no Voto do Ministro ADHEMAR GHISI nos autos do TC-001.025/1998-8, acolhido pelo E. Plenário pela Decisão nº 469/99.*

Observamos que, em atendimento a pedido nosso, o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República GERALDO BRINDEIRO, mediante o Ofício PGR/GAB/N.º 378, de 8 de junho de 2000, encaminhou-nos cópia de documentos obtidos pela Justiça Federal de São Paulo (em anexo), os quais comprovam que o Grupo OK Construções e Incorporações S/A, dirigido pelo ex-Senador LUIZ ESTEVÃO DE OLIVEIRA NETO, é acionista controlador da INCAL Incorporações S/A, desde 21/02/1992, sendo detentor de 90% (noventa por cento) das ações ordinárias. Em razão disso, que sugerimos a inclusão do Grupo OK Construções e Incorporações S/A, na pessoa do seu Diretor Superintendente e representante legal, o Sr. LUIZ ESTEVÃO DE OLIVEIRA NETO como responsável solidário pelos danos causados ao erário.

Em tempo, vale salientar que o efetivo controle acionário da Incal Incorporação S.ª pelo Grupo OK Construções e Incorporações S.ª foi elemento determinante no processo de cassação do ex-Senador LUIZ ESTEVÃO DE OLIVEIRA NETO, assim como não podemos deixar de mencionar que as empresas do Grupo OK e o próprio ex-Senador, como pessoa física, foram incluídos como réus na Ação Civil Pública nº 2000.61.00.012554-5, tendo sido determinada, nessa Ação, a indisponibilidade de seus bens. Trazemos essas informações como fundamentos adicionais para a responsabilização solidária do Grupo Ok Construções e Incorporações S.ª, na forma já sugerida, vez que tal providência robusteceria as chances de efetivo ressarcimento do prejuízo público.

Bom ainda de ver que dois ex-presidentes do TRT-SP e, portanto, dois gestores principais, são arrolados como responsáveis, de maneira que é de todo conveniente que o julgamento dessa questão se faça nos respectivos processos de contas ordinárias. Considerando ainda que o prejuízo ao erário apurado decorre de pagamentos realizados no período de 1992 a 1998, convém que as contas ordinárias correspondentes a todo esse período sejam reunidas para, sob a condução de um único Relator, serem apreciadas conjuntamente.

Verificamos, no sistema de informática, a seguinte situação das referidas contas:

*Situação das Contas do TRT-SP*

<b>Exercício</b>	<b>Processo TC</b>	<b>Ministro-Relator</b>	<b>Localização (28/07/2000)</b>	<b>Situação</b>
1992	700.282/93-9	Guilherme Palmeira	10ª Secex	Reabertas
1993	700.279/94-6	Valmir Campelo	MPTCU	Abertas
1994	700.210/95-4	Barreto de Macedo	10ª Secex	Reabertas
1995	700.115/96-0	Lincoln M. Rocha	Segecex	Abertas
1996	700.109/97-8	Adylson Motta	10ª Secex	Reabertas
1997	700.071/98-9	Adhemar Ghisi	Segecex	Abertas
1998	004.369/99-8	Guilherme Palmeira	Secex-SP	Abertas

*Isso posto, preliminarmente às providências propostas por este Ministério Público em sua intervenção anterior, às fls. 484/485, e em atenção ao honroso Despacho de Vossa Excelência já mencionado, manifestamo-nos no sentido de que este Tribunal, se assim entender conveniente, determine:*

*a) a juntada (reunião) das contas ordinárias do TRT-SP referentes aos exercícios de 1992, 1993, 1994, 1996, 1997 e 1998 às presentes contas (de 1995) para apreciação conjunta;*

*b) com fulcro no art. 12, II, da Lei nº 8.443/92, a citação solidária da empresa Incal Incorporações S.A., do Grupo OK Construções e Incorporações S/A, na pessoa do seu Diretor Superintendente e representante legal, o Sr. LUIZ ESTEVÃO DE OLIVEIRA NETO, e dos senhores. Nicolau dos Santos Neto, Délvio Buffulin e Antônio Carlos Gama da Silva, pelo valor de R\$ 169.491.951,15 (cento e sessenta e nove milhões, quatrocentos e noventa e um mil, novecentos e cinqüenta e um reais e quinze centavos), relativo à diferença entre os valores pagos pelo TRT - 2ª Região à conta das obras de construção do Fórum Trabalhista de São Paulo (R\$ 231.953.176,75) e o valor efetivo do empreendimento, nas condições em que se encontra (R\$ 62.461.225,60), todos em valores de abril de 1999, sendo desse débito total a parcela de R\$ 13.207.054,28 (treze milhões, duzentos e sete mil, cinqüenta e quatro reais e vinte e oito centavos) de responsabilidade solidária também do Sr. Gilberto Morand Paixão, que igualmente deve ser citado, fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional a referida importância, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos a contar de maio de 1999.”*

## VOTO

O exame das presentes contas anuais pertinentes ao exercício de 1995, relacionadas ao Tribunal Regional do Trabalho - 2ª Região, São Paulo, apresenta singularidades que estão a reclamar a atenção do Corpo Colegiado, eis que retratado ato de gestão que sugere a desaprovação das contas do Sr. Rubens Tavares Aidar, Presidente daquela Corte Trabalhista no exercício em exame, por razão distinta (criação de 425 funções gratificadas mediante ato administrativo) dos fatos irregulares que estão a comprometer a execução da obra do Fórum Trabalhista daquela capital.

2. Permeando essas Contas, tem-se que as investigações conduzidas pelo Tribunal por meio dos processos nºs TC-700.731/1992-0 (Decisão nº 231/96 - TCU - Plenário, Ata nº 17/96, Sessão Ordinária de 08/05/1996) e TC-001.025/1998-8 (Acórdão nº 045/99 - TCU - Plenário, Ata nº 16/99, Sessão Ordinária de 05/05/1999 e Decisão nº 469/99 - TCU - Plenário, Ata nº 32/99, Sessão Ordinária de 28/07/1999), apresentam, no tocante às questões associadas à já referenciada obra do Fórum Trabalhista da cidade de São Paulo, ocorrências no exercício, tais como as que estão a respaldar a configuração do débito de R\$ 169.491.951,15 (cento e sessenta e nove milhões, quatrocentos e noventa e um mil, novecentos e cinqüenta e um reais e quinze centavos), correspondente ao período histórico 1992/1998, atribuído, em termos solidários, à empresa Incal Incorporações S.A. e aos Srs. Nicolau dos Santos Neto, Délvio Buffulin e Antônio Carlos Gama da Silva.

3. Do aludido montante, a parcela de R\$ 13.207.054,28 (treze milhões, duzentos e sete mil, cinqüenta e quatro reais e vinte e oito centavos) envolve, também, a responsabilidade solidária do Sr. Gilberto Morand Paixão.

4. A questão da eventual responsabilidade do Juiz-Presidente do TRT - 2ª Região - São Paulo sobre os pagamentos havidos no exercício, à conta do desastroso empreendimento, já foi devidamente solucionada nos autos do TC-001.025/1998-8, cujas conclusões foram acolhidas pelo E. Plenário mediante a Decisão nº 469/99.

5. Nesse ponto, vale resgatar as percucientes colocações presentes no Voto condutor da aludida deliberação, feitas pelo ilustre Relator daqueles autos, Ministro Adhemar Paladini Ghisi, *in litteris*:

“(...)

*7. No que tange à questão da responsabilidade, a equipe de inspeção trouxe um maior esclarecimento acerca da participação dos diversos dirigentes do TRT/SP quanto às irregularidades detectadas. Assim, retificando a posição anteriormente trazida a este Colegiado, considerou que não existem documentos suficientes para responsabilizar o Sr. José Victório Moro (ex-Presidente do TRT/SP no período de 15.09.92 a 14.09.94) pelas irregularidades apontadas; quanto a esse, destacou como ilegal apenas a utilização de crédito orçamentário indevidamente recebido do TRT/18ª Região. Creio que a gravidade deste fato deverá ser sopesada por ocasião do reexame das contas do TRT/SP no referido período (TC-700.282/1993-9), uma vez que o Ministério Público junto a este Tribunal já interpôs o Recurso de Revisão pertinente.*

*8. Já no que concerne ao Sr. Rubens Tavares Aidar, assiste razão à equipe de inspeção quando comenta que o referido ex-Presidente deixou de dar cumprimento à determinação desta Corte por ocasião da primeira auditoria realizada no TRT/SP, ainda na Sessão de 08.05.96. Naquela oportunidade, apenas relembrando, o Plenário, seguindo o Voto condutor do Exmo. Sr. Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, determinou ao Presidente daquele Órgão que adotasse providências urgentes no sentido de transferir as obras de construção do Fórum e o respectivo terreno para o nome daquele TRT e de dar prosseguimento às obras, em obediência rigorosa às normas e preceitos contidos na Lei nº 8.666/93 (Decisão nº 231/96 - Plenário). Ora, o rigoroso cumprimento da Lei nº 8.666/93 exigia a imediata compatibilização entre o cronograma físico e financeiro e a cessação de qualquer pagamento antecipado. Mais ainda, exigia a clara definição dos projetos, descrição dos materiais e análise de custos. Veja-se, aliás, que a própria transferência das obras do terreno para o nome do TRT/SP somente veio a ocorrer após a sucessão do Sr. Rubens Aidar.*

*9. A utilização de créditos orçamentários indevidamente recebidos de outros Órgãos integrantes da Justiça trabalhista. De forma irregular, também ocorreu na gestão do Sr. Rubens Tavares Aidar.*

(...)”

6. Cabe ter presente, todavia, que a falta de cumprimento à determinação contida no item 8.2 da Decisão nº 231/96 - TCU - Plenário, por parte do Sr. Juiz Rubens Tavares Aidar, para efeito de eventual repercussão em nível de mérito, diz respeito somente às contas do exercício de 1996, posto que a Decisão em apreço foi prolatada em 08/05/1996.

7. Resta configurado, pois, que o exame de mérito das contas do TRT - 2ª Região - SP comporta fatos circunscritos ao exercício de 1995 e fatos havidos no exercício, mas que integram uma seqüência histórica compreendida ao longo dos exercícios de 1992 a 1998.

8. Por esse motivo, creio, que o Sr. Subprocurador-Geral, Dr. Jatir Batista da Cunha, ao oficiiar nestes autos, procurou consignar, desde logo, caso julgadas e ainda não reabertas, esta medida para as Tomadas de Contas anuais do órgão, pertinentes aos exercícios de 1992, 1993, 1994, 1996, 1997 e 1998.

9. A situação das contas do TRT/SP está retratada no último Parecer elaborado pelo Ministério Público, apresentado como parte integrante do Relatório precedente.

10. Com relação àquelas que estão indicadas como passíveis de reabertura, logrei colher as seguintes informações:

a) o Tribunal, em Sessão Plenária de 5/5/1999, prolatou o Acórdão nº 045/99 - TCU - Plenário que, entre outras determinações, propôs que se remetesse o processo TC-001.025/1998-8 (Tomada de Contas Especial) ao Ministério Público junto ao TCU, para que se verificasse a conveniência e oportunidade de interpor recursos de revisão nas contas do TRT/SP relativas aos exercícios de 1992, 1994 e 1996;

b) o Ministério Público, na pessoa da Srª Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, asseverou que nos autos do TC-001.025/1998-8 havia uma série de irregularidades que perduraram ao longo de diversos exercícios (1992 a 1998), bem como outras que se limitavam a exercícios específicos. Já quanto aos exercícios de 1993, 1995 e 1997, a Srª Procuradora observou que as contas respectivas ainda se encontravam abertas, tendo o Tribunal, por intermédio da citada Decisão, determinado a juntada de cópia de partes do TC-001.025/1998-8 às respectivas contas, para individualização dos fatos ocorridos nos respectivos exercícios financeiros e exame em conjunto e em confronto;

c) no tocante aos exercícios de 1992, 1994 e 1996, a Srª Procuradora verificou que o Tribunal julgou regulares com ressalva as contas dos responsáveis do TRT, entendendo, assim, que o caso estava a reclamar a intervenção do Ministério Público;

d) a Srª Procuradora relacionou diversas irregularidades verificadas no TC-001.025/1998-8, referentes a cada um desses exercícios, que causaram dano ao Erário. Entendendo que essas falhas não foram tratadas quando da apreciação das respectivas contas, propôs, assim, que o Tribunal promovesse a revisão do mérito das contas dos responsáveis que as deram causa nos exercícios em questão;

e) nesse sentido, foi interposto, pelo Ministério Público, RECURSOS DE REVISÃO contra as seguintes decisões:

▪ Acórdão nº 168/98 - TCU - Plenário (TC-700.282/1993-9 - Tomada de Contas do exercício de 1992);

▪ Acórdão nº 238/97 - TCU - Plenário (TC-700.210/1995-4 - Tomada de Contas do exercício de 1994); e

▪ Deliberação proferida pela 2ª Câmara na Relação nº 75/97 in Ata nº 32/97 (TC-700.109/1997-8 - Tomada de Contas do exercício de 1996);

f) cabe registrar que esses requerimentos para reabertura das contas de 1992, 1994 e 1996 encontram-se na 10ª SECEX, aguardando, para serem instruídos, pronunciamento desta Corte acerca de Pedido de Reexame, interposto pelo Presidente do TRT/SP, contra parte do Acórdão nº 45/99. Esse processo foi levado ao Plenário na última Sessão, quando o Exmº Ministro Benjamin Zymler pediu vista dos autos.

11. Há de se ressaltar, ainda, que a intervenção do Sr. Procurador-Geral nestes autos, Dr. Lucas Rocha Furtado, traz a exame fato superveniente de extrema relevância para o julgamento da matéria, uma vez que o dossiê enviado pelo Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, capitaneado pelo Ofício PGR/GAB/nº 378, de 08 de junho de 2000, consistente em cópia de documentos obtidos pela Justiça Federal em São Paulo, permitem comprovar “... *que o Grupo OK Construções e Incorporações S.A., dirigido pelo ex-Senador Luiz Estevão de Oliveira Neto, é acionista controlador da INCAL Incorporações S.A., desde 21/02/1992, sendo detentor de 90% (noventa por cento) das ações ordinárias.*”

12. Esse fato amplia, efetivamente, a possibilidade de êxito no ressarcimento ao Erário Federal, caso esta Corte entenda por bem acatar proposição do Sr. Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, a qual recepciono, no sentido de que seja promovida a inclusão do Grupo OK Construções e Incorporações S.A., na pessoa do seu Diretor Superintendente e representante legal, Sr. Luiz Estevão de Oliveira Neto, como responsável solidário pelos danos causados ao Tesouro Nacional.

13. Pela lógica decorrente das peculiaridades processuais que estão a recair sobre as contas anuais do TRT/SP, período 1992 a 1998, é que o Sr. Procurador-Geral junto a este Tribunal, no meu entender, defende o raciocínio de que se deva reuni-las, para, “*sob a condução de um único Relator, serem apreciadas conjuntamente.*”

14. A questão específica, de ordem processual, posta à consideração do Colegiado defende a importância do exame das contas do TRT-SP em conjunto e em confronto, face às ocorrências perpetradas ao longo dos exercícios de 1992 a 1998, retratadas nos TC-700.731/1992-0 e TC-001.025/1998-8.

Dessarte, buscando ofertar solução que entendo adequada à condução de exame da matéria, na linha do pronunciamento do Sr. Procurador-Geral do TCU, Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao descortino do Egrégio Colegiado.

## DECISÃO Nº 591/2000 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo: TC-700.115/1996-0.
2. Classe: IV - Assunto: Tomada de Contas do TRT - 2ª Região - SP. Exercício de 1995.
3. Responsáveis: Rubens Tavares Aidar (Presidente do TRT - 2ª Região/SP), Ivan Freddi (Diretor-Geral e Ordenador de Despesa-Titular), Maria Leci Confessor Servini (Diretora da Secretaria Administrativa e Ordenadora de Despesa-Substituta), Ricardo Guidolim (Encarregado do Setor Financeiro-Titular), Yumiko Takahashi (Encarregada do Setor Financeiro-Substituta), Edna Aparecida Silveira Catafesta (Encarregada do Almoxarifado-Titular, período: 01/01 a 18/09/95), Giselle Pedroso Camara (Encarregada do Almoxarifado-Titular, período: 18/09 a 31/12/95), Mariliza Zanaroli Lemes (Encarregada do Almoxarifado-Substituta, período: 01/01 a 03/03/1995) e Rosângela Marcia Furlani de Oliveira (Encarregada do Almoxarifado-Substituta).
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho - 2ª Região - São Paulo.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Walton Alecar Rodrigues (Subprocurador-Geral, à época), Dr. Ubaldo Alves Caldas (Procurador), Dr. Jatir Batista da Cunha (Subprocurador-Geral) e Dr. Lucas Rocha Furtado (Procurador-Geral).
7. Unidade Técnica: SECEX/SP.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE determinar:
  - 8.1. a juntada das contas ordinárias do TRT/SP, referentes aos exercícios de 1992, 1993, 1994, 1996, 1997 e 1998 às presentes contas do exercício de 1995, para apreciação conjunta;
  - 8.2. com fulcro no art. 12, II, da Lei nº 8.443/92, a citação solidária da empresa Incal Incorporações S.A., do Grupo OK Construções e Incorporações S.A., na pessoa do seu Diretor Superintendente e representante legal, Sr. Luiz Estevão de Oliveira Neto, e dos Srs. Nicolau dos Santos Neto, Délvio Buffulin e Antônio Carlos Gama da Silva, pelo valor de R\$ 169.491.951,15 (cento e sessenta e nove milhões, quatrocentos e noventa e um mil, novecentos e cinquenta e um reais e quinze centavos), relativo à diferença entre as quantias pagas pelo TRT - 2ª Região à conta das obras de construção do Fórum Trabalhista de São Paulo (R\$ 231.953.176,75) e o valor efetivo do empreendimento nas condições em que se encontra (R\$ 62.461.225,60), todos em valores de abril de 1999, sendo que desse débito total a parcela de R\$ 13.207.054,28 (treze milhões, duzentos e sete mil, cinquenta e quatro reais e vinte e oito centavos) é de responsabilidade solidária também do Sr. Gilberto Morand Paixão, o qual deverá ser igualmente citado, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional a referida importância, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos a contar de maio de 1999.

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 15/08/2000.

9. Ata nº 30/2000 - Plenário.

10. Data da Sessão: 02/08/2000 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha (Relator).

11.2. Ministro que votou com ressalva: Adhemar Paladini Ghisi.

IRAM SARAIVA  
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA  
Relator

---

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MELGAÇO/PA – SOLICITAÇÃO  
DE REVISÃO DO CÁLCULO DE DÉBITO  
E DISPENSA DE CORREÇÃO  
Recurso (inominado)**

---

Ministro-Relator Guilherme Palmeira

Grupo II - Classe I - 1ª Câmara

TC-450.397/95-5

Natureza: Recurso (inominado)

Unidade: Prefeitura Municipal de Melgaço - PA

Responsável: Hermógenes Furtado dos Santos (ex-Prefeito)

*Ementa: Expediente de responsável solicitando, relativamente ao Acórdão nº 329/97-TCU-1ª Câmara, a revisão do cálculo do débito, a dispensa de correção monetária do valor, bem como a fixação do vencimento das parcelas em data compatível com a do recebimento de sua aposentadoria. Pertinência do valor original do débito. Não conhecimento do expediente por ausência de amparo legal ou regimental. Ciência ao responsável.*

### RELATÓRIO

Trata-se de Tomada da Contas Especial instaurada em nome do Sr. Hermógenes Furtado dos Santos, ex-Prefeito Municipal de Melgaço - PA, ante a omissão do dever de prestar contas dos recursos, no valor de Cz\$ 1.950.000,00 (um milhão, novecentos e cinquenta mil cruzados), transferidos, em 11/04/88, pelo extinto Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente ao referido Município, mediante o Convênio nº 670/87, tendo por objeto a execução de obras de ampliação e melhoria do sistema de abastecimento de água de Melgaço (fls. 1 a 13 do Volume principal).

As alegações de defesa do responsável, por não terem sido capazes de comprovar a correta aplicação dos valores transferidos, foram rejeitadas por meio da Decisão nº 134/97-TCU-1ª Câmara.

Após a apresentação pelo ex-Prefeito de novos elementos de defesa, os quais também não lograram elidir as irregularidades verificadas, e de solicitação, pelo mesmo responsável, de parcelamento do débito, a 1ª Câmara, mediante o Acórdão nº 329/97, julgou irregulares as suas contas, imputou-lhe o referido débito e autorizou o seu parcelamento em 24 parcelas mensais, com os devidos acréscimos legais.

Posteriormente à sua notificação, o responsável ingressou com o expediente de fl. 1 do Volume I, argumentando ter dúvida sobre o valor atualizado da dívida e das parcelas a serem pagas, porque não mencionados na deliberação, fato que estranhou.

Diz que soube, na SECEX-PA, que, à época, o débito somaria cerca de R\$ 23.000,00, o que o deixou preocupado, pois sobrevive com a família apenas da sua aposentadoria do INSS, de pouco mais de 4 salários-mínimos, e que não teria condições de quitar a dívida, em razão de o valor da parcela exceder o do seu salário mensal.

Pelos motivos que expõe, solicita então a revisão do cálculo do débito e que lhe seja dispensada a respectiva correção monetária ou pelo menos parte dela, de forma que as parcelas possam ser adequadas ao valor da sua aposentadoria, cujo contracheque já juntara aos autos (fl. 103 do Volume principal), requerendo ainda que a data do vencimento das mesmas ocorram de acordo com o dia do recebimento da sua aposentadoria.

Parecer da então Titular da 10<sup>a</sup> SECEX:

“4. O Sr. Analista concluiu que o expediente em apreço não se trata de recurso, visto que o Responsável não questionou o acerto da decisão ou os seus fundamentos, e propôs o não acolhimento do pleito formulado, contando com a anuência do Sr. Diretor.

5. Alinho-me a essas propostas. Considerando-se que a teoria recursal desenvolveu-se a partir da idéia de falibilidade da ação humana, com o intuito de conferir maior grau de acerto às decisões estatais por meio da atuação de uma instância revisora, pode-se afirmar que os recursos têm como pressuposto uma falha do juízo originário. Sem esse elemento, os pleitos formulados consistem em mera petição ao Poder Público. Tal fato não traz qualquer prejuízo ao cidadão, pois o pedido, mesmo que não corresponda a uma figura legalmente prevista, deverá ser apreciado, conforme assegura o art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição. Como o Responsável não aponta falha no Acórdão nº 329/97 – 1ª Câmara, ou ao processo no qual foi proferido, nem sequer afirma a intenção de recorrer, estimo que o expediente em tela melhor se enquadra na moldura das petições.

5.1. Ademais, há de se ter em mente que a admissão do pedido na qualidade de recurso de reconsideração importaria prejuízo ao postulante, por determinar a preclusão da faculdade de interpor medida dessa natureza, cuja intempestividade poderia ser relevada em face de novos elementos.

6. Por não se tratar de recurso, em princípio estaria afastada a competência instrutória desta Unidade Técnica. Entretanto, uma vez que esta Secretaria já se inteirou do pedido em questão, com vistas à celeridade e economia processual permito-me formular proposta de encaminhamento do expediente.

7. Em primeiro lugar, sugiro ao Exmo. Sr. Ministro Relator que considere a conveniência da devolução da matéria ao Relator “a quo” [à época o Ministro Carlos Átila], visto não se configurar a hipótese determinante da sua competência.

8. No mérito, proponho a rejeição dos pedidos de revisão do cálculo da dívida e dispensa da correção monetária. O primeiro, na verdade, objetiva a redução do valor devido a fim de adequá-lo à capacidade de pagamento do Responsável. Ambos são incompatíveis com a norma prescrita no art. 19 da Lei nº 8.443/92, que determina ao tribunal a condenação ao pagamento integral do débito, corrigido monetariamente. Ademais, a questão da insolvência do Responsável poderá ser suscitada na fase de execução da dívida, como bem ressaltou o Analista.

9. Por fim, vislumbro a possibilidade de estipulação do vencimento das parcelas de acordo com o crédito dos proventos, pois essa liberalidade não acarretaria prejuízo à União, dada a incidência dos encargos legais durante a extensão do prazo. Antes, contribuiria para satisfação da dívida, por facilitar a composição financeira do responsável. Nesse sentido, verifica-se que os seus proventos são pagos até o 4º dia útil de cada mês, em função do último dígito do número de inscrição na previdência social (vol. principal, fls. 103), o que, ordinariamente, pode recair no dia seis, ou em data posterior, a depender de eventuais feriados. Por conseguinte, proponho que o vencimento das parcelas ocorra no dia 10 de cada período, a partir do mês subsequente à notificação do Responsável”.

Parecer do Ministério Público:

“Conforme se infere, a petição traz três pedidos distintos, quais sejam:

- a) o de revisão do cálculo da dívida;
- b) o de supressão da correção monetária da dívida;
- c) e, finalmente, o de escolha da data do mês para vencimento das parcelas da prestação.

A nosso ver, somente o pedido de supressão da correção monetária da dívida deve ser rejeitado.

Com efeito, a correção monetária não se constitui num *plus*, mas num *minus* que se evita; cuida-se, por outras palavras, de mera reposição do valor nominal da moeda corroída e aviltada pela inflação, não aumentando, nem diminuindo, pois, o valor original da dívida.

Em verdade, admitir este pedido significa concordar com o enriquecimento sem causa do responsável em detrimento do erário; o que é intolerável, *permissa venia*, ante a qualquer sistema jurídico civilizado.

Por falar em inflação, não constituiria excesso de zelo, menos ainda pedido estapafúrdio, pretender o responsável a revisão dos mencionados cálculos, certo como é que ninguém está imune a erro, ainda mais no Brasil, onde foram implantados inúmeros planos de estabilização que promoveram, como é notório, drásticas alterações na política econômica do governo, tais como, mudanças de moeda e de indexadores, cortes de zeros, etc.

Ademais, o responsável, ao que nos parece, não dispõe dos meios para contestar, tecnicamente, referidos cálculos; negar-lhe, pois, esse pedido, seria, acreditamos, desarrazoado e deveras injusto.

De modo que, somos por que se acolha este pedido.

À luz do princípio pelo qual deve a execução, sempre que possível, transcorrer da forma menos gravosa para o devedor, é que também concordamos com o pedido final, para que possa o responsável escolher o dia do vencimento das parcelas da prestação, a fim de fazê-las coincidir com a data de recebimento da sua aposentadoria.

Por essas razões, o Ministério Público opina, em dissonância com a unidade técnica, por que, acolhendo-se parcialmente o pedido de fl. 1, sejam os cálculos revistos e seja ao responsável permitido escolher o dia do mês que melhor lhe convenha para o vencimento das parcelas da prestação”.

É o Relatório.

## VOTO

Assinalo, inicialmente, que relato este processo em razão do sorteio de fl. 5 do Volume I, onde foi o expediente do Responsável enquadrado na classe de assunto referente a “Recurso e Pedido de Reexame – Art. 42, I, do RI”.

Não obstante, observa-se que o ex-Prefeito, no seu expediente, não pleiteia modificação do Acórdão nº 329/97-TCU-1ª Câmara, mas sim a revisão do cálculo do débito a ele imputado, a dispensa de correção monetária daquela importância, assim como a fixação do vencimento das parcelas em data compatível com a do recebimento de sua aposentadoria.

Não se trata também de erro de cálculo nas contas, de insuficiência dos documentos em que tenha se fundado a deliberação proferida ou de superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, o que ensejaria recurso de revisão.

Verifica-se, portanto, que o expediente não se enquadra nas modalidades de recursos legal e regimentalmente previstas.

Entretanto, tendo em vista a natureza do pedido formulado pelo responsável e o desfecho que aqui se propõe, levando em conta, ainda, os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual que devem presidir os trabalhos deste Tribunal, desde que não firam princípios, normas ou direitos, não vejo empecilho em relatar estes autos, caso haja concordância desta 1ª Câmara nesse sentido. Daí ter incluído o processo na Classe I - Recurso.

Se for outro o entendimento deste Colegiado quanto a este aspecto, penso que o processo deverá ser novamente sorteado, visto que o sucessor do Ministro Carlos Átila, Relator *a quo*, é o Ministro Walton Alencar, que atuara nos autos na condição de então representante do Ministério Público.

Em se mantendo esta Relatoria, meu juízo acerca do pleito do responsável é o que expresso a seguir.

Primeiramente, no que se refere ao pedido de isenção ou de redução da correção monetária da dívida, não pode o mesmo ser atendido uma vez que os valores devidos aos cofres públicos devem ser ressarcidos atualizados monetariamente e acrescidos dos correspondentes juros de mora, conforme estipula, inclusive, o art. 19 da Lei nº 8.443/92, de modo a recompor integralmente o patrimônio público.

No que se refere ao questionamento do valor do débito, a documentação relativa ao Convênio em foco (de nº 670/87), presente no Volume principal do processo, atesta que o valor original é, realmente, o constante da deliberação, ou seja, Cz\$ 1.950.000,00 (um milhão, novecentos e cinquenta mil cruzados), conforme registra o Extrato do Convênio à fl. 1 e os Extratos do Empenho e da Ordem Bancária à fl. 2, além de outros documentos (às fls. 7, 8, 12, 17, 19, 32). Tal importância, atualizada até 31/07/2000, perfaz 27.489,96 UFIRs.

Ainda sobre esse ponto, pode-se depreender que o ex-Prefeito requereu o recálculo da dívida diante de sua esperança de que lhe fosse deferida a dispensa integral ou parcial da correção monetária do valor, uma vez que fez tal pedido após

manifestar dúvida sobre o valor atualizado do débito e das parcelas a serem pagas, porquanto não foram mencionados no Acórdão em questão, o que lhe pareceu estranho.

Relativamente a esse aspecto, com efeito, as deliberações do Tribunal têm como característica, acertadamente, se reportar aos valores históricos originais dos débitos, sendo o cálculo da atualização monetária das importâncias e do acréscimo de juros de mora devidos efetuados por ocasião da definição, pelo responsável, da data do recolhimento, dentro do prazo de até quinze dias a contar da sua notificação. E a data da notificação é variável, a depender da tramitação do processo, de providências da parte das Unidades Técnicas e dos Correios, da localização do responsável e de outros fatores, não se envolvendo os Colegiados com tais etapas e questões, que, como se vê, são de difícil previsibilidade.

Portanto, não há que se falar em recálculo da dívida, conforme solicitado, e tampouco que o Tribunal acate pedido de estabelecimento de compatibilidade entre a data de vencimento das parcelas de recolhimento do débito e as necessidades ou interesses de responsável, como a fixação dessa data em função do dia de recebimento de aposentadoria pelo responsável.

Acrescente-se, também, que, caso fosse a aposentadoria a única fonte de recursos do responsável, ou ainda que fossem outras, cabe a ele se programar para saldar suas obrigações e compromissos, já dispondo o mesmo de quinze dias após a notificação para efetuar o recolhimento, conforme assinalado.

Desse modo, não encontro razões relevantes para que o TCU se envolva com tais questões, tanto por entender que não deve o Tribunal se ater a peculiaridades como essas para proferir suas deliberações, quanto porque, caso desse atendimento a pedidos dessa natureza, estaria criando precedentes que poderiam originar outras solicitações, bem como expedientes protelatórios, a ocupar o já escasso tempo dos Colegiados com questões de somenos importância, em prejuízo dos assuntos mais relevantes.

Por todos esses motivos, e não vendo amparo legal ou regimental para o conhecimento do expediente do responsável, divirjo dos pareceres e VOTO no sentido de que seja adotada a deliberação que ora submeto a esta 1ª Câmara.

#### DECISÃO Nº 245/2000 - TCU - 1ª CÂMARA<sup>1</sup>

1. Processo nº TC-450.397/95-5

2. Classe de Assunto: I – Recurso (inominado)

3. Unidade: Prefeitura Municipal de Melgaço - PA

4. Responsável: Hermógenes Furtado dos Santos (ex-Prefeito)

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Walton Alencar Rodrigues

7. Unidade Técnica: Décima Secretaria de Controle Externo – 10ª SECEX

8. Decisão: A Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator,

DECIDE:

---

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 23/08/2000.

- 8.1. não conhecer do expediente encaminhado pelo responsável, constante à fl. 1 do Volume I, por falta de amparo legal ou regimental;
- 8.2. dar ciência desta deliberação ao responsável.
9. Ata nº 29/2000 - 1ª Câmara
10. Data da Sessão: 15/08/2000 - Ordinária.
11. Especificação do *quorum*:
- 11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO  
Presidente

GUILHERME PALMEIRA  
Ministro-Relator

---

**DFARA/RS (EXTINTA) - AUDIÊNCIA PRÉVIA E CITAÇÃO DOS  
RESPONSÁVEIS  
Tomada de Contas**

---

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II Classe IV - Plenário

TC-649.040/91-0

Apenso: TC-626.004/90-0 (Rel. Insp. Ord.)

Natureza: Tomada de Contas (exercício de 1990)

Entidade: Diretoria Federal da Agricultura e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul - DFARA/RS (extinta)

Responsáveis: José Alcides Marques Menezes (Diretor Estadual no período de 01/01 a 25/04/90); Antônio Carlos Menna Barreto Filho (Diretor Federal, período de 04/05 a 18/11/90); e Cleber Vieira Canabarro Lucas (Diretor Federal, período de 19/11 a 31/12/90).

*Ementa: Tomada de Contas da DFARA/RS. Audiência prévia e citação dos responsáveis. Rejeição das alegações de defesa do Sr. José Alcides M. Menezes e fixação de novo prazo para recolhimento das importâncias apuradas no processo (Decisão nº 260/93 - 2ª Câmara). Juntada de novos elementos de defesa. Recebimento, em caráter excepcional, da nova peça como Recurso de reconsideração (antes da vigência da Res. 36/95), tornando insubsistente a Decisão recorrida; e, por economia processual, exame, de pronto, do mérito das contas, julgando-as regulares com ressalva e dando-se quitação aos responsáveis. Arquivamento do processo sem cancelamento dos débitos indicados (art. 93 da Lei 8443/92 e §§ 1º e 2º do art. 6º da IN/TCU nº 13/96).*

## RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas da extinta Diretoria Federal da Agricultura e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul - DFARA/RS, relativa ao exercício de 1990, examinada em conjunto e em confronto com o Relatório de Inspeção Ordinária realizada na entidade, abrangendo o período de 23/07 a 10/08/1990.

02. Após exames preliminares realizados pela Unidade Técnica do Tribunal e, considerando as falhas e irregularidades detectadas pelo TCU e pela Secretaria de Controle Interno competente (fls. 70 a 84), o presente processo foi baixado em diligência, quando foram promovidas a audiência e a citação dos responsáveis para apresentarem esclarecimentos e justificativas a respeito das principais ocorrências constatadas nos autos.

03. Assim, em Sessão Ordinária da 2ª Câmara, datada de 05/08/93, esta Corte de Contas deliberou rejeitar as alegações de defesa do Sr. José Alcides Marques Menezes e fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o responsável recolhesse as importâncias indicadas no subitem 8.2 da Decisão nº 260/93 (Ata nº 27/93), acrescidas dos encargos legais e da correção monetária devidos, a partir das datas em que ocorreram as irregularidades.

04. Notificado da deliberação acima, o ex-Dirigente da DFARA/RS encaminhou, tempestivamente, o expediente de fls. 270/271, solicitando, com base no art. 9º do Decreto nº 83.396/79, que fosse revista a determinação do TCU no sentido de recolher os valores referentes a diárias concedidas a servidores daquele órgão, sem os respectivos afastamentos.

05. Os autos foram reexaminados pela Unidade Técnica competente, que propôs, dentre outras providências, o conhecimento da peça de defesa como recurso de reconsideração para, no mérito, ser-lhe negado provimento, julgando as contas irregulares e, em débito, o Sr. José Alcides Menezes pelos valores indicados, descontando-se as parcelas já recolhidas. Entendeu, ainda, que deveria ser aplicada ao responsável acima citado, solidariamente com os outros ordenadores de despesa identificados no presente processo, a multa prevista no parágrafo único do art. 19 da Lei nº 8.443/92, sem prejuízo das determinações sugeridas.

06. O Ministério Público manifestou-se de acordo com as conclusões da então IRCE/RS, desde que descartada a aplicação da multa sugerida ao Sr. José Alcides, pois ela configuraria dupla punição, dada a época da ocorrência dos fatos.

07. Diversas coincidências contribuíram para a demora na apreciação destas contas. A partir de 22/12/93 até 23/07/97, o presente recurso foi submetido a três sucessivos sorteios de Relator, sendo, finalmente, enviado ao meu Gabinete pelo último Relator sorteado, eminente Ministro Iram Saraiva, hoje na Presidência desta Casa, ante a mudança de S. Exª da 2ª para a 1ª Câmara, quando assumiu a Vice-Presidência do Tribunal.

08. Posteriormente, em face da orientação Plenária adotada na Sessão Ordinária de 22/10/97, o processo foi sobrestado no seu julgamento, por envolver caso de recolhimento parcial de débito, a fim de aguardar a conclusão de estudos tendentes à reformulação do Enunciado nº 128, da Súmula do TCU e, via de consequência, o esclarecimento sobre o modo de se proceder à compensação dos valores já ressarcidos.

09. Pela Decisão nº 928/1999 (TC-014.148/1997), o Tribunal determinou que se levantasse o sobrestamento acima referido, o que ensejou a retomada do andamento deste processo, o qual, conforme registrado à fl. 297, foi analisado de forma simplificada, nos termos da determinação contida na Decisão nº 845/96 - Plenário (BTCU nº 70, de 23/12/96), por se tratar de contas anteriores ao exercício de 1995.

10. A instrução dos autos na SECEX/RS (fls. 286 a 304), a cargo do Analista Carlos F. Bosak, contém registro dos aspectos mais importantes a respeito das ocorrências suscitadas nos exames anteriores levados a efeito, bem como das propostas de mérito sugeridas para as presentes contas. Depois dessas considerações, o informante passou a examinar a situação dos fatos após o levantamento do referido sobrestamento, ressaltando o seguinte:

“Quanto ao expediente trazido pelo Sr. José Alcides Marques Menezes como recurso de reconsideração à Decisão 260/93, da 2ª Câmara, nos termos do art. 32, I e 33 da Lei nº 8.443/92, entendemos que deva ser conhecido e provido, pelos seguintes motivos :

a) o Decreto nº 83.396, de 02 de maio de 1979, (DOU de 03/05/1979, pág. 6120), que dispõe sobre a concessão de diárias no serviço civil da união e nas autarquias federais, inclusive nos casos especiais que indica, tem a seguinte redação , verbis:

Art. 9º A autoridade proponente de diárias em desacordo com as normas estabelecidas neste Decreto responderá, solidariamente, pela reposição imediata da importância paga, bem como pelo custo das passagens, sem prejuízo das medidas administrativas próprias.

b) de acordo com a própria instrução desta IRCE/RS, atual SECEX/RS, no item 11.16, a fl. 15 do TC 626.004/1990-0, em anexo, verifica-se que as diárias foram a forma encontrada para compensar serviços extraordinários prestados.

Logo, os responsáveis pela devolução das diárias seriam os beneficiários das mesmas e, solidariamente, o proponente, conforme normativo acima. Entretanto, verifica-se que, em 16/09/93 (fl. 289), o débito correspondia a 70,49 UFIRs para uma beneficiária e 400,17 UFIRs para outra, inferior, portanto ao limite de 500 UFIRs estabelecido na IN TCU Nº 01/93. Assim, vislumbra-se, aqui, o típico caso de aplicação da norma insculpida no art. 248 do Regimento Interno do TCU, a seguir:

Art. 248. A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar, desde logo, o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação.

Diante do exposto, a situação do débito passa a ser a seguinte:

Responsável	Devedor solidário	Data	D	C	Valor
Beatriz Helena Pereira Galhardi	Ênio Zollin Vieira	07/03/90	X		3.303,75
CPF 335.822.460-00	CPF 077.524.820-72	26/10/90		X	3.303,75
Eliane Maria Chanan	Ênio Zollin Vieira	07/03/90	X		5.506,25
CPF 236.916.030-68					
	Bento José Barrogi	08/02/90	X		3.186,85
	CPF 066.693.010-49				

O valor do débito atribuído à responsável Beatriz Helena Pereira Galhardi, solidariamente com, Ênio Zollin Vieira, em decorrência da concessão/recebimento de diárias sem a ocorrência dos deslocamentos previstos nos formulários de proposta e concessão de diárias (fl. 45 do TC 626.004/1990-0), atualizado de 07/03/1990 até 03/04/2000, na forma da legislação em vigor (demonstrativo em anexo), corresponde a 118,2332 UFIRs, sendo portanto, inferior à quantia a que alude o art. 5º da IN nº 13/96 – TCU que, para o presente exercício foi fixada em 6.000 UFIRs, nos termos da IN nº 26/1999 – TCU (D.O.U. de 29/11/1999). Note-se que, em 26/10/1990, a responsável efetuou recolhimento parcial do débito (fl. 273 do 649.040/1991-0).

O valor do débito atribuído à responsável Eliane Maria Chanan, atualizado desde as datas indicadas até 03/04/2000, na forma da legislação em vigor (demonstrativo em anexo), corresponde a 642,4425 UFIRs, sendo portanto, inferior à quantia a que alude o art. 5º da IN nº 13/96 – TCU que, para o presente exercício foi fixada em 6.000 UFIRs, nos termos da IN nº 26/1999 – TCU (D.O.U. de 29/11/1999).

Quanto aos fatos narrados acima, considerando a orientação contida na Decisão nº 845/96 – Plenário, será proposto, em caráter excepcional, com fundamento no art. 93 da Lei nº 8.443/92 e nos §§ 1º e 2º do art. 6º da IN nº 13/96 – TCU, o arquivamento, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada a quitação, e a inscrição do devedor no cadastro específico deste Tribunal, pelo valor dos débitos acima mencionados.

Quanto aos demais fatos (item 15), verifica-se que não configuram a ocorrência de desvio de recursos, locupletação ou desfalque, aplicando-se, pois, ao caso, as diretrizes estabelecidas na Decisão nº 845/96 – TCU – Plenário.

Face ao exposto, e considerando a orientação contida na Decisão nº 845/96 – TCU – Plenário, submetemos os autos à consideração do Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo, com prévio trânsito pelo Ministério Público do TCU, propondo, em caráter excepcional:

a) preliminarmente, que seja conhecido o expediente trazido pelo Sr. José Alcides Marques Menezes como recurso de reconsideração à Decisão 260/93, da 2ª Câmara, Ata 27/93, (DOU de 17/08/1993) nos termos do art. 32, I e 33 da Lei nº 8.443/92, para lhe dar provimento;

b) no mérito, que as contas da Diretoria Federal da Agricultura e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul – DFARA/RS, referentes ao exercício de 1990, sejam julgadas regulares com ressalva, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei nº 8.443/92, dando-se quitação aos responsáveis ;

c) o arquivamento do presente processo, sem cancelamento do débito dos responsáveis arrolados abaixo, a cujo pagamento continuarão obrigados, para que lhes possa ser dada a quitação, e a inscrição dos devedores no cadastro específico deste Tribunal, pelo valor do débito indicado, com fundamento no art. 93 da Lei nº 8.443/92 e nos §§ 1º e 2º do art. 6º da IN nº 13/96 – TCU.

Responsável	Devedor solidário	Data	D	C	Valor	Valor atualizado até 03/04/2000 (UFIR)
Beatriz Helena Pereira Galhardi CPF 335.822.460-00	Énio Zollin Vieira CPF 077.524.820-72	07/03/90 26/10/90	X		3.303,75 3.303,75	118,2332 <sup>A</sup>
Eliane Maria Chanan CPF 236.916.030-68	Énio Zollin Vieira	07/03/90	X		5.506,25	642,4425 <sup>B</sup>
	Bento José Barrogi CPF 066.693.010-49	08/02/90	X		3.186,85	

<sup>A</sup> – já inclui o valor do recolhimento parcial

<sup>B</sup> – inclui o valor total do débito do responsável

Motivo do débito: concessão/recebimento de diárias sem a ocorrência dos deslocamentos previstos nos formulários de proposta e concessão de diárias.”

11.O Diretor da 2ª DT e o Secretário de Controle Externo Substituto manifestaram-se de acordo com as proposições do Analista.

12.No mesmo sentido foi o Parecer do Subprocurador-Geral, Dr. Ubaldo Alves Caldas (fl. 310), que concluiu nos seguintes termos:

“ (...).

*Assim, descaracterizada a responsabilidade solidária do gestor, as presentes contas podem ser julgadas regulares com ressalva, e quitação aos responsáveis, porém, com determinação para que sejam tomadas as medidas necessárias ao recebimento dos valores relativos a diárias indevidamente pagas.”*

É o Relatório.

## VOTO

13.Trata-se de Tomada de Contas da extinta Diretoria Federal da Agricultura e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul - DFARA/RS, relativa ao exercício de 1990, examinada em conjunto e em confronto com o Relatório da Inspeção Ordinária realizada na entidade, abrangendo o período de 23/07 a 10/08/1990.

14.Senhor Presidente, preliminarmente ressalto que o presente processo seria da competência da 2ª Câmara, mas tomo a iniciativa de submetê-lo à apreciação deste Egrégio Plenário por entender que a matéria nele tratada é de interesse de todos os Ministros que integram este Tribunal.

15.Antes de entrar no exame de mérito propriamente dito das presentes contas, acho oportuno ressaltar alguns aspectos que envolveram a tramitação deste processo e que devem ser analisados até mesmo para servirem de subsídios e esclarecimentos na condução de outros casos semelhantes.

16.Conforme Relatório que acabo de apresentar a este Colegiado, a Decisão que rejeitou as alegações de defesa de um dos responsáveis (Sr. José Alcides Marques Menezes), ocorreu em Sessão Ordinária de 05/08/1993, da 2ª Câmara, anterior, portanto, à vigência da Resolução TCU nº 36/95, que estabeleceu procedimentos para o exercício da ampla defesa e alterou a sistemática até então adotada pelo Tribunal com relação à interposição de recursos contra decisões dessa natureza, em face do disposto no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.443/92.

17. A mencionada Resolução dispôs, em seu art. 23, §§ 1º e 2º, o seguinte:

*“ Art. 23. O responsável cuja defesa for rejeitada pelo Tribunal será cientificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido no Regimento Interno, recolher a importância devida.*

*§ 1º Não cabe recurso da decisão que rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável. (grifei)*

*§ 2º Caso o responsável não recolha a importância devida e apresente novos elementos de defesa, esses serão examinados, quando do julgamento das contas.”*

18.Como se vê, a partir 30.08.95, esta Corte de Contas passou a não mais conhecer de recursos impetrados contra deliberações que envolvessem tão somente rejeição de alegações de defesa, consideradas decisões preliminares e não definitivas. Entretanto, quaisquer elementos novos juntados aos autos pelo respectivo responsável, nessa fase processual, eram considerados no momento em que as contas

fossem julgadas (§ 2º do art. 23 da Res. TCU Nº 36/95), respeitando-se, assim, o direito de defesa do interessado.

19. Sabe-se que, diferentemente de outras disposições legais, a norma processual não faz coisa julgada, podendo sofrer modificação a qualquer momento. Dentro desse enfoque, as alterações processuais ocorridas passam a valer a partir de sua publicação, devendo ser seguidas e respeitadas, integralmente.

20. Entendo, todavia, que o caso concreto sob exame envolve outros aspectos, que não a simples tramitação de documentos (normas processuais). Aqui existe um recurso que foi interposto, tempestivamente, de acordo com as disposições legais e processuais então vigentes, isto é, o Tribunal admitia a interposição de recurso de reconsideração contra decisão que rejeitasse alegações de defesa apresentadas por responsáveis. Tal entendimento foi alterado por força dos dispositivos regulamentares transcritos.

21. Além disso, o trâmite processual do recurso sob enfoque, no âmbito desta Corte de Contas, era especial e singular, haja vista que havia o sorteio de relator exclusivamente para examinar o recurso sob enfoque (contra rejeição de alegações de defesa). Este, não entrava no mérito das contas, pois as mesmas permaneciam vinculadas à jurisdição do Ministro das Relator, para cujo Gabinete o processo era encaminhado após o julgamento do referido recurso de reconsideração.

22. É importante registrar também que esse assunto está sendo tratado no TC-11.575/95-9 (matéria administrativa que examina a necessidade, ou não, de se alterar o texto da Resolução TCU nº 36/95, especificamente o art. 23 e seus §§ 1º e 2º, tendo em vista deliberação do STF que deferiu o Mandado de Segurança nº 22.562-9/160). Atualmente o citado processo encontra-se no Gabinete do Ministro Walton de Alencar Rodrigues, em decorrência do pedido de vista feito por S. Ex<sup>a</sup>, em Sessão Extraordinária de caráter reservado de dezembro de 1999, quando tive oportunidade de submeter a matéria à apreciação deste Colendo Plenário.

23. Dentre os aspectos suscitados no exame do mencionado processo, ressaltei a inconveniência de se adotar o referido trâmite processual, enfatizando o seguinte:

*“(...). Sobre essa questão, entendo oportuno trazer à baila, a título de ilustração e reforço da tese ora defendida, a situação existente no TCU antes da vigência da Resolução nº 36/95, a saber:*

*a) o Ministro Relator de determinado processo de TCE apresentava decisão que rejeitava as alegações de defesa (acolhida pelo Tribunal);*

*b) o responsável interpunha recurso de reconsideração;*

*c) era sorteado novo Relator para examinar apenas o recurso de reconsideração;*

*d) concluída a fase recursal, o processo voltava ao Relator original, para exame de mérito das contas. Como se verifica, a Resolução nº 36/95 veio também para regularizar tais incongruências, pois esse procedimento apresenta-se inadequado, uma vez que poderia levar o Relator original do feito a votar contra a sua convicção, além de conflitar com o art. 134, inciso III, do Código de Processo Civil, que dispõe:*

*‘Art. 134. É defeso ao juiz exercer as suas funções no processo contencioso ou voluntário:*

(...)

*III – que conheceu em primeiro grau de jurisdição, tendo-lhe proferido sentença ou decisão;*'

(...)"

24. Depois dessas considerações, passo ao desate da matéria contida no presente processo. Assim, não resta dúvida, a meu ver, que o recurso impetrado pelo responsável contra a Decisão nº 260, de 05/08/93 (fl.267), que rejeitou sua defesa, deve ser apreciado, tendo em vista que a demora na tramitação dos autos não decorreu de nenhum ato de sua responsabilidade, mas do próprio Tribunal, conforme foi registrado no Relatório que acompanha o presente Voto.

25. No que tange ao aspecto referente à relatoria deste processo, depois de considerar, cuidadosamente, todas as questões aqui colocadas e, em especial, o tempo decorrido (sete anos) do julgamento das alegações de defesa do responsável, optei por realizar um exame abrangente dos autos adentrando, de pronto, na análise do recurso e também das contas, a fim de evitar que o julgamento das mesmas fosse, mais uma vez adiado.

26. As peças processuais demonstram que, além de não ter havido locupletação ou desvio de recursos da parte do responsável; de existir, à época, dispositivo legal (Decreto nº 83.396/79, art. 9º), que responsabilizava a autoridade proponente de diárias em desacordo com as normas estabelecidas pelo ressarcimento dos respectivos valores solidariamente com os beneficiários, e não o dirigente do órgão e, ainda, que os valores dos débitos levantados neste processo eram inferiores ao limite estabelecido pelo Tribunal, à época, para cobrança executiva (500 UFIRs, IN TCU nº 01/93) e hoje, cujo limite é de 6.000 UFIRs, nos termos da IN TCU nº 26/1999.

Dessa forma, ante todo o exposto, em caráter excepcional e, em respeito ao princípio da economia processual, considerando que o responsável não está sendo prejudicado, uma vez que a proposta é pelo provimento do recurso, de acordo com os pareceres da SECEX/RS e do Ministério Público, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

## ACÓRDÃO Nº 195/2000 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº TC-649.040/1991-0

Apenso TC-626.004/1990-0 (Relatório de Inspeção Ordinária)

2. Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas da (extinta) Diretoria Federal da Agricultura e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul, relativas ao exercício de 1990

3. Responsáveis: José Alcides Marques Menezes - Diretor Estadual no período de 01/01 a 25/04/90 - (CPF: 243.486.190-34); Antônio Carlos Menna Barreto Filho - Diretor Federal, período de 04/05 a 18/11/90 - (CPF: 050.157.230.-91); e Cleber Vieira Canabarro Lucas - Diretor Federal, período de 19/11 a 31/12/90 - (CPF: 002.820.650-91).

<sup>1</sup> Publicado no DOU de 01/09/2000.

4. Entidade: Diretoria Federal da Agricultura e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul - DFARA/RS – (extinta)

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas

7. Unidade Técnica: SECEX/RS

8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas da (extinta) Diretoria Federal da Agricultura e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul, relativa ao exercício de 1990, examinada em conjunto e em confronto com o processo apenso.

Considerando que, após diligências preliminares, os responsáveis foram ouvidos para apresentarem alegações de defesa a respeito das falhas e irregularidades constatadas no presente processo;

Considerando que, ao examinar as justificativas apresentadas, o Tribunal, em Sessão da 2ª Câmara, deliberou rejeitar as alegações de defesa do Sr. José Alcides Marques Menezes e fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o responsável recolhesse aos cofres do Tesouro Nacional as importâncias de Cr\$ 3.303,75, Cr\$ 5.506,25 e de Cr\$ 3.986,85 (referentes à concessão de diárias sem os devidos afastamentos) acrescidas dos encargos legais e da correção monetária devidos, a partir das datas em que ocorreram as irregularidades (Decisão nº 260/93, de 05/08/93, Ata nº 27/93);

Considerando que, ao ser notificado da Decisão acima, o responsável enviou o expediente de fl. 270/271, solicitando que fosse revista a determinação do Tribunal de recolhimento dos valores indicados, fundamentando-se no art. 9º do Decreto nº 83.396/79, vigente à época, que responsabilizava a autoridade proponente das diárias solidariamente com os beneficiários;

Considerando que a Decisão sob enfoque foi adotada antes da vigência da Resolução TCU nº 36/95, quando ainda era possível impetrar recurso de reconsideração contra decisão que rejeitasse alegações de defesa apresentadas por responsáveis;

Considerando que os valores dos débitos levantados neste processo são inferiores a 500 UFIRs, limite estabelecido, à época, pelo Tribunal para cobrança executiva, nos termos da IN TCU nº 01/93;

Considerando que o interessado não teve nenhuma responsabilidade pelo longo tempo decorrido (sete anos) sem o julgamento das presentes contas;

Considerando que não restou comprovado desvio ou locupletação de recursos por parte dos ordenadores de despesas identificados no item 3 acima;

Considerando os aspectos de economia processual e de racionalização administrativa; e,

Considerando, ainda, os pareceres uniformes da Unidade Técnica e da d. Procuradoria,

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

8.1. preliminarmente, em caráter excepcional, conhecer o expediente trazido pelo Sr. José Alcides Marques Menezes como novos elementos de defesa, com fundamento nos arts. 23, § 1º, da vigente Resolução TCU nº 36/95;

8.2. no mérito, julgar as presentes contas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis indicados no item 3 acima, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

8.3. arquivar o presente processo, sem cancelamento dos débitos dos responsáveis arrolados abaixo, a cujos pagamentos continuarão obrigados, para que lhes possa ser dada a quitação, e a inscrição dos devedores no cadastro específico deste Tribunal, pelos valores indicados, deduzidas as quantias já recolhidas, com fundamento no art. 93 da Lei nº 8.443/92 e nos §§ 1º e 2º do art. 6º da IN TCU nº 13/96;

8.4. cientificar os interessados do inteiro teor desta deliberação.

<b>Responsável</b>	<b>Devedor solidário</b>	<b>Data</b>	<b>Valor</b>
Beatriz Helena Pereira Galhardi CPF:335.822.460-00	Ênio Zollin Vieira (CPF:077.524.820-72)	07/03/1990	Cr\$ 3.303,75
Eliane Maria Chanan CPF: 236.916.030-68	Ênio Zollin Vieira	26/10/1990	Cr\$ 5.506,25
	Bento José Barrogi CPF: 066.693.010-49	08/02/1990	Cr\$ 3.186,85

9. Ata nº 33/2000 - Plenário

10. Data da Sessão: 23/08/2000 - Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

IRAM SARAIVA  
Presidente

VALMIR CAMPELO  
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral

---

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - CONTAGEM EM DOBRO DE  
LICENÇA-PRÊMIO, PARA FINS DE APOSENTADORIA**  
**Consulta**

---

Ministro-Relator Adylson Motta

Grupo II – Classe III – Plenário

TC 007.826/2000-2

Juntado: TC 007.965/2000-6

Natureza: Consulta

Interessado: Câmara dos Deputados

*Ementa: Consulta. Contagem em dobro de licença-prêmio, para fins de aposentadoria. Assegurada ao servidor a contagem em dobro de licença-prêmio não usufruída, ainda que ele, na data de publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, não contasse tempo de serviço suficiente para a aposentadoria voluntária pelas regras então vigentes, com fulcro no artigo 8º da aludida Emenda Constitucional, correspondente às regras de transição, ou pelas regras gerais estabelecidas no art. 40 da Constituição Federal. Para o servidor regido pela Lei nº 8.112/90, a contagem em dobro somente será possível se o direito à licença-prêmio tiver sido adquirido até 15/10/96. A data-limite para a aquisição do direito, ante a nova redação conferida ao art. 40, § 10, da Constituição Federal, deve ser a de 16/12/98. Demais tempos fictos também poderão ser utilizados para efeito de aposentadoria, desde que tenham sido incorporados ao patrimônio do servidor até 16/12/98.*

### RELATÓRIO

Transcrevo a bem elaborada instrução feita pela 5ª SECEX, para melhor compreensão dos questionamentos encaminhados pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados

*“Por meio do ofício GP/O/1676/2000, de 25/05/2000, o presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Michel Temer, formula a este Tribunal, com fulcro no inciso I do art. 216 do Regimento Interno do TCU – RI/TCU, consulta quanto à utilização de tempos fictos, para fins de aposentadoria, solicitando que seja aplicada a essa consulta a tramitação preferencial a que se refere o disposto no inciso IV do art. 142 do RI/TCU (fls. 1).*

*A consulta tem por objetivo responder a duas questões:*

*se “poderá o servidor que não contava tempo de serviço suficiente para aposentadoria voluntária pelas regras então vigentes, na data de publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, e que posteriormente deseje se aposentar com base no*

artigo 8º dessa norma, correspondente às regras de transição, ou pelas regras gerais estabelecidas no artigo 40 da Constituição da República, utilizar para este fim a contagem em dobro da licença-prêmio não usufruída”;

se, caso afirmativa a resposta à primeira questão, o mesmo entendimento poderia ser aplicado aos demais tempos fictos previstos em lei.

Por determinação do Sr. Ministro-Relator, o expediente foi autuado como Consulta, com fulcro no § 1º do art. 216 do RI/TCU, sendo encaminhado a esta Secretaria para exame e instrução, em caráter de urgência, com fulcro no inciso IV do art. 142 do RI/TCU.

Também por determinação do Relator, foi juntada a este processo a documentação referente ao TC 007.965/2000-6, contendo expediente datado de 22/05/2000 e encaminhado a este Tribunal pelo Primeiro-Secretário do Senado Federal, Senador Ronaldo Cunha Lima, em que foram formuladas as seguintes perguntas:

“Se um servidor que preenchia as condições para aposentar-se proporcionalmente à época da promulgação da Emenda nº 20, de 1998, vier a requerer a aposentadoria proporcional após 1998, é correto computar o tempo de serviço somente até a data de promulgação da Emenda nº 20, de 1998, ou há base legal para considerar o tempo de serviço até a data da aposentadoria?”;

“Havendo base legal para considerar o tempo de serviço até a data da aposentadoria, é correto o entendimento de que esse tempo contado após a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, só é aplicável para os casos de aposentadoria proporcional, ou seja, essa atualização só é possível até 29/30 avos, quando mulher, ou 34/35 avos, quando homem? Em outras palavras, para integralizar o tempo de aposentadoria, (30/30 avos, se mulher, e 35/35 avos, quando homem), deverão ser aplicadas obrigatoriamente as novas regras estabelecidas pela referida Emenda?”.

O Sr. Ministro-Relator não conheceu o expediente encaminhado pelo Primeiro-Secretário do Senado, por não preencher o requisito de admissibilidade previsto no art. 216 do RI/TCU, mas determinou também que seja dado conhecimento ao requerente de que tramita neste Tribunal a consulta formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados e que lhe seja encaminhada cópia da Decisão que vier a ser proferida, tão logo seja apreciada a matéria, tendo em vista que se trata de questionamento sobre os mesmos dispositivos constitucionais.

#### DA ADMISSIBILIDADE

Conforme o art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92, compete ao Tribunal de Contas da União “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno”. Nesse contexto, passemos a analisar o atendimento dos requisitos de admissibilidade.

Em primeiro lugar, nos termos do art. 216, inciso I, do Regimento Interno, o Presidente da Câmara dos Deputados é autoridade competente para formular consultas ao TCU.

*Além disso, a consulta encaminhada contém a indicação precisa de seu objeto, foi formulada articuladamente, embora não instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente, o que não obsta o conhecimento do expediente, tendo em vista que o disposto no § 2º do retrocitado art. 216, ao utilizar a expressão “sempre que possível”, não obriga que a consulta seja instruída com o dito parecer, mas tão-somente sugere a sua inclusão.*

*Também se verifica o atendimento do disposto no § 3º daquele artigo, uma vez que a autoridade consulente não aduz a esta Corte uma solicitação de julgamento de fato ou caso concreto, mas apenas de prejudicamento da tese, dadas as hipóteses estabelecidas.*

*Finalmente, a consulta formulada suscita dúvidas quanto à legalidade do reconhecimento de direitos de agentes públicos, em face de novos elementos introduzidos no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 20/98, matéria que é de competência deste Tribunal, nos termos do art. 41 da Lei nº 8.443/92.*

*Dessa forma, a consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 216 e 217 do Regimento Interno, podendo ser conhecida por este Tribunal.*

*Quanto ao expediente encaminhado pelo Senador Ronaldo Cunha Lima, já foi observado pelo Ministro-Relator que não preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do art. 216 do RI/TCU (fls. 4 do TC 007.965/2000-6). Entretanto, tendo em vista o teor do Aviso nº 407-GP/TCU, consideramos recomendável que as questões encaminhadas pelo Senador sejam objeto de análise em separado pois, embora tratem também de interpretação da Emenda Constitucional nº 20/98, têm por objetivo esclarecer dúvidas a respeito de assunto diverso da consulta propriamente dita.*

#### **ANÁLISE DA CONSULTA ENCAMINHADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

##### **Legislação Aplicável**

*Inicialmente, fazemos uma verificação dos dispositivos legais e constitucionais relacionados à consulta, de modo a termos uma visão abrangente do assunto tratado.*

*A Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98, publicada no Diário Oficial da União de 16/12/98, reformou o sistema previdenciário brasileiro, estabelecendo ainda normas de transição do antigo sistema para o novo*

*As regras gerais para aposentadoria estão previstas no art. 40 da Constituição Federal que, após o advento da EC 20/98, ficou com a seguinte redação:*

*Art. 40 Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

*§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:*

*I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;*

*II – compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;*

*III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:*

*sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;*

*sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.*

*(omissis)*

*§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração*

*(omissis)*

***§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.*** (grifo nosso)

*A vedação ao cômputo de tempo de contribuição fictício também foi mencionada no art. 4º daquela Emenda, ao considerar as situações em que o tempo de serviço é contado como tempo de contribuição:*

*Art. 4º Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.*

*As regras de transição foram estabelecidas no art. 8º da EC 20/98, verbis:*

***Art. 8º Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:***

*I – tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;*

*II – tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;*

*III – contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:*

*trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e*

*um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.*

§ 1º O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e **observado o disposto no art. 4º desta Emenda**, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:  
trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o caput, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento

(omissis)

A contagem de tempo fictício também foi vedada pela Instrução Normativa SEAP nº 05/99, verbis, sendo descritas, numerus apertus, situações que caracterizam esse tipo de contagem:

Art. 2º O tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria será contado como tempo de contribuição, excluído o fictício.

Parágrafo único. Considera-se tempo de contribuição fictício, para os efeitos desta Instrução Normativa, todo aquele considerado em lei como tempo de serviço público para fins de concessão de aposentadoria sem que haja, por parte do servidor, a prestação de serviço e a correspondente contribuição social, cumulativamente, dentre outros os seguintes casos:

I - tempo contado em dobro da licença-prêmio por assiduidade não gozada;

II - tempo contado em dobro do serviço prestado às Forças Armadas em operações de guerra, de acordo com o disposto no art. 103, § 2º, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

III - acréscimo de 1/3 (um terço) a que se refere o art. 137, inciso VI, da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, ao tempo de serviço militar para cada período consecutivo ou não de 2 (dois) anos de efetivo serviço passados pelo militar nas guarnições especiais da Categoria "A", a partir da vigência da Lei nº 5.774, de 23 de dezembro de 1971;

IV - acréscimo ao tempo de serviço exercido em atividades perigosas, insalubres ou penosas, com fundamento no art. 9º da Lei nº 5.890, de 3 de junho de 1973, no art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e no art. 64 do Decreto nº 2.172, de 5 de março de 1997;

V - período a que se refere o art. 7º do Decreto-lei nº 465, de 11 de fevereiro de 1969, em que o servidor foi colocado à disposição de instituições federais de ensino, para exercer o magistério em regime de dedicação exclusiva;

VI - tempo em que o candidato, inclusive servidor público, esteve participando de curso de formação relativo à segunda etapa de concurso público, sem que tenha havido contribuição para qualquer regime de previdência;

VII - tempo em que o servidor esteve exonerado, demitido, despedido ou dispensado de seu cargo ou emprego, nas hipóteses previstas na Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, sem contribuição para nenhum regime de previdência; e

VIII - tempo em que o servidor esteve aposentado, sem contribuição para nenhum regime de previdência.

#### Entendimento deste Tribunal

A questão trazida por esta Consulta já foi abordada por este Tribunal, ao analisar processo de servidora desta Casa, quando foi declarada a legalidade do cômputo em dobro das licenças-prêmios não usufruídas pela interessada, no cálculo do seu tempo de serviço, para fim de aposentadoria (Decisão Administrativa nº 254/2000 – TCU – Plenário, relativa ao TC 927.740/1998-2, publicada no BTCU 19/2000). Embora se trate de Decisão Administrativa, entendemos que os argumentos apresentados são suficientemente gerais para justificar sua utilização nesta Consulta.

Desse processo, transcrevemos parte do Voto do Ministro-Relator, acolhido pelo Plenário, em que é feita percuciente análise do problema tratado:

Relativamente à contagem em dobro da licença-prêmio para composição do tempo de serviço necessário à sua aposentação, entendo que é direito adquirido da interessada.

Vejo, aí, dois direitos distintos: primeiro, o da contagem em dobro para aposentadoria do tempo de licença-prêmio não usufruída; segundo, o direito de aposentadoria.

Uma vez completado o tempo para gozo de cada licença-prêmio, acha-se incorporado ao patrimônio da servidora o direito do cômputo do respectivo período, em dobro, por ocasião de seu aposentamento.

Interpretação diferente redundaria, a meu ver, em afronta ao princípio constitucional da igualdade, visto que os servidores que, com prejuízo do lazer e, conseqüentemente, da própria saúde, tenham guardado esse tempo para antecipação de sua aposentadoria, seriam, nessa hipótese, igualados aos que optaram pelo abrandamento do esforço laboral ao longo da carreira, mediante fruição da licença.

Seria igualizar os desiguais, quando se sabe que referido princípio aponta no sentido do tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais.

Abreu de Oliveira, ao abordar a revogação do Decreto 13.538/1919 – que instituiu a contagem em dobro do tempo de serviço relativo a trabalhos ligados à profilaxia rural – pela Lei nº 284/1936 – que, ressaltou-se, dispôs expressamente sobre o respeito aos direitos obtidos na vigência desse Decreto –, manifestou-se nos seguintes termos, que me parecem apropriados ao caso vertente, no que se refere ao fato de ser mais penosa a situação de quem guardou licença-prêmio para aposentadoria, em relação a quem a usufruiu:

“A ab-rogação, pura e simples, de disposição legal que atribuía acréscimo à contagem de tempo prestado em serviços mais penosos, constituiria uma espoliação do direito expectativo de quem se dedicou a tarefa difícil com vistas à ‘promessa de recompensa’.” (In “Aposentadoria no serviço público”, Freitas Bastos, 1970, p. 121).

*Posteriormente à edição dessa obra, o Supremo Tribunal Federal lançou novas luzes ao tema em comento, fixando entendimento seguro a respeito do direito adquirido do servidor quando cumpridos os requisitos legais, independentemente da concretização desse direito ser posterior à sua aquisição, estabelecendo, com relação a servidor estadual de São Paulo que, uma vez cumprido o fato estabelecido na lei, haveria, como efetivamente houve, direito, e não mera expectativa de direito, conforme se depreende da Ementa referente ao Acórdão que contém o julgamento do Recurso Extraordinário nº 82.881, que reproduzo parcialmente:*

*“EMENTA (...) Caracterização de tempo de serviço público: direito adquirido. – Estabelecido, na lei, que determinado serviço se considera como tempo de serviço público, para os efeitos nela previstos, do fato inteiramente realizado nasce o direito, que se incorpora imediatamente ao patrimônio do servidor (...)”*

*Nesse julgado foi garantida a contagem de tempo de serviço amparada por lei estadual posteriormente revogada.*

*Por me parecerem bastante elucidativos e ajustados ao caso ora enfrentado, peço vênua para transcrever alguns trechos referentes a esse Acórdão da Suprema Corte.*

*Do Voto do Ex<sup>mo</sup> Sr. Ministro Eloy da Rocha:*

*“O princípio é este: realizado, completamente, o fato que a lei manda computar como tempo de serviço público, o direito, dele resultante, incorpora-se, desde logo, no patrimônio do servidor público, independentemente da atualidade de outros direitos. Lei posterior não poderá dar como inexistente o fato, ou tirar-lhe a qualificação de serviço público. (...) Magistrado federal, que foi juiz estadual, averba o tempo de serviço prestado neste cargo, para disponibilidade ou aposentadoria naquele. Reforma constitucional, que suprime essa contagem, não atingirá a qualificação do tempo de serviço já prestado. Poderão ser alterados os requisitos de aposentadoria, inclusive quanto ao tempo de serviço; ao invés de trinta e cinco anos de serviço, se o funcionário for do sexo masculino, poderão ser exigidos quarenta ou cinquenta. Mas a lei não poderá dispor que não é mais tempo de serviço público, para todos os efeitos, ou para determinado efeito, e que, segundo a lei, o era, na época em que o serviço foi prestado.”*

*Do Voto do Ex<sup>mo</sup> Sr. Ministro Moreira Alves:*

*“O direito que então se adquiriu foi o de ter acrescido, ainda que para efeitos futuros, o tempo de serviço público. Para a aquisição desse direito – que não tem que ver com o direito a aposentar-se, pois é um direito que diz respeito apenas a um dos elementos necessários à aposentadoria: o tempo – basta a ocorrência do fato de cujo nascimento ele depende. (...) O tempo de serviço é, apenas, um dos elementos necessários à aposentadoria. A qualificação jurídica desse tempo é regida pela lei vigente no momento em que ele é prestado. Já a lei que rege a aposentadoria, ao exigir determinado tempo de serviço público, tem de considerar a existência desse tempo, como sendo de serviço público, com base no que dispunham as leis vigentes sobre essa matéria específica; o que se caracteriza como tempo de serviço público.*

(...) Há dois direitos diferentes: o direito ao tempo de serviço e o direito a aposentar-se.” (sublinhei).

*Do Voto do Ex<sup>mo</sup> Sr. Ministro Cordeiro Guerra:*

*“Explico com um mínimo de palavras: o tempo foi contado de acordo com a lei vigente ao tempo da contagem; incorporou-se ao patrimônio do funcionário. A lei pode criar novas condições para a aposentadoria, mas não pode prejudicar o direito adquirido ao tempo de serviço pro labore facto; quer dizer, o que já foi contado, não pode ser apagado.”*

*No Relatório que antecede este Voto há precuciente explanação a respeito do direito adquirido perante Emenda Constitucional, que adoto como razões de decidir.*

*Por fim, da mesma autora mencionada no final do Relatório, destaco, pela clareza com que sintetiza o assunto:*

*“(...) todos aqueles que têm licenças não gozadas, mesmo não detendo tempo para aposentar-se na vigência da lei que disporá sobre a aposentadoria, podem reivindicar validamente o direito a contar aquele período em dobro, mesmo que na vigência de legislação que revogou a anterior. Entenda-se, de uma vez por todas, que a vedação contida na Emenda existe para impedir a contagem de novos tempos fictícios, ou seja, após a Emenda, o servidor não poderá mais adquirir novos tempos de serviço, a não ser os reais. Mas isso não quer dizer que a Emenda vedou a contagem de tempo já realizado e com esse efeito. São coisas absolutamente claras e distintas.” (In “Reforma da previdência”, de Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, Brasília, Brasília Jurídica, 1999, pp. 164/5).*

*Sem grande esforço hermenêutico, a tese defendida pelo Ministro-Relator Humberto Souto pode ser estendida aos demais tempos fictos, uma vez considerando que, como já observado nas transcrições, a vedação contida na EC 20/98 existe para impedir a contagem de novos tempos fictícios, mas não dos tempos já integralizados.*

*Respostas à consulta formulada*

*À luz da análise realizada, podemos responder às indagações aduzidas pela autoridade consulente.*

*Quanto à primeira questão, entendemos que é possível o cômputo em dobro da licença-prêmio não usufruída para fins de aposentadoria, mesmo que o servidor não preenchesse os requisitos para se aposentar na data de publicação da Emenda Constitucional 20/98, uma vez que o direito à licença-prêmio já estava incorporado ao patrimônio do servidor, nos termos da legislação então vigente.*

*No tocante à segunda questão, concluímos que o raciocínio aplicado à licença-prêmio pode ser estendido aos demais tempos fictos, desde que o direito à contagem seja incorporado ao patrimônio do servidor até 16/12/1998.*

**ANÁLISE DO EXPEDIENTE ENCAMINHADO PELO PRIMEIRO-SECRETÁRIO DO SENADO FEDERAL**

Legislação Aplicável

*Embora também tratando de interpretação de dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, o expediente encaminhado pelo Senador Ronaldo Cunha Lima cui-*

da de questões relativas à contagem do tempo de serviço para fins de aposentadoria, que remete a disposições constitucionais diversas das utilizadas para responder aos outros quesitos que compõem esta Consulta. Além disso, como se depreende da leitura do primeiro parágrafo do expediente encaminhado, as dúvidas decorrem das “diversas interpretações do Tribunal de Contas do Distrito Federal em relação à aplicação das regras estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, nas aposentadorias voluntárias com proventos proporcionais”.

A Emenda Constitucional nº 20/98 estabeleceu:

**Art. 3º É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.**

(omissis)

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou **proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda**, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculadas de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente (grifo nosso).

Não sendo de interesse do agente público a aposentadoria pelas regras do direito adquirido, previstas no artigo anterior, poderão ainda ser aplicadas as regras de transição, estabelecidas no já citado art. 8º da EC 20/98.

A Instrução Normativa SEAP nº 05/99, visando a estabelecer orientação aos órgãos setoriais e seccionais do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC quanto aos procedimentos operacionais decorrentes da EC 20/98, assim prescreveu:

**Art. 12. É assegurado o direito à aposentadoria voluntária, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, ao servidor de que trata o art. 10, e que preencha, cumulativamente, os seguintes requisitos:**

**I - cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;**

**II - cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;**

**e**

**III - tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:**

**a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e**

**b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, em 16 de dezembro de 1998, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior, conforme Anexo II.**

**Parágrafo único. Os proventos da aposentadoria voluntária proporcional ao tempo de contribuição serão equivalentes a setenta por cento da remuneração integral do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, acrescido de cinco por cento desse valor por ano de contribuição que supere o tempo de contribuição**

de trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher, acrescidos do período adicional de contribuição de que trata a alínea “b” do inciso III, até atingir o limite de cem por cento.

Art. 13. O servidor que, até 16 de dezembro de 1998, tenha cumprido, sem o cômputo de tempo fictício, os requisitos para obter a aposentadoria proporcional com base nos critérios da legislação então vigente, na forma prevista no art. 15, e que opte por aposentar-se proporcionalmente pelas regras de transição terá que cumprir os requisitos previstos nos incisos I e II do art. 12.

Parágrafo único. Os proventos de aposentadoria serão equivalentes a setenta por cento da remuneração integral do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, e, a partir da data que tenha cumprido os requisitos, acrescido de cinco por cento desse valor por ano de contribuição que supere o tempo de contribuição de trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher, até atingir o limite de cem por cento.

(omissis)

Art. 15. É assegurada a concessão de aposentadoria, a qualquer tempo, aos servidores que, até 16 de dezembro de 1998, tenham cumprido os requisitos para sua concessão com base nos critérios da legislação então vigente, preservada a opção pelas regras gerais ou de transição estabelecidas nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Os cálculos dos proventos de aposentadoria, integral ou proporcional, serão efetuados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão, observada a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

#### Entendimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TC/DF

Como as questões suscitadas pelo Primeiro-Secretário se devem a interpretações dadas pelo TC/DF a dispositivos da EC 20/98, julgamos oportuno trazermos aos autos o entendimento do referido Tribunal, de modo a esclarecer as possíveis razões para as divergências apontadas pelo Senador.

Por meio de contato com a 4ª Inspetoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal, obtivemos cópia da Decisão, do Relatório e do Voto relativos ao processo nº 1886/99, que deu origem à Decisão Ordinária nº 7.303/99, de 5/10/99, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 14/10/99, no qual se analisava pedido de aposentadoria por invalidez de servidora da Fundação Educacional do Distrito Federal (fls. 9-14 do TC 007.965/2000-6).

Daquela Decisão transcrevemos, por oportuno, os trechos em que se pronuncia o Ministério Público, cuja Procuradora-Geral em exercício é a Dra. Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, autora do livro “Reforma da Previdência”, já citado nesta instrução, bem como de parte do Voto do Relator, Conselheiro José Milton Ferreira, o que nos poderá esclarecer o entendimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal acerca do assunto.

Trecho do Pronunciamento do Ministério Público, publicado no Relatório:

Especificamente sobre o art. 3º, transcreveu excerto da obra de sua autoria, intitulada Reforma da Previdência, demonstrando a confusa redação do dispositivo legal.

Ainda, como supedâneo, citou o acórdão proferido no RE nº 73.189-SP, debatendo a questão relativa à aquisição e ao seu uso ou exercício (fl. 15).

Concluiu, naqueles autos, que o **“direito adquirido da servidora (art. 3º da EC nº 20/98) é utilizar-se, a qualquer tempo, das regras vigentes até 16/12/98 para aposentar-se com proventos proporcionais, levando em consideração todo o tempo de serviço, inclusive o posterior àquela data. O que não pode ser concedido é o direito de se aposentar com proventos integrais, utilizando-se das regras vigentes antes da referida emenda, uma vez que lhe era assegurada apenas uma modalidade de aposentadoria, qual seja, com proventos proporcionais (mesmo porque não foram implementados os requisitos para aquisição da aposentadoria com proventos integrais) e também não pode mesclar as duas modalidades: aposentadoria garantida pela CF/88 com as vantagens da EC nº 20/98, tal como crescer mais 5% por ano trabalhado. Não há que se falar, repito, em regras de transição, que só são válidas para aqueles que não ostentem direito adquirido à aposentação; seria o caso de a interessada, por exemplo, que tem direito apenas à aposentadoria proporcional, querer aposentar-se com proventos integrais. Nessa hipótese, teria que cumprir o ‘pedágio’ e demais regras”**. (grifo nosso)

Trecho do Voto do Relator, justificando o acolhimento da tese expressa no pronunciamento do Ministério Público, de início divergente do seu entendimento:

A tese a que se reporta o duto Ministério Público, divergente, parece-me consentânea com o direito. Com efeito, a Emenda Constitucional nº 20/98 assegura a concessão de aposentadoria jungida à lei então vigente, para aqueles que reuniram os requisitos até a data da sua publicação, podendo ser ela requerida a qualquer tempo. O direito protegido é o da aposentadoria com proventos proporcionais.

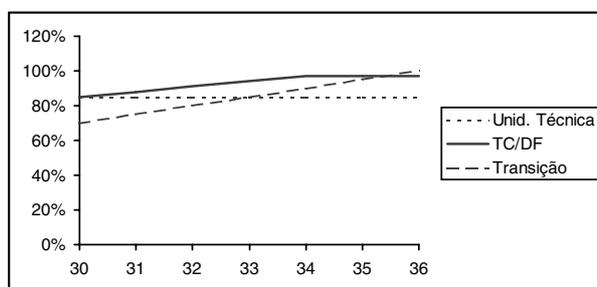
Assim, tenho por correta a afirmação consistente em que, se implementado tempo para a aposentadoria no marco estabelecido, deve ser contemplada a proporcionalidade referente a todo o período laborado até a aposentação, com seus reflexos.

Tendo em vista a redação do § 2º do art. 3º da EC 20/98, não nos parece haver dúvida de que era intenção do Constituinte derivado que, em caso de aposentadoria proporcional, a regra de direito adquirido garantiria o cálculo dos proventos somente sobre o tempo de serviço já exercido até a data de publicação da Emenda, de forma a incentivar o servidor público a permanecer mais tempo em atividade.

De fato, conforme a Exposição de Motivos nº 12/MPAS, de 10/3/1995, assinada em conjunto pelos Ministros de Estado da Previdência e Assistência Social, da Justiça, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Administração Federal e Reforma do Estado e da Educação e do Desporto, o regime de previdência dos servidores públicos instituído pela Reforma da EC 20/98 buscava “fundamentalmente desestimular aposentadorias precoces” (Diário do Congresso Nacional de 28/03/1995, Seção I, p. 4.507).

Esse estímulo para permanência em atividade pode ser facilmente visualizado no gráfico abaixo, em que se comparam os percentuais de proventos recebidos por servidor de sexo masculino com 30 anos de serviço no momento da publicação da

EC 20/98. Segundo o entendimento que defendemos nesta instrução, ele pode optar pela regra do direito adquirido estabelecida no art. 3º e receber na inatividade a proporção fixa de 30/35 da remuneração em atividade, correspondente a 85%, mesmo que ainda continue trabalhando por vários anos depois da publicação da Emenda. No entendimento do TC/DF, esse percentual pode ser aumentado, caso o servidor permaneça mais tempo em atividade, segundo as regras da aposentadoria proporcional vigentes antes da EC 20/98, não lhe sendo permitido, contudo, integralizar a aposentadoria, ou seja, os proventos máximos estariam limitados a 34/35 ou 97%, uma vez que o direito adquirido se refere apenas à modalidade proporcional. Caso o servidor opte pelas regras de transição e tenha cumprido os requisitos previstos nos incisos I e II do art. 8º da Emenda, receberá 70% da remuneração, além de 5% adicionais por ano em que permanecer na atividade, até atingir o limite de 100%.



Nas condições do exemplo dado, considerando-se que o servidor médio, ao definir sua estratégia para a aposentadoria, procura maximizar o valor dos proventos e minimizar o tempo de serviço a ser exercido, o entendimento do TC/DF induz o servidor a optar pela regra do direito adquirido, que lhe permite tempo de serviço adicional menor que o exigido pelas regras de transição para atingir uma fração expressiva da remuneração da ativa (97% em apenas 4 anos), ao passo que a interpretação dada pela Unidade Técnica estimula o servidor a optar pelas regras de transição, em que trabalhará por mais tempo, mas poderá chegar até os proventos integrais (100% em 6 anos). Acreditamos que a segunda interpretação é mais condizente com a intenção da EC 20/98, de desestimular as aposentadorias precoces.

A isenção da contribuição previdenciária, prevista no § 1º do art. 3º da Emenda que instituiu a Reforma da Previdência, e assegurada aos servidores que tenham completado as exigências para aposentadoria integral e optem por permanecer em atividade, reforça nossa convicção de que, se desejamos fazer um estudo teleológico da EC 20/98, devemos buscar interpretações que conduzam a um aumento do tempo de serviço prestado.

Demonstrada a intenção do constituinte derivado, podemos nos ater, agora, à discussão a respeito do direito adquirido a ser protegido na questão da contagem do tempo de serviço para as aposentadorias proporcionais. Contabilizar o tempo de serviço exercido até a publicação da EC 20/98, ou aposentar-se, a qualquer tempo, pelas regras então vigentes para a aposentadoria proporcional.

*Inicialmente, é preciso observar que as duas questões centrais analisadas nesta instrução, o cômputo em dobro da licença-prêmio não usufruída e a contagem do tempo de serviço exercido após a publicação da EC 20/98, para fins de aposentadoria proporcional, tratam de direitos adquiridos fundamentados em normas jurídicas distintas: a primeira, no art. 5º da Lei nº 8.162/91; a segunda, no art. 40, III, “c”, da CF/88, in verbis:*

*Lei nº 8.162/91*

*Art. 5º Para efeito de aposentadoria, será contado em dobro o tempo da licença-prêmio a que se refere o art. 87 da Lei nº 8.112, de 1990, que o servidor não houver gozado.*

*CF/88*

*Art. 40. O servidor será aposentado:*

*(omissis)*

*III – voluntariamente:*

*(omissis)*

*c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;*

*(omissis)*

*No caso da licença-prêmio, concluímos anteriormente que o direito ao cômputo em dobro já havia sido incorporado ao patrimônio do servidor. Como ensina Hely Lopes Meirelles, uma Emenda Constitucional não pode ferir direito adquirido:*

*Nessa linha, por força dessa cláusula pétrea, a garantia do direito adquirido há de ser respeitada e preservada mesmo pelo chamado poder constituinte derivado. Vale dizer, nenhuma pessoa – e, portanto, nenhum servidor – poderá ter seu direito adquirido desrespeitado ou afrontado, ainda que remotamente, por qualquer emenda constitucional. (“Direito Administrativo Brasileiro”, 24ª Edição, Malheiros Editores, 1999, p. 453)*

*Adotaremos aqui as ponderações do mestre Celso Ribeiro Bastos acerca do direito adquirido:*

*O direito adquirido constitui-se num dos recursos de que se vale a Constituição para limitar a retroatividade da lei. Com efeito, esta está em constante mutação; o Estado cumpre o seu papel exatamente na medida em que atualiza as suas leis.*

*No entretanto, a utilização da lei em caráter retroativo, em muitos casos, repugna porque fere situações jurídicas que já se tinham por consolidadas no tempo, e esta é uma das fontes principais da segurança do homem na terra. (“Dicionário de Direito Constitucional”, Editora Saraiva, 1994, p. 43)*

*Cabe-nos aqui indagar se essa irretroatividade se aplica ao caso em análise, isto é, se uma Emenda Constitucional não poderia alterar a contagem futura do tempo de serviço para fins de aposentadoria proporcional, no caso de servidores que já houvessem reunido os requisitos mínimos para a aposentadoria proporcional. Para auxiliar no esclarecimento dessa questão, fazemos menção, por sua natureza didática, a trabalho da Professora Maria Helena Diniz, in verbis:*

*Ora, se a antiga lei contém normas de competência, que estabelecem condições para que uma pessoa física ou jurídica possa ser tida aos olhos da lei como titular de direito subjetivo, logo, se atendidos os requisitos legais, diz-se que o direito está adquirido, já que ocorreu a incidência normativa no sentido de que o adquirente está apto a exercê-lo. Exemplificativamente, se “A” vier a comprar um apartamento de conformidade com as condições e formalidades impostas pela lei “X”, a edição da norma “Y”, modificando aqueles requisitos, não terá eficácia sobre o direito adquirido anteriormente. Todavia, o princípio do direito adquirido não protegerá o titular do direito contra certos efeitos retroativos de uma norma no que tange à incidência de nova norma de conduta. Deveras, apesar de a aquisição do status de proprietário estar protegida pela incidência perfeita da norma de competência, nada obstará a que o exercício de certos atos alusivos ao direito de propriedade, p. ex., o de alugar o imóvel, objeto do direito adquirido de propriedade, seja alcançado por norma posterior que venha a proibir o despejo do locatário para uso, p. ex., de descendente do locador (“Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada”, 4ª Ed., Editora Saraiva, 1998, p. 186-187).*

*Podemos entender, portanto, que a EC 20/98 reconheceu como direito adquirido a norma de competência estabelecida na redação anterior da CF/88, que permitia aposentadoria proporcional ao tempo de serviço aos servidores que houvessem cumprido os requisitos enumerados. Atendeu-se, portanto, ao enunciado da norma de competência, mas foram definidas normas de conduta que “congelaram” o tempo de serviço prestado, como forma de incentivar o servidor a optar pelas regras de transição.*

*Embora não constasse de forma explícita na redação anterior da CF/88, poder-se-ia argumentar que houvesse algum direito de aquisição sucessiva pois, cumprido o interstício de mais 1 ano de atividade, o servidor do sexo masculino poderia usufruir do direito de acrescentar mais 1/35 de sua remuneração da atividade a seus proventos de aposentadoria*

*Mesmo nesse caso, ainda entendemos que a EC 20/98 não violou direito adquirido, para o que buscamos socorro na doutrina do Professor R. Limongi França, que perscruta as fronteiras conceituais do direito adquirido:*

*Direitos de Aquisição Sucessiva. Trata-se, como vimos, daqueles que se obtêm mediante o decurso de um lapso de tempo. É o caso da prescrição, do direito à aposentadoria, da maioridade, etc.*

*Não se confundem com os direitos a termo. Nestes últimos, a perfeição depende da mera incidência de um evento futuro e certo; naqueles, o direito se adquire dia a dia, com o correr sucessivo do prazo.*

*A retroação total, conforme o preceito de Müller, incorreria em ignorar a patrimonialidade do prazo já decorrido. Por outro lado, a aplicação integral da lei antiga (Código Francês, art. 3.381) implicaria considerar adquirido um direito cuja perfeição estava na dependência de elementos ainda não verificados.*

*A solução, pois, parece encontrar-se na aplicação imediata da lei, considerando-se válido o lapso já decorrido, e computando-se o lapso por escoar de acordo*

*com a lei nova. Está isto não apenas de acordo com a lógica jurídica, senão também com a regra do efeito imediato, a qual constitui atualmente uma das vigas mestras do nosso sistema de Direito Intertemporal (“Direito Intertemporal Brasileiro”, 2ª Ed., Editora Revista dos Tribunais, 1968, p. 468).*

*Diante dessas considerações, não podemos concordar com a posição adotada pelo TC/DF a respeito do direito efetivamente adquirido nesse caso, ou seja, que se contabilize, para fins de aposentadoria proporcional pela regra do direito adquirido, o tempo de serviço prestado após a publicação da EC 20/98.*

*Em nosso entendimento, as situações de direito constituídas em tempo pretérito foram respeitadas, uma vez que os servidores que houvessem cumprido os requisitos para a aposentadoria proporcional até a data da publicação da EC 20/98 poderiam se aposentar segundo as regras então vigentes, considerando o tempo de serviço prestado até aquela data.*

*A ressalva contida no § 2º do art. 3º da EC 20/98 não representa ofensa ao princípio do direito adquirido. De fato, entender que a contagem do tempo de serviço exercido após a publicação da EC 20/98 esteja sob o abrigo do direito adquirido levaria ao paradoxo de considerar protegidas por esse instituto direitos dependentes de serviços a serem prestados em tempo futuro.*

*Nessa linha de raciocínio, concluímos que, nas condições dadas, o direito adquirido pelo servidor consiste em aposentação proporcional ao tempo de serviço exercido até a data da publicação da EC 20/98 e já foi devidamente contemplado na redação dada ao § 2º do art. 3º daquela Emenda.*

#### Respostas ao expediente encaminhado pelo Senador

*À luz da análise realizada, podemos responder às indagações aduzidas pelo Primeiro-Secretário do Senado Federal.*

*Quanto ao primeiro item, entendemos que se um servidor, tendo preenchido as condições para a aposentadoria proporcional até 16/12/1998, vier a requerer esse benefício pelas regras do direito adquirido, estabelecidas no art. 3º da Emenda Constitucional 20/98, não haverá base legal para o cômputo do tempo de serviço prestado após 16/12/1998, data de publicação daquela Emenda.*

*No que se refere ao segundo item, encontra-se prejudicado, tendo em vista a resposta dada ao item anterior.*

#### **CONCLUSÃO**

*Conforme o disposto no art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.443/92, a resposta a esta consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso em concreto*

*Diante do exposto, elevamos estes autos à consideração superior, propondo:*

*1. conhecer da consulta expedida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 216 e 217 do Regimento Interno, para responder ao consulente que:*

*é possível o cômputo em dobro da licença-prêmio não usufruída para fins de aposentadoria, mesmo que o servidor não preenchesse os requisitos para se aposentar na data de publicação da Emenda Constitucional 20/98, uma vez que o direito à*

*licença-prêmio já estava incorporado ao patrimônio do servidor, nos termos da legislação então vigente;*

*uma vez incorporados ao patrimônio do servidor, segundo a legislação vigente à época e até 16/12/1998, os demais tempos fictos também podem ser aplicados para fins de aposentadoria;*

*se um servidor, tendo preenchido as condições para a aposentadoria proporcional até 16/12/1998, vier a requerer esse benefício pelas regras do direito adquirido, estabelecidas no art. 3º da Emenda Constitucional 20/98, não haverá base legal para o cômputo do tempo de serviço prestado após 16/12/1998, data de publicação daquela Emenda;*

*2. encaminhar ao consulente, bem como ao Primeiro-Secretário do Senado Federal, cópia do Relatório e Voto relativos à Decisão que vier a ser proferida.”*

Tendo em vista que a matéria objeto da consulta reportava-se a questões relativas à aposentadoria, solicitei, ainda, pronunciamento da 2ª SECEX, que, no mérito, assim se pronunciou:

*cumpre salientar que o direito à aquisição de períodos de licença-prêmio pelo servidor estava previsto no art. 87 da Lei nº 8.112/90 em sua redação original, verbis:*

*Art. 87. Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor fará jus a 3 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo.*

*Entretanto, o direito à contagem em dobro desse tempo para efeito de aposentadoria foi estabelecido pelo art. 5º da Lei nº 8.162/91:*

*Art. 5º Para efeito de aposentadoria, será contado em dobro o tempo da licença-prêmio a que se refere o art. 87 da Lei nº 8.112, de 1990, que o servidor não houver gozado.*

*Claro está que são dois direitos distintos: a aquisição de períodos de licença-prêmio prevista na redação original do art.87 da Lei nº 8.112/90 não se confunde com o direito à contagem em dobro dos períodos não gozados, para fins de aposentadoria*

*O direito à aquisição de novos períodos de licença-prêmio extinguiu-se a partir de 15 de outubro de 1996, mas a contagem em dobro permaneceu possível, com relação aos períodos já adquiridos, face o advento da MP nº 1.522, de 11 de outubro de 1996 e reedições posteriores, convertidas na Lei nº 9.527/97, verbis :*

*Art. 7º Os períodos de licença-prêmio, adquiridos na forma da Lei nº 8.112, de 1990, até 15 de outubro de 1996, poderão ser usufruídos ou contados em dobro para efeito de aposentadoria ou convertidos em pecúnia no caso de falecimento do servidor, **observada a legislação em vigor até 15 de outubro de 1996.***

*(...)*

*Art. 18 Ficam revogados o art. 1º da Lei nº 2.123, de 1º de dezembro de 1953, o parágrafo único do art. 17 da Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, o § 2º do art. 2º da Lei nº 5.845, de 6 de dezembro de 1972, os incisos III e IV do art. 8º, o art. 23, os incisos*

IV e V do art. 33, o parágrafo único do art. 35, os §§ 1º e 2º do art. 78, o parágrafo único do art. 79, o § 2º do art. 81, os arts. 88, 89, o § 3º do art. 91, o parágrafo único do art. 101, os arts. 192, 193, as alíneas “d” e “e” do art. 240 e o art. 251 da Lei nº 8.112, de dezembro de 1990, o art. 5º da Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991, o art. 4º da Lei nº 8.889, de 21 de junho de 1994, os arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994.

*Ou seja, observada a legislação em vigor até 15.10.96, uma vez que os efeitos da revogação do art. 5º da Lei nº 8.162/91 partem daí, o direito à contagem em dobro da licença-prêmio adquirida até 15.10.96, para efeito de aposentadoria, poderia ser exercido a qualquer tempo.*

*Importante ressaltar que houvesse a lei revogado apenas o art. 5º da Lei nº 8.162/91 sem alterar a redação original do art. 87 da Lei nº 8.112/90, os períodos de licença-prêmio adquiridos após 15.10.96 não poderiam ser contados em dobro, mas tão-somente usufruídos ou convertidos em pecúnia no caso de falecimento do servidor.*

*Com efeito, somente o servidor que, até aquela data, preenchesse as condições estabelecidas em lei para aquisição do direito ao cômputo em dobro da licença-prêmio estaria com sua situação resguardada, face o princípio do direito adquirido.*

*Valemo-nos, nesse ponto, dos ensinamentos de Tércio Sampaio Ferraz Jr. (“Introdução ao Estudo do Direito, Editora Atlas, 2ª edição, p.250) :*

*“Se se trata de normas legisladas, estamos diante da doutrina da irretroatividade das leis. Esta significa que a eficácia retroativa da lei nova, possível em tese, é inadmissível desde que a incidência da lei antiga tenha ocorrido plenamente. Ora, se a lei antiga contém normas de competência que estabelecem as condições em que alguém é considerado titular de direitos subjetivos, preenchidas estas condições diz-se que o direito está adquirido, isto é, ocorreu a incidência no sentido de que o adquirente está apto a exercê-lo (código civil, art. 6º, § 2º).”*

*Ora, o advento da Emenda Constitucional nº 20/98 em nada modificou essa situação. Conforme salientado pelo item 41 da instrução a cargo da 5ª SECEX, uma Emenda Constitucional não pode ferir direito adquirido.*

*No que diz respeito aos demais tempos fictícios, o art. 40, § 10, da CF/88, já com a nova redação, causou, mal comparando, o mesmo efeito que a revogação do art. 5º da Lei nº 8.162/91, só que a contar de 16.12.1998.*

*Vale dizer, o servidor que até essa data tiver preenchido as condições estabelecidas em lei para contagem de tempo de contribuição fictício, para efeito de aposentadoria, poderá utilizá-lo a qualquer tempo ante o princípio do direito adquirido. A partir da publicação da referida Emenda, **novos tempos de contribuição fictícios** não poderão mais ser considerados, mesmo que esse direito já estivesse previsto em lei anterior, porque o seu cômputo seria incompatível com a nova norma, que diz: “A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.”*

*Com relação às perguntas formuladas pelo Primeiro Secretário do Senado Federal, manifesto concordância com a proposta de encaminhamento sugerida pela 5ª SECEX.*

## CONCLUSÃO

*Ante o exposto, proponho a este Egrégio Tribunal:*

*1 - conhecer da presente consulta para responder ao ilustre consulente na forma alvitrada pela 5ª SECEX, exceto quanto à alínea “a” que passaria a ter a seguinte redação:*

*é assegurado o cômputo em dobro da licença-prêmio não usufruída, para fins de aposentadoria requerida a qualquer tempo, ao servidor que já tenha cumprido os requisitos para a obtenção daquele direito, com base nos critérios da legislação vigente até 15 de outubro de 1996, mesmo que ele, na data de publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, não preenchesse os requisitos para se aposentar com fundamento no art. 3º dessa norma, porquanto, em tal data, o direito à referida contagem já estava incorporado ao seu patrimônio;”*

*Para melhor balizamento da questão, remeti os autos ao Ministério Público, que, em seu pronunciamento, assim se manifestou.*

*“Verifica-se, inicialmente, que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 216, caput e inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.*

*Quanto ao mérito, cabe registrar que a primeira questão já foi objeto de exame em processo de iniciativa de servidora desta Corte, culminando com a Decisão Administrativa nº 254/2000, publicada no BTCU nº 19/2000. Naquela assentada, foi declarada a legalidade do cômputo em dobro das licenças-prêmios não usufruídas pela interessada, no cálculo do seu tempo de serviço, para fim de aposentadoria.*

*Em se tratando de servidor público regido pela Lei nº 8.112/90, impende destacar que o seu direito à licença a título de prêmio por assiduidade deixou de existir a partir de 15/10/96, remanescendo, entretanto, a possibilidade de contagem em dobro, para efeito de aposentadoria, do tempo da licença-prêmio não usufruída, a teor do estatuído no art. 7º da Lei nº 9.527/97, verbis:*

*“Art. 7º Os períodos de licença-prêmio, adquiridos na forma da Lei nº 8.112/90, até 15 de outubro de 1996, poderão ser usufruídos ou contados em dobro para efeito de aposentadoria ou convertidos em pecúnia no caso de falecimento do servidor, observada a legislação em vigor até 15 de outubro de 1996”.*

*Ressalte-se, no entanto, que a data de 15/10/96 não deve ser tomada como marco intransponível à concessão de licença-prêmio no âmbito da Administração Pública. Se é verdade que nessa data o direito à licença deixou de existir para o servidor sob a égide da Lei nº 8.112/90, o mesmo pode não ter acontecido em se tratando de servidores vinculados a outros regimes jurídicos, que ainda contemplem aquela espécie de licença, bem como prevejam a possibilidade de seu cômputo em dobro, se não usufruída, para fim de aposentadoria.*

*Esses servidores continuarão, portanto, desfrutando do benefício da licença-prêmio, na forma preconizada nos estatutos que os regem. Frise-se, todavia, que a contagem em dobro do período da licença não gozada, para efeito de aposentadoria, restou impossibilitada, para eles, a partir da data da publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, ante a nova redação conferida ao art. 40, § 10, da Lei Maior.*

A melhor exegese do art. 4º da indigitada Emenda leva-nos a inferir que o legislador constituinte derivado optou por estender aos demais servidores da Administração Pública, no âmbito das três esferas de Governo, aquele mesmo direito já preservado aos servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, e contemplado no art. 7º da Lei nº 9.527/97 suso mencionada. Todavia, para esses outros servidores, a data-limite para a aquisição do direito deve ser a de 16/12/98.

### III

Quanto à segunda questão formulada a esta Corte, que alude aos demais tempos fictos previstos em lei, entendemos que idêntico raciocínio possa ser aplicado.

Uma vez incorporados ao patrimônio do servidor até 16/12/98, segundo a legislação vigente à época, os demais tempos fictos também poderão ser utilizados para efeito de aposentadoria, entendimento que se extrai do prefalado art. 4º da Emenda Constitucional nº 20/98. Dessa forma, o servidor que até aquela data tiver preenchido os requisitos estabelecidos em lei para a contagem do tempo ficto, poderá utilizá-lo a qualquer momento, para fim de aposentadoria.

Destarte, a contar da publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, novos tempos fictos não poderão mais ser considerados com esse desiderato, ainda que o direito à contagem continue encontrando guarida na legislação anterior. A partir de então, o seu cômputo mostra-se incompatível com a nova redação do art. 40, § 10, da Lei Maior, verbis: “A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício”.

Por fim, valemo-nos da lição da Procuradora-Geral do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que nos traz oportuna conclusão: “...Entenda-se, de uma vez por todas, que a vedação contida na Emenda existe para impedir a contagem de novos tempos fictícios, ou seja, após a Emenda, o servidor não poderá mais adquirir novos tempos de serviço, a não ser os reais. Mas isso não quer dizer que a Emenda vedou a contagem de tempo já realizado e com esse efeito. São coisas absolutamente claras e distintas.” (in “Reforma da Previdência”, Brasília Jurídica, 1999, pp 164/5).

### IV

Pelo exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com supedâneo no art. 216, caput e inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, manifesta-se no sentido de que se conheça da presente Consulta com vistas a responder ao consulente que:

I) para efeito de aposentadoria com base no artigo 8º da Emenda Constitucional nº 20/98, correspondente às regras de transição, ou pelas regras gerais estabelecidas no art. 40 da Constituição Federal, é assegurada ao servidor a contagem em dobro de licença-prêmio não usufruída, ainda que ele, na data de publicação da referida Emenda, não contasse tempo de serviço suficiente para a aposentadoria voluntária pelas regras então vigentes;

I.a) para o servidor regido pela Lei nº 8.112/90, a contagem em dobro somente será possível se o direito à licença-prêmio tiver sido adquirido até 15.10.96, a teor do estatuído no art. 7º da Lei nº 9.527/97;

*I.b) a própria Emenda Constitucional nº 20/98, por intermédio do disposto em seu art. 4º, estendeu aos demais servidores da Administração Pública, no âmbito das três esferas de Governo, o mesmo direito já preservado aos servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, contemplado no art. 7º da Lei nº 9.527/97; para esses outros servidores, a data-limite para a aquisição do direito, ante a nova redação conferida ao art. 40, § 10, da Lei Maior, deve ser a de 16.12.98;*

*II) os demais tempos fictos também poderão ser utilizados para efeito de aposentadoria, desde que tenham sido incorporados ao patrimônio do servidor até 16/12/98, segundo a legislação vigente à época, entendimento que se extrai do retrocitado art. 4º da Emenda Constitucional nº 20/98.*

*Outrossim, em cumprimento ao despacho de V. Exª nos autos do TC-007.965/2000-6 (fls. 04/05) - juntado ao processo que ora se examina -, opinamos por que seja também encaminhada ao Ex<sup>mo</sup> Sr. Senador Ronaldo Cunha Lima, Primeiro-Secretário, cópia da decisão a ser proferida na Consulta ora formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados.”*

É o Relatório.

## VOTO

Preliminarmente, sou por que se conheça da presente Consulta, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts 216 e 217 do Regimento Interno desta Corte.

No tocante ao mérito, com as vênias de praxe às propostas oriundas das Unidades Técnicas, perfilho o entendimento do ilustre Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

Importa destacar que a Decisão Administrativa desta Corte de Contas de nº 254/2000 declarou a legalidade do cômputo em dobro das licenças-prêmios não usufruídas por servidora deste Tribunal para o cálculo do seu tempo de serviço para fim de aposentadoria, como oportunamente lembrado pelo Sr. Procurador-Geral do Ministério Público junto a esta Corte.

No que concerne à licença-prêmio por assiduidade, concedida aos servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, há que se levar em conta que esse direito deixou de existir a partir de 15/10/96, permanecendo, entretanto, a possibilidade de contagem em dobro, para efeito de aposentadoria, do tempo de licença-prêmio não usufruída, consoante disposto na Lei nº 9.527/97.

Oportuno que se transcreva a clara opinião exarada pelo Ilustre Representante do Parquet, **in verbis**:

*“Ressalte-se, no entanto, que a data de 15/10/96 não deve ser tomada como marco intransponível à concessão de licença-prêmio no âmbito da Administração Pública. Se é verdade que nessa data o direito à licença deixou de existir para o servidor sob a égide da Lei nº 8.112/90, o mesmo pode não ter acontecido em se tratando de servidores vinculados a outros regimes jurídicos, que ainda contemplem aquela espécie de licença, bem como prevejam a possibilidade de seu cômputo em dobro, se não usufruída, para fim de aposentadoria.*

*Esses servidores continuarão, portanto, desfrutando do benefício da licença-prêmio, na forma preconizada nos estatutos que os regem. Frise-se, todavia, que a contagem em dobro do período da licença não gozada, para efeito de aposentadoria, restou impossibilitada, para eles, a partir da data da publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, ante a nova redação conferida ao art. 40, § 10, da Lei Maior.*

*A melhor exegese do art. 4º da indigitada Emenda leva-nos a inferir que o legislador constituinte derivado optou por estender aos demais servidores da Administração Pública, no âmbito das três esferas de Governo, aquele mesmo direito já preservado aos servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, e contemplado no art. 7º da Lei nº 9.527/97 suso mencionada. Todavia, para esses outros servidores, a data-limite para a aquisição do direito deve ser a de 16/12/98.”*

O mesmo raciocínio deve valer para o caso dos demais tempos fictos previstos em lei, ou seja, desde que incorporados ao patrimônio do servidor até 16/12/98, segundo a legislação vigente à época, poderão ser utilizados para efeito de aposentadoria, consoante disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20/98.

Assim, após a publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, e como bem frisou o Sr. Representante do Ministério Público junto ao TCU, “*novos tempos fictos não poderão mais ser considerados com esse desiderato, ainda que o direito à contagem continue encontrando guarida na legislação anterior. A partir de então, o seu cômputo mostra-se incompatível com a nova redação do art. 40, § 10, da Lei Maior, verbis: “A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício”.*

De forma semelhante à utilizada pelo nobre representante do Ministério Público junto ao TCU, valho-me da oportunidade para fazer alusão ao Parecer da Sra. Procuradora-Geral do Tribunal de Contas do Distrito Federal, como forma de trazer luz ao tema ora em debate:

*“... Entenda-se, de uma vez por todas, que a vedação contida na Emenda existe para impedir a contagem de novos tempos fictícios, ou seja, após a Emenda, o servidor não poderá mais adquirir novos tempos de serviço, a não ser os reais. Mas isso não quer dizer que a Emenda vedou a contagem de tempo já realizado e com esse efeito. São coisas absolutamente claras e distintas.”*

Destarte, Voto por que este Plenário adote a Decisão que ora submeto à sua elevada apreciação.

## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de Consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Michel Temer, Presidente da Câmara dos Deputados, por intermédio do expediente ínsito à 01 dos autos, no qual se evidenciam as seguintes questões:

*“Poderá o servidor que não contava tempo de serviço suficiente para aposentadoria voluntária pelas regras então vigentes, na data de publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, e que posteriormente deseje se aposentar com base no artigo 8º dessa norma, correspondente às regras de transição, ou pelas regras gerais estabelecidas no artigo 40 da Constituição da República, utilizar para este fim a contagem em dobro de licença-prêmio não usufruída? Caso afirmativo, este entendimento poderia ser aplicado aos demais tempos fictos previstos em lei?”*

Concluída a instrução no âmbito das Unidades Técnicas competentes, honra este *parquet* a oitiva solicitada mediante o despacho de V. Ex<sup>a</sup> à fl. 31.

## II

Verifica-se, inicialmente, que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 216, *caput* e inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Quanto ao mérito, cabe registrar que a primeira questão já foi objeto de exame em processo de iniciativa de servidora desta Corte, culminando com a Decisão Administrativa nº 254/2000, publicada no BTCU nº 19/2000. Naquela assentada, foi declarada a legalidade do cômputo em dobro das licenças-prêmios não usufruídas pela interessada, no cálculo do seu tempo de serviço, para fim de aposentadoria.

Em se tratando de servidor público regido pela Lei nº 8.112/90, impende destacar que o seu direito à licença a título de prêmio por assiduidade deixou de existir a partir de 15/10/96, remanescendo, entretanto, a possibilidade de contagem em dobro, para efeito de aposentadoria, do tempo da licença-prêmio não usufruída, a teor do estatuído no art. 7º da Lei nº 9.527/97, *verbis*:

*“Art. 7º Os períodos de licença-prêmio, adquiridos na forma da Lei nº 8.112/90, até 15 de outubro de 1996, poderão ser usufruídos ou contados em dobro para efeito de aposentadoria ou convertidos em pecúnia no caso de falecimento do servidor, observada a legislação em vigor até 15 de outubro de 1996”.*

Ressalte-se, no entanto, que a data de 15/10/96 não deve ser tomada como marco intransponível à concessão de licença-prêmio no âmbito da Administração Pública. Se é verdade que nessa data o direito à licença deixou de existir para o servidor sob a égide da Lei nº 8.112/90, o mesmo pode não ter acontecido em se tratando de servidores vinculados a outros regimes jurídicos, que ainda contemplem aquela espécie de licença, bem como prevejam a possibilidade de seu cômputo em dobro, se não usufruída, para fim de aposentadoria.

Esses servidores continuarão, portanto, desfrutando do benefício da licença-prêmio, na forma preconizada nos estatutos que os regem. Frise-se, todavia, que a contagem em dobro do período da licença não gozada, para efeito de aposentadoria, restou impossibilitada, para eles, a partir da data da publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, ante a nova redação conferida ao art. 40, § 10, da Lei Maior.

A melhor exegese do art. 4º da indigitada Emenda leva-nos a inferir que o legislador constituinte derivado optou por estender aos demais servidores da Administração Pública, no âmbito das três esferas de Governo, aquele mesmo direito já preservado aos servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, e contemplado no art. 7º da Lei nº 9.527/97 suso mencionada. Todavia, para esses outros servidores, a data-limite para a aquisição do direito deve ser a de 16/12/98.

### III

Quanto à segunda questão formulada a esta Corte, que alude aos demais tempos fictos previstos em lei, entendemos que idêntico raciocínio possa ser aplicado.

Uma vez incorporados ao patrimônio do servidor até 16/12/98, segundo a legislação vigente à época, os demais tempos fictos também poderão ser utilizados para efeito de aposentadoria, entendimento que se extrai do prefalado art. 4º da Emenda Constitucional nº 20/98. Dessa forma, o servidor que até aquela data tiver preenchido os requisitos estabelecidos em lei para a contagem do tempo ficto, poderá utilizá-lo a qualquer momento, para fim de aposentadoria.

Destarte, a contar da publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, novos tempos fictos não poderão mais ser considerados com esse desiderato, ainda que o direito à contagem continue encontrando guarida na legislação anterior. A partir de então, o seu cômputo mostra-se incompatível com a nova redação do art. 40, § 10, da Lei Maior, *verbis*: “A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício”.

Por fim, valemo-nos da lição da Procuradora-Geral do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que nos traz oportuna conclusão: “...Entenda-se, de uma vez por todas, que a vedação contida na Emenda existe para impedir a contagem de novos tempos fictícios, ou seja, após a Emenda, o servidor não poderá mais adquirir novos tempos de serviço, a não ser os reais. Mas isso não quer dizer que a Emenda vedou a contagem de tempo já realizado e com esse efeito. São coisas absolutamente claras e distintas.” (in “Reforma da Previdência”, Brasília Jurídica, 1999, pp 164/5).

### IV

Pelo exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com supedâneo no art. 216, *caput* e inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, manifesta-se no sentido de que se conheça da presente Consulta com vistas a responder ao consulente que:

I) para efeito de aposentadoria com base no artigo 8º da Emenda Constitucional nº 20/98, correspondente às regras de transição, ou pelas regras gerais estabelecidas no art. 40 da Constituição Federal, é assegurada ao servidor a contagem em dobro de licença-prêmio não usufruída, ainda que ele, na data de publicação da referida Emenda, não contasse tempo de serviço suficiente para a aposentadoria voluntária pelas regras então vigentes;

I.a) para o servidor regido pela Lei nº 8.112/90, a contagem em dobro somente será possível se o direito à licença-prêmio tiver sido adquirido até 15/10/96, a teor do estatuído no art. 7º da Lei nº 9.527/97;

I.b) a própria Emenda Constitucional nº 20/98, por intermédio do disposto em seu art. 4º, estendeu aos demais servidores da Administração Pública, no âmbito das três esferas de Governo, o mesmo direito já preservado aos servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, contemplado no art. 7º da Lei nº 9.527/97; para esses outros servidores, a data-limite para a aquisição do direito, ante a nova redação conferida ao art. 40, § 10, da Lei Maior, deve ser a de 16/12/98;

II) os demais tempos fictos também poderão ser utilizados para efeito de aposentadoria, desde que tenham sido incorporados ao patrimônio do servidor até 16/12/98, segundo a legislação vigente à época, entendimento que se extrai do retrocitado art. 4º da Emenda Constitucional nº 20/98.

Outrossim, em cumprimento ao despacho de V. Exª nos autos do TC-007.965/2000-6 (fls. 04/05) - juntado ao processo que ora se examina -, opinamos por que seja também encaminhada ao Exmº Sr. Senador Ronaldo Cunha Lima, Primeiro-Secretário, cópia da decisão a ser proferida na Consulta ora formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

### DECISÃO Nº 748/2000 – TCU – PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC nº 007.826/2000-2, juntado: TC 007.965/2000-6
2. Classe de Assunto: III – Consulta
3. Entidade: Câmara dos Deputados
4. Interessado: Presidente da Câmara dos Deputados
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público : Dr. Lucas Rocha Furtado
7. Unidades Técnicas: 5ª e 2ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 216, caput e inciso I, do Regimento Interno, DECIDE:
  - 8.1. conhecer da presente Consulta, vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no citado artigo de seu Regimento Interno;
  - 8.2. responder ao Consulente que:
    - 8.2.1. para efeito de aposentadoria, com base no artigo 8º da Emenda Constitucional nº 20/98, correspondente às regras de transição, ou pelas regras gerais estabelecidas no art. 40 da Constituição Federal, é assegurada ao servidor a contagem em dobro de licença-prêmio não usufruída, ainda que ele, na data de publicação da referida Emenda, não contasse tempo de serviço suficiente para a aposentadoria voluntária pelas regras então vigentes;
    - 8.2.2. para o servidor regido pela Lei nº 8.112/90, a contagem em dobro somente será possível se o direito à licença-prêmio tiver sido adquirido até 15/10/96, a teor do estatuído no art. 7º da Lei nº 9.527/97;
    - 8.2.3. a própria Emenda Constitucional nº 20/98, por intermédio do disposto em seu art. 4º, estendeu aos demais servidores da Administração Pública, no âmbito das três esferas de Governo, o mesmo direito já preservado aos servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, contemplado no art. 7º da Lei nº 9.527/97, sendo que a data-limite para a aquisição do direito, ante a nova redação conferida ao art. 40, § 10, da Constituição Federal, deve ser a de 16/12/98;
    - 8.2.4. os demais tempos fictos também poderão ser utilizados para efeito de aposentadoria, desde que tenham sido incorporados ao patrimônio do servidor até 16/12/98, segundo a legislação vigente à época, entendimento que se extrai do retrocitado art.4º da Emenda Constitucional nº 20/98;

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 28/09/2000.

8.3. encaminhar cópia desta Decisão aos Exm<sup>os</sup> Srs. Presidentes do Senado Federal, Senador Antônio Carlos Magalhães, da Câmara dos Deputados, Deputados Michel Temer, bem como aos Primeiro-Secretários do Senado Federal, Senador Ronaldo Cunha Lima e da Câmara dos Deputados, Deputado Ubiratan Aguiar.

9. Ata nº 36/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 13/09/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros Presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO  
na Presidência

ADYLSO MOTA  
Ministro-Relator

---

**BB - OPERAÇÕES DE CONCESSÃO DE CRÉDITO A  
CONSTRUTORA ENCOL S.A.  
Pedido de Reexame**

---

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo I - Classe I - Plenário

TC-003.268/1999-3

Natureza: Pedido de Reexame

Entidade: Banco do Brasil S.A.

Interessado: Banco do Brasil S.A.

*Ementa: Pedido de reexame contra a Decisão nº 417/99. Conhecimento, por preencher os requisitos de admissibilidade definidos na Lei nº 8.443/92. No mérito, considerá-lo improcedente. Comunicação ao Congresso Nacional de que as fiscalizações realizadas por este Tribunal junto ao Banco do Brasil não podem certificar a lisura dos procedimentos adotados por seus administradores, no que concerne à concessão de crédito e demais atividades-fim da instituição, em virtude dos constantes óbices opostos aos trabalhos de auditorias desta Corte, sob o argumento do sigilo bancário.*

## RELATÓRIO

Examinando o Pedido de Reexame interposto pelo Banco do Brasil, o AFCE responsável pela instrução do processo manifestou-se nos termos abaixo transcrito, com cujas conclusões coloca-se de acordo o Titular da Unidade Técnica:

“Cuida-se de recurso interposto pelo Banco do Brasil S.A., na pessoa do seu advogado legalmente habilitado, contra a deliberação proferida em 07/07/99 mediante a Decisão nº 417/99 – Plenário (Ata nº 29/99).

### **2. HISTÓRICO**

2.1. Em vista de denúncias veiculadas pela imprensa versando acerca de supostas irregularidades nas operações de concessão de crédito à construtora ENCOL S.A. Engenharia, Comércio e Indústria, a 8ª SECEX representou a esta Corte, com esteio no art. 37-A, VI, da Resolução TCU n 77/96.

2.2. Na Sessão de 14/04 do ano corrente, este Tribunal, mediante a Decisão nº 162/99, após conhecer da dita representação, determinou à representante que realizasse, com a urgência necessária, inspeção no Banco do Brasil S.A., com o escopo de apurar todos os fatos relacionados à concessão de financiamentos à construtora ENCOL, devendo para tanto aquela Unidade Técnica manifestar-se acerca dos seguintes pontos, dentre outros julgados cabíveis e relevantes: pareceres técnicos existentes no banco relacionados à situação econômico-financeira da citada empre-

sa, anteriores ao processo de concessão de todos os financiamentos; identificação dos responsáveis pela concessão; valores envolvidos, devidamente atualizados, com as respectivas datas; conclusões da Auditoria Interna e dos Conselhos de Administração e Fiscal no tocante às operações, assim como a auditoria realizada pelo Ministério da Fazenda e garantidas pela ENCOL.

2.3. Por ocasião da execução da auditoria, a equipe para tanto designada constatou a ocorrência de graves infrações de caráter legal e de técnica bancária.

2.4. Por isso, solicitou maiores informações ao Banco do Brasil, sobretudo as que possibilitassem a identificação dos responsáveis por financiamentos constatados irregulares.

2.5. A direção do Banco do Brasil recusou-se a fornecer tais informações, alegando, principalmente, sigilo bancário e comercial.

2.6. Acatando as propostas contidas no relatório da equipe de auditoria e nos pareceres que a ele se seguiram, este Tribunal decidiu:

“8.1. comunicar ao Banco do Brasil S.A., na pessoa de seu Presidente, Sr. Andrea Sandro Calabi, que, nos termos do disposto no art. 42 da Lei nº 8.443/92, nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal quando da realização de inspeções ou auditorias;

8.2. assinar, com fulcro no § 1º do referido artigo, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que o Presidente do Banco do Brasil. S.A., sob pena de aplicação de multa da que trata o inciso V do art. 58 da mencionada Lei, adote providências com vistas a que sejam colocadas à disposição dos funcionários deste Tribunal as informações constantes das Solicitações de nºs 01 a 05/99;”

2.7. Diante disso, o Banco do Brasil S.A. interpôs este recurso.

### **3. PEDIDO**

3.1. Requer-se a reforma da Decisão nº 417/99 – Plenário, de modo a:

a) sobrestar andamento do processo de representação que deu origem à decisão recorrida, ante existência no Supremo Tribunal Federal – STF de processo tramitando acerca da questão do sigilo bancário a ser eventualmente observado por esta Corte;

b) se não aceito o pedido precedente, ficar o Banco do Brasil S.A. desobrigado a apresentar à equipe de inspeção deste Tribunal o relatório de sua auditoria interna, o relatório do seu Conselho Fiscal e os relatórios emitidos pelo Departamento de Disciplina.

### **4. QUESTÕES PRÉVIAS**

#### **4.1. Admissibilidade**

4.1.1. O recurso foi impetrado sob a tipificação de pedido de reexame. Trata-se, com efeito, dessa espécie, por força do previsto no art. 48 da Lei nº 8.443/92, em razão de atacar ele a decisão proferida em processo concernente a matéria referente a fiscalização de atos e contratos.

4.1.2. O recorrente se constitui na entidade objeto da decisão que se quer reformar, representada por seu advogado legalmente habilitado (procuração à fl.

131, verso, vp.). O requisito da legitimidade para a interposição do recurso resta observado, por conseguinte.

4.1.3. As determinação dada ao Presidente do Banco do Brasil S.A., opõe-se ao seu entendimento jurídico acerca da matéria dela objeto e afeta sua administração. Daí seu interesse em agir.

4.1.4. É a primeira vez que o recorrente interpõe recurso contra a decisão atacada.

4.1.5. Por protocolizado em 18/8 do ano em curso (fl. 01), contam-se 5 (cinco) dias entre esta data e a da notificação do Presidente da mencionada entidade, havida em 13/8 do mesmo ano (fl. 135, vp.). O prazo de recurso, assim, foi observado.

4.1.6. Em face da análise elaborada nesse ponto, entendemos admissível o recurso.

**4.2. Pedido de sobrestamento do processo** (questão levantada às fls. 03, itens 5/6, e 10, itens 27/30)

4.2.1. Trata do mesmo assunto o Mandado de Segurança nº 23.168-5 em curso no Supremo Tribunal Federal – STF. Note-se que foi concedida liminar em favor do Banco do Brasil S.A., desobrigando-o, cautelarmente, de apresentar seu relatório de auditoria interna e, por consequência, dos relatórios de Conselho Fiscal e do Departamento de Disciplina, documentos de mesma natureza do primeiro no concernente à aludida questão.

4.2.2. Assim, requer o recorrente o sobrestamento do feito, relativamente à apresentação dos relatórios acima mencionados, até que o STF venha a se pronunciar definitivamente sobre a questão.

#### **Exame**

4.2.3. Sob a ótica desse Tribunal, inexistente o *fumus boni iuris* necessário à caracterização como medida cautelar do atendimento à solicitação, visto ser a tese defendida contrária à jurisprudência desta Corte.

4.2.4. Há ainda uma segunda razão para o não-atendimento a esse pedido. O objeto deste recurso, a Decisão nº 417/99 – Plenário, distingue-se do citado do Mandado de Segurança presentemente em curso no STF. Por protocolizado em 05/06/98, como se pôde verificar no sítio do STF na rede mundial de computadores, portanto anteriormente à prolatação decisão recorrida, não pode o referido mandado a ter por objeto, do que se infere não surtir a liminar concedida efeitos sobre o caso aqui tratado.

### **5. QUESTÕES DE MÉRITO**

#### **5.1. Primeira questão** (levantada à fl. 04, item 8)

5.1.1. A Lei nº 8.443/92, na forma do seu art. 42, estabelece que “nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto”. Dá-se que sigilo bancário não pode ser tido por um simples pretexto. Dele trata o art. 38 da Lei nº 4.595/64, que tem caráter complementar, abrigado em princípio constitucional, sobrepõe-se à primeira lei aqui citada.

### Exame

5.1.2. Questão ainda controversa na doutrina a existência ou não de hierarquia entre a lei complementar e a ordinária.

Juntamo-nos, respeitando as sabidamente muitas opiniões contrárias, à corrente sustentada, entre outros, por Alexandre de Moraes, consoante o trecho infratranscrito extraído de obra de sua lavra:

“ (...) filiamo-nos ao argumento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por considerá-lo imbatível, pedindo venia para transcrevê-la na íntegra:

‘É de se sustentar, portanto, que a lei complementar é um tertium genus interposto, na hierarquia dos atos normativos, entre a lei ordinária (e os atos que têm a mesma força que esta – a lei delegada e o decreto-lei) e a Constituição (e suas emendas). Não é só, porém, o argumento da autoridade que apóia essa tese; a própria lógica o faz. A lei complementar só pode ser aprovada por maioria qualificada, a maioria absoluta, para que não seja, nunca, o fruto da vontade de uma minoria ocasionalmente em condições de fazer prevalecer sua voz. Essa maioria é assim um sinal certo da maior ponderação que o constituinte quis ver associada ao seu estabelecimento. Paralelamente, deve-se convir, não quis o constituinte deixar ao sabor de uma decisão ocasional a desconstituição daquilo para cujo estabelecimento exigiu ponderação especial. Aliás, é princípio geral de Direito que, ordinariamente, um ato só possa ser desfeito por outro que tenha obedecido à mesma forma,’

assim continua

‘... a lei ordinária, o decreto-lei e a lei delegada estão sujeitos à lei complementar. Em consequência disso não prevalecem contra elas, sendo inválidas as normas que a contradisserem’

A tese pela hierarquia da lei complementar sobre a lei ordinária (e os atos que têm a mesma força que esta – a lei delegada e a medida provisória) é fortemente criticada, alegando-se que ambas retiram seu fundamento de validade da própria Constituição, bem, como possuem diferentes campos materias de competência.

Em relação ao primeiro argumento, devemos lembrar que todas as espécies normativas primárias retiram seu fundamento de validade da própria Constituição Federal, inclusive as próprias Emendas Constitucionais, e nem por isso se diga que estariam no mesmo patamar hierárquico que as demais.

O segundo argumento, tecnicamente corretíssimo, corresponde a uma das diferenças entre lei complementar e lei ordinária. Enquanto a primeira tem reservadas as matérias pelas quais poderá ser editada, a segunda possui um campo residual de competência. Ocorre que o Direito como ciência não é estanque, e determinada matéria reservada à lei complementar poderá possuir tantas subdivisões, que em uma delas poderá acabar confundindo-se com outra matéria residual a ser disciplinada por lei ordinária.” (in Direito Constitucional, Ed. Atlas, 3ª ed., 1998, p. 465-6)

5.1.3. Todavia, há entendimento firmado por esta Corte, por nós esposado, explicitado mediante a Decisão nº 224 – Plenário, de 13/04/94, de que o sigilo bancário de que trata o art. 38 da Lei nº 4.595/64 não se aplica às fiscalizações efetuadas por este Tribunal. Afasta-se, assim, o alegado conflito entre esta norma de caráter

complementar e o art. 42 da Lei nº 8.443/92. Clara a inferência, se se interpretar sistemática e teleologicamente aquele artigo, de que o sigilo bancário consiste num instituto cujo fim se constitui em preservar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem dos usuários do sistema financeiro, não assistindo razão ao gestor que busque nele amparo para tentar eximir-se do dever constitucional de prestar contas do bom e regular uso de dinheiros públicos dispostos sob sua responsabilidade.

5.1.4. Reforça esse entendimento o contido nos autos do MS nº 21.729-4-DF, impetrado no STF pelo Banco do Brasil contra a quebra extrajudicial do sigilo bancário em razão da missão constitucional do Ministério Público, em que posicionamentos majoritários, cujos excertos de maior interesse transcrevemos abaixo, trataram lapidarmente de tal questão:

a) voto do Exmo. Sr. Ministro Sepúlveda Pertence:

“ Não entendo que se cuide de garantia com ‘status’ constitucional. Não se trata de intimidade protegida no inciso X do art. 5º da Constituição Federal. Da minha leitura, no inciso XII da Lei Fundamental, o que se protege, de modo absoluto, até em relação ao Poder Judiciário, é a comunicação de dados e não os dados, o que tornaria impossível qualquer investigação administrativa, fosse qual fosse. (...)

No caso, entretanto, há um dado, para mim bastante, já acentuado por vários dos Senhores Ministros: a revelação de que o mecanismo da equalização das taxas de juros importa utilização de recursos públicos, de recursos do Tesouro Nacional para viabilizar as questionadas operações de crédito privilegiado à lavoura canavieira. Há, pois, como objeto das indagações do Procurador-Geral ao Banco do Brasil, não operações bancárias comuns, mas atos de gestão de dinheiros públicos. Ora, em matéria de gestão de dinheiro público, não há sigilo privado, seja ele de ‘satus’ constitucional ou meramente legal, a opor-se ao princípio basililar da publicidade da administração republicana.”

b) voto do Exmo. Sr. Ministro Octávio Galotti:

“ Quando se trata de sociedade de economia mista, a Constituição estabeleceu, no art. 173, uma equiparação, com regime jurídico, às pessoas jurídicas de direito privado, mas essa equiparação comportou sempre um temperamento, quando se cuida do controle das operações financeiras dessas entidades, que estão sujeitas, até mesmo, ao controle do Tribunal de Contas da União.

(...)

Penso, Sr. Presidente, que essa é uma operação na qual o Banco do Brasil não age como banco comercial. Não se pretende devassar conta de particulares, mantida em depósito no Banco do Brasil. Está, ele, nesse caso, desempenhando a função de agente delegado do Governo Federal, e, por isso, não se acha em causa, propriamente, a quebra de um sigilo. Deste se acha imune por sua natureza, a operação realizada com dinheiros públicos, cujo dispêndio, ao revés, está sujeito, pelo art. 37 da Constituição, para não dizer ao princípio da moralidade, pelo menos, sem dúvida alguma, ao princípio da publicidade.”

c) voto do Exmo. Sr. Ministro Francisco Rezek:

“Parece-me, antes que qualquer outra coisa, que a questão jurídica trazida à corte neste mandado de segurança não tem estatura constitucional. Tudo quanto se

estampa na própria carta de 1988 são normas que abrem espaço ao tratamento de determinados temas pela legislação complementar. É neste terreno, pois, e não naquele da Constituição da República, que se consagra o instituto do sigilo bancário – do qual já se repetiu “ad nauseum”, neste país e noutros, que não tem caráter absoluto. Cuida-se de instituto que protege certo domínio – de resto nada transcendental, mas bastante prosaico – da vida das pessoas e das empresas, contra a curiosidade gratuita, acaso malévola, de outros particulares, e sempre até o exato ponto onde alguma forma de interesse público reclame sua justificativa prevalência.

(...)

Numa reflexão extralegal, observo que a vida financeira das empresas e das pessoas naturais não teria mesmo por que enclausurar-se ao conhecimento da autoridade legítima – não a justiça tão-só, mas também ao parlamento, o Ministério Público, a administração executiva, já que esta última reclama, pela voz da autoridade fiscal, o inteiro conhecimento do patrimônio, dos rendimentos, dos créditos e débitos e até mesmo do mais discreto dos contribuintes assalariados. Não sei a que espécie de interesse serviria a mística do sigilo bancário, a menos que se presumam falsos os dados em registro numa dessas órbitas, ou em ambas, e por isso, não coincidentes o cadastro fiscal e o cadastro bancário das pessoas e das empresas.”

5.1.5. Posto isso, é impositivo precisar que inadmissibilidade da sonegação por parte do Banco do Brasil de quaisquer processos, documento ou informações solicitados por ocasião de inspeções ou auditorias efetivadas por esta Corte reside não apenas em dispositivo legal, o art. 42 da Lei nº 8.443/92, mas também – e principalmente – em preceito constitucional, a saber, os arts. 70, caput, e 71 da Carta Magna.

5.1.6. Em suma, a questão que se apresenta respeita à viabilidade jurídica de uma norma infraconstitucional – art. 38 da Lei nº 4.595/64 – impedir a concretização das competências atribuídas constitucionalmente a este Tribunal. Fosse exequível tal hipótese, haveria órgãos da administração pública não totalmente sujeitos ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio desta Corte, em descumprimento, por igual, ao princípio constitucional que obriga todos os agentes públicos a prestar contas dos seus atos, como estabelece o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Evidencia-se, dessa forma, a impossibilidade de a Lei nº 4.595/64 obstar ou reduzir o alcance das normas constitucionais expressas mediante os arts. 70 e 71 da Lei Maior.

5.1.7. Entendemos que o atendimento à solicitação de documentos em pauta não estaria sucitando a quebra de sigilo bancário, mas apenas sua transferência para os técnicos desta Corte, sobre os quais recai o mesmo dever, como determina o art. 86, IV, da Lei nº 8.443/92.

5.1.8. Ante o que se viu nesse tópico, reputamos improsperável a alegação nele examinada.

## **5.2. Segunda questão** (levantada às fls. 4/7, itens 9/18, e 9/10, itens 22/26)

5.2.1. A Constituição Federal, mediante o seu art. 70, atribui ao Congresso Nacional, mediante o controle externo, a “fiscalização contábil, financeira, orça-

mentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação, das subvenções e renúncia de receitas”. O Banco do Brasil S.A. tem o poder e o dever manter sigilo sobre os atos de gestão interna que não tenham refletido sobre tais aspectos, abrigados pelo direito à privacidade, que contém o direito de não emitir pensamento, garantido pelo art. 5º, X, da Lei Maior.

5.2.2. Os relatórios de auditoria interna, o do Conselho Fiscal e os do Departamento de Disciplina, não respeitam à gestão contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial do Banco do Brasil. Trata-se de documentos que consubstanciam atos de gestão do Banco, elementos de auxílio do administrador, sem força vinculante, com conteúdos subjetivos, sem qualquer força probatória, inaptos para a formação de juízo de valor por terceiros, que não têm reflexos nos aspectos constitucionais indicados na Constituição, não se sujeitando à fiscalização a que alude o art. 70 da Constituição. Sobre eles incide a proteção legal e constitucional à inviolabilidade do sigilo.

5.2.3. Seria obstaculizada a auditoria externa efetuada por este Tribunal pelo simples fato de não ter sido dado a seus analistas acesso aos mencionados relatórios?

5.2.4. A documentação solicitada tem caráter eminentemente particular, presta-se como orientação privativa e reservada para a coordenação e para o encaminhamento de soluções de assuntos peculiares ao Banco do Brasil. O Tribunal de Contas da União dela não carece para exercer neste Banco sua função constitucional, pois o seu não-fornecimento em nada prejudica ou dificulta a fiscalização a seu encargo.

5.2.5. Os relatórios em questão assemelham-se às fichas cadastrais dos clientes do Banco, a cujo fornecimento de cópias não está obrigada qualquer de suas autoridades. As anotações constantes de seu cadastro, como também dos relatórios de auditoria, cuidam de notas gerais sobre crédito e procedimento de indivíduos e não devem ser dados a conhecer, mesmo porque consubstanciam freqüentemente juízos de caráter privado sobre indivíduos e fatos. Assim, esta instituição financeira não está obrigada a emitir opiniões privativas.

5.2.6. O eminente Dr. Miguel Pró de Oliveira Furtado, Consultor da União, emitiu o Parecer nº AGU/PRO-04/96-DOU de 12/09/96, em que tratou da questão do sigilo bancário e fiscal frente a este Tribunal, defende a mesma tese aqui sustentada. Trechos do parecer relacionados ao paralelo aqui traçado encontram-se transcritos às fls. 6/7.

5.2.7. O relatório de auditoria, assim como os relatórios do Conselho Fiscal e do Departamento de Disciplina, são documentos impregnados de impressões pessoais. Porque continentes de juízos particulares, são destituídos de valor probatório. A Lei veda qualquer manifestação de apreciações pessoais, consoante o que preceitua o art. 213 do Código de Processo Penal. É verdade que não se pode afirmar ser o Banco do Brasil uma testemunha; todavia, parece que o texto do citado dispositivo legal contribui para o adequado entendimento da matéria, que realça falta de importância ou até a impertinência de manifestações pessoais para a solução da lide.

O caráter subjetivo de tais relatórios o faz com que eles não se prestem para subsidiar a fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União.

5.2.8. Cabe perquirir qual a utilidade dos relatórios solicitados para os trabalhos de auditoria deste Tribunal, em que circunstâncias teriam eles reflexos nos campos de atuação desta Corte constitucionalmente prescritos, se não poderia este Tribunal chegar a conclusão diversa da a que chegou a auditoria interna ou do Conselho Fiscal, se a auditoria externa, enfim, estaria obstaculizada pelo simples fato de não terem os auditores obtido acesso aos aludidos relatórios.

#### **Exame**

5.2.9. A propósito dessa questão, extrai-se do relatório do Exmo. Sr. Ministro Bento José Bugarin, Relator da Decisão nº 207/98 – Plenário (Ata nº 15/98):

“Faço notar (...) que utilização de relatórios de auditoria interna é usual e perfeitamente pertinente, pois pode trazer importantes contribuições aos trabalhos auditoriais.

(...)

(...) lembro que o exame da atuação dos sistemas de controle interno das entidades auditadas, o que inclui as unidades de auditoria interna, há muito constitui técnica básica de auditoria descrita em todos os manuais do ramo. Tal prática, constituiu, já em 1972, Norma Geral de Auditoria editada pelo Banco Central do Brasil. As Normas Relativas ao Trabalho do Auditor aprovadas pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil igualmente incluem o estudo e avaliação do sistema de controle interno dentre as normas de auditoria geralmente aceitas. (...)

Faz-se oportuna referência ao fato de os relatórios de auditoria não terem valor probante. De fato, é sabido que as conclusões dos relatórios de auditoria, de ‘per si’ não constituem prova. O mesmo se aplica às conclusões das equipes de auditoria do Tribunal. O Plenário decidirá sempre com base nas provas objetivas juntadas aos autos, cuja seleção competirá ao Tribunal de não ao ente fiscalizado.

Urge, também, rebater com mais veemência a afirmação de que os trabalhos de auditoria interna referem-se a circunstâncias não sujeitas ao controle desta Corte. Obviamente os relatórios de auditoria interna devem, necessariamente, dizer respeito, justamente, à questão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Banco do Brasil. Se assim não fosse, a ação da unidade certamente estaria de todo irregular, mas também nesse caso os documentos deveriam ser entregues ao Tribunal por força de dispositivos constitucionais e da Lei nº 8.443/92, (...)”

5.2.10. A avaliação dos controles internos da entidade é tarefa afeita e imprescindível ao controle externo exercido com o auxílio desta Corte, órgão constitucionalmente encarregado de julgar todos os atos de gestão dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos. A alegação de que tais documentos têm conteúdo meramente subjetivo, sem força probatória, não afeta o fato de poderem eles se prestar como importantes subsídios aos trabalhos desse Tribunal.

5.2.11. Ademais, a prosperar a alegação do recorrente, estar-se-ia invertendo o poder conferido a quem efetua a atividade de controle – impossibilitando mesmo a

eficácia e a efetividade deste –, pois a entidade fiscalizada é que estaria ditando quais documentos interessariam aos trabalhos de fiscalização: um manifesto absurdo.

5.2.12. Desse modo, não procede a alegação.

**5.3. Terceira questão** (levantada às. fls. 8/9, itens 19/22)

5.3.1. Reza o art. 363, IV, do Código de Processo Civil:

“ Art. 363 A parte e o terceiro se escusam de exhibir, em juízo, o documento ou a coisa:

.....  
IV – se a exibição acarretar a divulgação de fatos, a cujo respeito, por estado ou profissão, devam guardar segredo; “

5.3.2. Portanto, uma das atribuições fundamentais dos auditores do Banco do Brasil reside na manutenção do sigilo acerca dos fatos apurados no desenvolvimento de suas atividades, fornecendo os dados decorrentes dessa apuração à administração, que poderá aproveitá-los se lhe convier.

5.3.3. A propósito deste dispositivo, leciona Humberto Theodoro Júnior:

“Do dever que incumbe às partes e aos terceiros de colaborar com o Poder Judiciário ‘para o descobrimento da verdade’ (arts. 339 a 341), decorre para o juiz o poder de determinar a exibição de documento ou coisa que se ache na posse das referidas pessoas, sempre que o exame desses bens for útil ou necessário para a instrução do processo. (...)

O documento ou coisa a ser exibida terá, obviamente, que manter algum nexo com a causa, para justificar o ônus imposto à parte ou ao terceiro possuidor. Caso contrário, a exibição deverá ser denegada por falta de interesse da parte em postulá-la.” (in Curso de Direito Processual Civil, 12ª ed., v. I, p. 433).

5.3.4. Os relatórios solicitados não têm utilidade para a instrução do processo de fiscalização em curso por conta deste Tribunal.

5.3.5. Afirma tacitamente o recorrente – à vista dos dispositivos legais por ele lembrados e segundo ele aplicáveis ao caso analogicamente – que a inutilidade desses relatórios suscita a caracterização da falta de interesse deste Tribunal em postular a sua exibição, e daí a obrigatoriedade de denegar-se esta última.

#### **Exame**

5.3.6. De início, válido assinalar que o autor da peça analisada confundiu-se ao afirmar que o comentário do doutrinador citado refere-se ao art. 363 do CPC. Consultando a obra citada, vimos que comentário trazido à baila refere-se à obrigatoriedade, em regra, das partes e dos terceiros colaborar com o Poder Judiciário mediante o cumprimento dos deveres estabelecidos pelos arts. 14, 340 e 341 do CPC – entre os quais o praticar ato que lhe for determinado (art. 340, III), como o de exhibir documentos ou coisa, se assim o exigir o juiz. Diversamente, o art. 363 do CPC, trata de casos que fazem exceção à obrigatoriedade de parte ou terceiro de praticar o ato que consista na exibição de documento ou coisa, dentre os quais o prescrito no seu inciso IV, qual seja, quando tal exibição acarretar a divulgação de fatos a cujo respeito, por estado ou profissão, se deva guardar sigilo. Portanto, o

comentário citado respeita uma determinada regra, enquanto o artigo que se afirmou por ele tratado refere-se, na verdade, a exceção a tal regra.

5.3.7. A denegação da exibição de documento ou coisa, de que trata o comentário do doutrinador citado, refere-se à situação em que inexistente nexos entre o documento ou a coisa cuja exibição é pleiteada, conforme a regra geral estabelecida pelos arts. 339 a 341 do CPC, e a causa em curso. Não há aqui qualquer relação com a exceção de que cuida o art. 363 daquele código.

5.3.8. No concernente à aplicação do conceito contido no comentário aludido ao caso em pauta, no que toca a esse nexo entre os documentos exigidos e a causa da fiscalização, já consta do exame elaborado no subitem 5.2 desta o nosso entendimento, amparado na jurisprudência dessa Corte, em favor da existência do nexo que se alega ausente.

5.3.9. A possibilidade de escusa de exhibir documentos em juízo prescrita pelo art. 363, IV, do CPC em favor de quem deva guardar segredos de fatos relacionados ao seu estado ou ao exercício de sua profissão, se tal exibição acarretar a divulgação de tais fatos, também não se aplica ao caso sob exame. Isso porque o dirigente da instituição, ao negar a exibição dos relatórios solicitados, não se qualifica como auditor obrigado a manter em sigilo os dados colhidos em seus trabalhos, conforme alegado. Sua condição, nesse particular contexto, é de administrador de recursos públicos obrigado a prestar contas, sem excluir os aspectos operacionais de sua gestão, a este Tribunal.

5.3.10. Por decorrência, não procede a alegação.

### **CONCLUSÃO**

Por tudo o que expusemos, ao submeter esta à apreciação superior, propomos conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.”

2.O Ministério Público, colocando-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica, manifesta-se nos termos abaixo transcritos:

“Trata-se de Pedido de Reexame, interposto pelo Banco do Brasil S/A contra a Decisão nº 417/99-TCU-Plenário, por meio da qual o Tribunal julgou a representação formulada pela 8ª SECEX, em decorrência de possíveis irregularidades na liberação de empréstimos, por parte do Banco, à Construtora Encol.

Em razão da recusa do Banco do Brasil em fornecer determinados documentos solicitados pela equipe que realizou inspeção na entidade, o Plenário do TCU assinou o prazo de quinze dias para que o Presidente do Banco apresentasse as informações solicitadas, sob pena de aplicação de multa.

No recurso encaminhado, a entidade solicita que este Tribunal desobrigue o Banco de apresentar os relatórios de sua auditoria interna, do Conselho Fiscal e do Departamento de Disciplina.

Preliminarmente, requer o recorrente que se determine o sobrestamento deste processo, uma vez que a obrigação da apresentação dos mencionados documentos é matéria que está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal, que ainda não se pronunciou quanto ao mérito. Menciona o despacho do Exmo. Sr. Ministro Néri da Silveira, deferindo pedido de liminar em mandado de segurança (MS nº 23.168-5),

suspendendo os efeitos das Decisões n.ºs 207 e 230/98-TCU-Plenário, que estabeleciam prazo para apresentação de relatórios elaborados pela auditoria interna do Banco do Brasil (fls. 11/12, vol. X).

Entendemos que não deva prosperar a pretensão da entidade. A liminar conferida só produz efeitos em relação às decisões específicas que menciona. Não nos parece razoável que o TCU fique impedido, ou pelo menos seriamente prejudicado, de analisar operações em que há indícios de elevados prejuízos aos cofres do Banco, até que o Supremo se manifeste quanto ao mérito da questão que ora se discute, uma vez que não é possível prever quando o pronunciamento definitivo irá ocorrer. Sabe-se que a eficácia das decisões desta Corte de Contas tem direta relação com a tempestividade com que elas são tomadas, relativamente ao momento em que as irregularidades ocorrem.

Alega o recorrente que os documentos mencionados não consubstanciarão atos de gestão do Banco. 'São eles elementos de auxílio ao administrador, sem força vinculante, com conteúdos subjetivos, sem qualquer força probatória, inaptos para a formulação de juízo por terceiros (...). Para o exercício de suas funções constitucionais, ousa-se afirmar que essa Corte de Contas não necessita daqueles documentos' (fl. 05, vol. X). Acrescenta que os relatórios em questão assemelhar-se-iam às fichas cadastrais de clientes do Banco, em relação às quais não existiria obrigação de fornecimento de cópia a qualquer autoridade (fl. 06, vol. X).

Não se faz necessário tecer maiores comentários sobre os argumentos utilizados pelo recorrente, que foram os mesmos utilizados nos recursos interpostos às Decisões Plenárias n.ºs 015 e 016/97. Esses argumentos foram devidamente refutados nos relatórios e votos que fundamentaram as Decisões n.ºs 207 e 230/98-Plenário. Os relatórios de órgãos internos da entidade podem, sim, fornecer elementos importantes para a formação de um juízo quanto ao mérito das operações. Como registrou o analista da 10ª SECEX, às fl. 24, vol. X, seria um contra-senso admitir que a entidade fiscalizada pudesse 'decidir' quais os documentos que interessariam aos trabalhos de auditoria desse Tribunal.

Cabe mencionar, ainda, que a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 74, inciso IV, que uma das finalidades do Controle Interno é 'apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.' O §1º desse mesmo artigo dispõe que 'os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária'. Seria um absurdo negar-se o acesso, ao órgão responsável pelo Controle Externo na esfera federal, a relatórios produzidos pela auditoria interna da entidade.

O recorrente também alega que os relatórios solicitados envolveriam questões relativas ao sigilo bancário, que estaria protegido, em razão do disposto no artigo 38 da Lei nº 4.594/64.

Desnecessário, novamente, analisar com mais profundidade a alegação apresentada, uma vez que constitui entendimento por diversas vezes firmado por este

Tribunal, que o sigilo bancário de que trata o mencionado dispositivo legal não se aplica às fiscalizações realizadas pelo TCU (Decisões Plenárias n<sup>os</sup> 224/97 e 538/97).

Ante o exposto, manifestamos anuência à proposta da 10<sup>a</sup> SECEX (fls. 27/28, vol. X): conhecer o recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.”

É o Relatório.

## VOTO

Considero, de início, que o presente recurso deva ser conhecido, posto que preenche os requisitos de admissibilidade fixados pelo art. 48 e seu parágrafo único, da Lei n<sup>o</sup> 8.443/92, já que interposto dentro do prazo, pela primeira vez e subscrito por procurador devidamente credenciado pelo interessado, o qual, comprovadamente, têm interesse de agir.

2.Quanto ao mérito, enfatizo que, mais uma vez, esta Corte depara-se com a negativa de entrega de documentos por parte de um seu jurisdicionado, ao exercer competência expressamente inculpada no art. 71, inciso IV, da Constituição. E novamente protagonizada pelo Banco do Brasil, sob as mesmas alegações anteriores de que o sigilo bancário o impede de fornecer tais documentos.

3.Quando menciono mais uma vez, é pelo fato de que a questão, no âmbito desta Corte, já foi amplamente discutida e o entendimento sempre foi no sentido de que os argumentos apresentados pela Entidade não procedem, uma vez que contrariam expressa determinação contida no Art. 42 da Lei n<sup>o</sup> 8.443/92 que determina: “*nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto*”. Reforço que o entendimento defendido pelos gestores do Banco não apenas viola expressa determinação legal, como torna letra morta as competências conferidas a esta Corte pelo art. 71, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal.

4.Tanto a 10<sup>a</sup> SECEX quanto o Ministério Público, em todas as oportunidades que se manifestaram sobre a questão, expressaram o entendimento de que não procedem os argumentos apresentados pelo recorrente. Desta feita, tanto um quanto o outro, reforçam o entendimento por eles defendidos em outras oportunidades afirmando: são inaceitáveis os argumentos apresentados e se aceitos inviabilizam os trabalhos deste Tribunal.

5.Nesta oportunidade, a Unidade Técnica rebate ponto a ponto os argumentos apresentados pelo recorrente, não deixando dúvida de que o instituto do sigilo bancário não é propriamente uma norma de caráter constitucional, como alegado pelo recorrente.

6.Merece destaque o raciocínio desenvolvido de forma clara e objetiva pela 10<sup>a</sup> SECEX, assentado em vasta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que “*a questão que se apresenta respeita à viabilidade jurídica de uma norma infraconstitucional – art. 38 da Lei n<sup>o</sup> 4.595/64 – impedir a concretização das competências atribuídas constitucionalmente a este Tribunal. Fosse exequível tal hipótese, haveria órgãos da administração pública não totalmente sujeitos ao controle*

*externo exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio desta Corte, em descumprimento, por igual, ao princípio constitucional que obriga todos os agentes públicos a prestar contas dos seus atos, como estabelece o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Evidencia-se, dessa forma, a impossibilidade de a Lei nº 4.595/64 obstar ou reduzir o alcance das normas constitucionais expressas mediante os arts. 70 e 71 da Lei Maior.”*

7. Incorre em manifesto equívoco o recorrente, como bem salienta a Unidade Técnica, quando argumenta que a entrega da documentação solicitada por esta Corte importa na quebra do sigilo bancário e que a mesma é desnecessária para o desempenho das competências desta Corte.

8. Não se trata propriamente de quebra de sigilo bancário, mas de simples transferência de informações para os técnicos desta Corte, sobre os quais recai o mesmo dever de sigilo, não apenas bancário, mas de qualquer informação que obtenham em razão do desempenho de suas atribuições, consoante determina o art. 86, IV, da Lei nº 8.443/92. Não procede, portanto, o argumento do recorrente de que poderá vir a ser responsabilizado pela possível divulgação de informações de que deveria guardar segredo, pois tal responsabilidade seria repassada a quem tem esse mesmo dever por expressa determinação legal.

9. Observe-se que a responsabilidade por danos causados a terceiro independe da hierarquia da norma violada, posto que os efeitos do descumprimento de qualquer delas são exatamente os mesmos. Assim, se servidor desta Corte, no desempenho de suas atribuições, por violação do art. 86, IV, da Lei nº 8.443/92, acarretar prejuízos a terceiro, infringindo, por via de consequência, o art. 38 da Lei nº 4.595/64, certamente a sua responsabilidade será exatamente a mesma daquele servidor que violar tão-somente o mencionado art. 38, isto é, responderá civil e penalmente pelo ato praticado.

10. Nesse sentido, reforço o que já afirmei antes, a transferência do sigilo transfere também a esta Corte, enquanto parte integrante da União Federal, a responsabilidade por possíveis danos causados a terceiro, haja vista a responsabilidade objetiva do Estado, estipulado na forma do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, e ao servidor a responsabilidade criminal.

11. Note-se que esta Corte não tem como objetivo acessar indiscriminadamente as contas-correntes da ENCOL, de outros envolvidos ou de servidores do Banco. O que se pretende examinar, por dever de ofício como por dever de ofício também têm acesso a essas mesmas informações todos os servidores do Banco independentemente do seu nível hierárquico, é se os atos praticados pelos servidores do Banco do Brasil foram ou não regulares e se observaram os ditames da lei, com base em documentos de domínio ou de posse da Entidade, e em defesa do patrimônio público.

12. Não se tratam de documentos particulares, mas do Banco do Brasil, os quais devem sempre estar à disposição daqueles que, juntamente com os gestores, têm o dever de preservar o patrimônio da Entidade, a exemplo do Tribunal de Contas a quem foi conferido, constitucionalmente, como órgão que auxilia o Congresso

Nacional, a competência de fiscalizar o patrimônio público, sob os aspectos financeiro, contábil, orçamentário, operacional e patrimonial.

13. Acolhidos os argumentos do Banco do Brasil, certamente esta Corte deixará de dar cumprimento às suas competências constitucionais, especialmente as consignadas no art. 71, incisos II e IV, pois terá restringidos os seus trabalhos de auditoria ou, se realizá-los, não merecerão credibilidade pois suas conclusões estarão condicionadas pelo auditado; nem poderá também proceder ao julgamento das contas, uma vez que o próprio gestor definirá quais documentos poderão ser ou não examinados. Seria, no mínimo temerário, este Tribunal dar quitação a qualquer gestor sem ter acesso irrestrito a todo e qualquer documento e sem poder definir quais os documentos necessários à demonstração da regular aplicação dos recursos fiscalizados.

13. Ainda que se admita que o sigilo bancário está protegido pelo inciso X do art. 5º da Constituição Federal, certamente a interpretação dada pelo recorrente não se calça na melhor exegese, eis que, como já afirmei, tornaria letra morta outros dispositivos constitucionais.

14. Sobre a melhor interpretação para a questão cumpre transcrever os ensinamentos de Carlos Maximiliano (*in* *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 14ª edição):

“Quando a Constituição confere poder geral ou prescreve dever franqueia também, implicitamente, todos os poderes particulares, necessários para o exercício de um, ou cumprimento do outro.

É força não seja a lei fundamental casuística, não desça a minúcias, catalogando poderes especiais, esmerilhando providências. Seja entendida inteligentemente: se teve em mira os fins, forneceu meios para os atingir. Variam estes com o tempo e as circunstâncias: descobri-los e aplicá-los é a tarefa complexa dos que administram.

À regra enunciada acima é completada por duas mais: a) Onde se mencionam os meios para o exercício de um poder outorgado, não será lícito implicitamente admitir novos ou diferentes meios, sob o pretexto de serem mais eficazes ou convenientes; b) Onde um poder é conferido em termos gerais, interpreta-se com estendendo-se de acordo com os mesmos termos, salvo se alguma clara restrição for deduzível do próprio contexto, por se achar ali expressa ou implícita.”

15. Vê-se, pois, que se a Constituição conferiu a este Tribunal amplos poderes para auditar todos os órgãos e entidades públicas, não poderia ter estabelecido restrição ao acesso a qualquer tipo de documento pertencente a tais órgãos ou entidades. Entendemos que para o perfeito exercício dessa prerrogativa constitucional (art. 71, inciso II e IV), a norma da Lei Maior não necessita explicitar a forma como deva ser exercido esse poder-dever, inclusive em relação ao conhecimento e exame de documentos protegidos por qualquer tipo de sigilo: fiscal, bancário, ou de segurança nacional. Se a Constituição pretendesse fazer alguma restrição a esse exercício constitucional teria sido expressa, não tendo enumerado os meios que seriam utilizados no desempenho de suas funções.

16. Equívoca-se o recorrente quando imagina que a função desta Corte restringe-se ao exame das formalidades relativas aos lançamentos contábeis dos seus jurisdicionados e assim dando cumprimento às suas incumbências constitucionais.

17. Frise-se, por oportuno, que nem mesmo as auditorias independentes aceitam emitir seus pareceres sobre a consistência dos demonstrativos contábeis, sem o acesso irrestrito a todo e qualquer documento que lhes permita uma avaliação dos lançamentos de contabilidade efetuados diariamente. A elas também é transferido todo e qualquer sigilo que recaia sobre tais documentos. Ressalte-se, além disso, que há muito foi superada aquela idéia de que as auditorias objetivam apenas verificar os lançamentos contábeis. Estou certo de que nenhum auditor, seja ele independente, interno ou externo, aceitará auditar qualquer entidade com restrições. Sobre a questão não é demais transcrever os ensinamentos do Professor A. Lopes de Sá (*in* Curso de Auditoria, 7ª edição), em que deixa claro que os meios utilizados em uma auditoria serão sempre aqueles necessários ao fins colimados:

“Para o desempenho de sua função, os meios usados são todos os disponíveis e necessários, tais como:

1. documentos (contratos, recibos, notas, faturas, duplicatas, guias, notas promissórias etc.);
2. fichas de lançamentos, listagens;
3. livros ou fichas de registro, fitas, discos e disquetes de computadores;
4. demonstrações (balanços, lucros e perdas, análises de contas etc.);
5. elementos físicos (estoques, bens móveis etc.);
6. impressos de rotina interna (ordens de compra, requisições de materiais, boletins de recepção, folhas de serviço, boletins de custo, folhas de pagamento, fichas de férias, registros de empregados, notas de transferências, controles de ações etc.);
7. elementos humanos (para pesquisas diretas, tais como operários, chefes de produção, funcionários de escritório etc.).

O que não se pode perder de vista na observação do objeto da técnica da auditoria é que esta não se limita mais dentro do acanhado campo estático que lhe tinha reservado, ou seja, a simples verificação.

Verificar sem interpretar, sem orientar, sem criticar é tarefa que não tem expressão e não atende aos interesses da administração científica.”

18.No caso específico desta Corte, há que se observar que além de examinar se a operação está perfeita sob o aspecto contábil deve perquirir também sobre se a mesma foi realizada de forma regular e guarda conformidade com a lei. Nesse sentido, é impossível aferir a regularidade de qualquer operação sem o acesso aos documentos técnicos e jurídicos nela envolvidos.

19.Observe-se que, no caso presente, existe a suspeita de que os empréstimos à ENCOL foram realizados de forma irregular e trouxeram prejuízos da ordem R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais). Tais prejuízos seriam superiores aos lucros de R\$ 390.000.000,00 (trezentos e noventa milhões de reais) obtidos pelo Banco no primeiro semestre deste ano. Convenhamos, não seria propriamente uma temeridade, mas uma total irresponsabilidade desta Corte julgar as contas dos gestores do Banco do Brasil enquanto esta questão não for definitivamente esclarecida, sob pena de, posteriormente, ser considerada omissa e conivente com tais atos. Obviamente o Tribunal não poderá avaliar se referido empréstimo foi ou não concedido de

forma regular sem acesso a todo e qualquer documento, a exemplo dos cadastros da empresa, saldos médios, balanços e balancetes, garantias oferecidas, etc.

20. Colocando-me de acordo com os demais argumentos e conclusões da Unidade Técnica e do Ministério Público, concordo em que as justificativas do recorrente tornam letra morta dispositivos constitucionais que expressamente determinam a esta Corte a fiscalização da coisa pública, seja mediante auditorias ou seja pela apreciação de contas, entendo que deve ser negado provimento ao presente recurso, ainda que pendente no Supremo Tribunal Federal o desfecho de ação tratando do assunto versado neste processo.

21. Gostaria, por último, de ressaltar que as constantes negativas do Banco do Brasil em fornecer documentos a esta Corte, leva-me à conclusão de que o mesmo não pretende ser fiscalizado pelo Congresso Nacional, a quem compete o grande controle externo, nos termos do art. 70 da Constituição Federal. Nesse sentido entendo oportuno que se comunique ao Poder Legislativo que a fiscalização que vem sendo efetivada por esse Tribunal junto ao referido Banco do Brasil não pode certificar a lisura dos procedimentos adotados por seus administradores, no que concerne à concessão de crédito e demais atividades-fim da instituição, em virtude dos constantes óbices opostos aos trabalhos de auditorias desta Corte, sob o pretexto do sigilo bancário. Tal providência é necessária, para que não recaia, posteriormente, qualquer responsabilidade sobre este Tribunal em face de eventuais danos causados ao Erário pelos administradores daquela unidade bancária.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

## DECISÃO Nº 768/2000 -TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo: TC-003.268/1999-3
2. Classe de Assunto: I - Pedido de Reexame
3. Interessado: Banco do Brasil S.A.
4. Entidade: Banco do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha
7. Unidade Técnica: 10ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. com fundamento no art. 48 e seu parágrafo único, da lei nº 8.443/92, conhecer do presente Pedido de Reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;
  - 8.2. comunicar às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que a fiscalização que vem sendo realizada por este Tribunal junto ao Banco do Brasil, não logrou certificar a lisura dos procedimentos adotados por seus administradores, no que concerne à concessão de crédito e demais atividades-fim da instituição, em virtude dos constantes óbices opostos aos trabalhos de auditorias desta Cor-

---

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 29/09/2000.

te, sob o pretexto dos sigilos bancário e comercial, encaminhando-se-lhes cópia desta Decisão bem como do Relatório e do Voto que a fundamenta;

8.3. encaminhar cópia da presente Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam as Presidências das Comissões de Fiscalização Financeira do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

9. Ata nº 37/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 20/09/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros Presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Benjamin Zymler.

11.2. Ministro que alegou suspeição: Adylson Motta.

IRAM SARAIVA  
Presidente

ADHEMAR PALADINI GHISI  
Ministro-Relator

---

**LEI Nº 9.755, DE 1998 – OBRIGAÇÕES DE ESTADOS E  
MUNICÍPIOS COM A *HOMEPAGE* CONTAS PÚBLICAS,  
MANTIDA PELO TCU  
Representação**

---

Ministro-Relator Bento José Bugarin

Grupo: II – Classe VII – Plenário

TC-011.784/1999-7

Natureza: Representação.

Órgão: (não aplicável).

Interessado: Francisco Ednaldo Praciano, Vereador em Manaus/AM.

*Ementa: Representação acerca do descumprimento, por órgãos e entidades estaduais e municipais, à Lei 9.755, de 1998, que dispõe sobre a **homepage** Contas Públicas, mantida por este Tribunal. Procedência. Impossibilidade jurídica de esta Corte exigir de estados e municípios o cumprimento ao mencionado diploma legal. Ciência ao interessado. Arquivamento do processo.*

## RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo Vereador Francisco Ednaldo Praciano, da Câmara Municipal de Manaus, versando sobre possível descumprimento, por parte dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Amazonas, à Lei nº 9.755, de 16/12/98, – que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pela *Internet* por meio da *homepage* “*Contas Públicas*”, criada por este Tribunal em obediência ao mesmo diploma legal.

Ao final, solicita o nobre Vereador que “*esta Corte de Contas atue no sentido de fiscalizar o cumprimento da citada Lei pelas autoridades por ela obrigadas a este cumprimento*”.

### **Parecer da SECEX/AM**

A matéria foi instruída, inicialmente, no âmbito da SECEX/AM, tendo a Analista responsável feito as seguintes considerações entre outras:

- a Representação encontra respaldo no inciso III do art. 37-A da Resolução TCU nº 77/96;

- a inserção de dados na *homepage Contas Públicas* foi regulamentada por este Tribunal por meio da IN nº 28, de 5/5/1999, cujo Relator foi o Ministro Valmir

Campelo, e de cujo teor tomaram conhecimento todas as autoridades públicas das três esferas de Governo mediante Avisos emitidos pela Presidência desta Corte, que também solicitou, nos mesmos expedientes, a adoção das providências necessárias para o cumprimento da norma;

- instruções técnicas foram também fornecidas a todos os órgãos federais detentores dos dados e informações primárias que deveriam constar na *homepage*, mediante a expedição de ofícios pela Secretaria-Geral de Controle Externo (SECEX);

- em agosto de 1999, foram expedidos novos Avisos da Presidência aos Governadores de Estados e aos Prefeitos Municipais, reiterando as providências originalmente solicitadas, bem como informando quais os procedimentos que deveriam ser seguidos por Estados e Municípios para que suas páginas próprias se integrassem à *homepage Contas Públicas*;

- a SECEX/AM, por seu turno, encaminhou os Ofícios-Circulares nºs 05 e 07/99 aos órgãos e entidades federais, aos Prefeitos e às Câmaras Municipais, dando conhecimento das providências adotadas pelo TCU para o implemento da referida Lei;

- dos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais do Estado do Amazonas apenas as Procuradorias da República e Regional do Trabalho/11ª Região já criaram seus *sites*, cujos *links* se encontram na *homepage Contas Públicas*;

- “Afora os aspectos jurídicos e técnicos para a criação da página, restaram, em nosso entendimento, obstáculos de ordem financeira, material, operacional, tecnológica, dentre outras, que estão dificultando a adesão de algumas entidades à *homepage Contas Públicas*. Devemos lembrar que muitos municípios amazonenses ainda não estão conectados à rede *Internet*. Há que se considerar, ainda, aqueles que não dispõem de rede telefônica, possuindo, se muito, um posto que serve a toda a comunidade.”;

- com as providências já adotadas para a implementação da *homepage*, as atribuições afetas a este Tribunal estão sendo cumpridas, restando, pois, sem procedência a solicitação do interessado, no sentido de que esta “Corte fiscalize o cumprimento da citada Lei»;

- “A Lei nº 9.755/98, ao conferir nova atribuição ao Tribunal, não previu os correspondentes meios de garantia de sua efetivação, no que tange a Estados e Municípios, sobre os quais o TCU não tem jurisdição quanto à gestão de seus recursos próprios. Não foram previstas sanções aos responsáveis que não disponibilizassem as informações requeridas. Entretanto, a norma encontra-se em plena vigência, e, pelo princípio constitucional da legalidade, todos os entes públicos estão obrigados ao seu cumprimento”.

*Por essas razões, propôs a Analista, no que foi acompanhada pela Titular da SECEX/AM, que o Tribunal conheça da Representação, uma vez que, formulada nos termos do inciso III do art. 37 da Resolução/TCU nº 77/96, preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno do TCU, para no mérito considerá-la procedente, assinando-se prazo para que os responsáveis adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei nº 9.755/98.*

### **Parecer da SEGECEX**

Por considerar que as dificuldades de adesão à *homepage* Contas Públicas, mencionadas pela SECEX/AM, não estariam adstritas apenas aos órgãos e entidades sediados no Estado do Amazonas, determinei o exame dos autos pela SEGECEX, cuja Titular, Dra. Rosângela Paniago Curado Fleury, emitiu circunstanciado parecer, do qual transcrevo os principais trechos e argumentos:

“Por meio da IN TCU nº 28/99 e da Portaria TCU nº 186/99, o Tribunal de Contas da União fixou o arcabouço normativo necessário e suficiente ao cumprimento da Lei nº 9.755/98, como já observado pela Secex-AM.

Incontinente à adoção da IN, foram deflagradas todas as ações, por parte desta Corte de Contas, no sentido de se viabilizar a efetiva implementação da *homepage*, segundo o modelo estabelecido para o seu funcionamento.

A Presidência do Tribunal expediu os Avisos nº 242 a 306, de 1999, destinados a todos os Presidentes de Tribunais Superiores, Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados, ao Procurador-Geral da República, ao Advogado-Geral da União, aos Ministros de Estado, aos Governadores dos Estados da Federação, aos Prefeitos Municipais de todo o País, aos Presidentes das Assembléias Legislativas dos Estados da Federação e às Câmaras Municipais de todos os Municípios, com o objetivo de dar conhecimento da norma expedida pelo Tribunal e solicitar a adoção das providências necessárias.

Dessa forma, foi dada ciência, portanto, a todas as autoridades máximas dos Três Poderes da República nas três esferas da Federação, do *modus operandi* segundo o qual os agentes envolvidos deveriam proceder para viabilizar o funcionamento da *homepage* Contas Públicas, objetivando alcançar a efetividade da Lei nº 9.755/98.

Em um momento posterior, após a construção da página por parte do Tribunal, foram encaminhadas instruções técnicas a todos os órgãos federais detentores dos dados e informações primárias que deveriam constar na *homepage*, mediante a expedição, por parte da Secretaria-Geral de Controle Externo, dos ofícios nºs 26 a 34 e ofício-circular nº 04, todos no ano de 1999.

De igual modo foram expedidos novos Avisos da Presidência aos Governadores de Estados e aos Prefeitos Municipais, reiterando as providências originalmente solicitadas pelos expedientes referidos acima, bem como informando quais os procedimentos a serem seguidos por Estados e Municípios para que suas páginas próprias, tornando disponíveis os dados e informações requeridos pela Lei nº 9.755/98, se integrem à *homepage* Contas Públicas mantida pelo TCU.

Para melhor circunscrição do objeto do presente parecer solicitado pelo Relator, importante se faz esclarecer o funcionamento da *homepage* Contas Públicas, tal como normatizado por esta Corte de Contas, por meio da IN nº 28/99.

A página Contas Públicas provê o acesso organizado a todos os dados e informações elencados pela Lei nº 9.755/98. Para a consecução desse objetivo, esses dados e informações deverão ser colocados à disposição, para acesso via *Internet*, pelos próprios órgãos e entidades responsáveis pelas respectivas fontes primárias, segundo disposto no *caput* do art. 2º e seus incisos.

(...) Aos órgãos e entidades detentores das informações primárias é imputada essa obrigação, os quais deverão manter *sites* específicos para o acesso estruturado por intermédio de *links* disponíveis na *homepage* Contas Públicas, que remetem às respectivas páginas dos órgãos e entidades responsáveis segundo os incisos do art. 2º.

A estruturação de dados de cada um dos itens solicitados pela Lei nº 9.755/98 é definida segundo os elementos previstos no Anexo da IN 28/99, estruturação essa à que estão vinculados os dados e informações contidos nas páginas dos órgãos e entidades responsáveis.

O art. 6º estabelece, ainda, que as informações tornadas disponíveis na *Internet* segundo a sistemática definida pela IN são de responsabilidade dos órgãos e entidades mantenedores.

(...) Outra peculiaridade da operacionalização da *homepage* Contas Públicas pelo Tribunal consiste na natureza dessa atribuição fixada pela Lei nº 9.755 ao TCU, tal como foi entendida pelo E. Plenário.

O primeiro aspecto a ser considerado é a prerrogativa do Tribunal coordenar a montagem e manutenção de uma *homepage* envolvendo dados e informações de Estados e Municípios, quando na verdade a atuação deste órgão de controle externo restringe-se aos órgãos e entidades da esfera federal, com alcance sobre Estados e Municípios tão-somente nos casos de recursos originários da União.

Para harmonizar essa atribuição dada pela citada Lei com a precípua missão de controle e fiscalização impressa pela Constituição Federal ao Tribunal, é preciso entender essa atribuição fixada por norma infraconstitucional - e de fato assim entendeu o E. Plenário - como sendo uma **prestação de serviço** de divulgação de dados e informações à sociedade, que, embora indiscutivelmente nobre e valiosa, não se confunde com as competências fixadas pela Constituição, essas sim, de caráter controlador, dessas últimas derivando-se as prerrogativas de julgamento, condenação e determinação aos responsáveis.

**Decorrente desse entendimento, quando o TCU executa as atribuições da Lei nº 9.755/98, não fiscaliza, não julga e não condena, apenas presta serviço.**

Para melhor elucidação desse ponto, transcrevo alguns trechos do Parecer do Relator [Ministro Valmir Campelo]:

*‘20. Por outro lado, o conceito de controle externo atrelado à existência do TCU não é restrito a ponto de compreender somente atividades fiscalizatórias e suas derivações (apreciação, julgamento e condenação). Deve-se entender as atribuições deste Tribunal de forma mais abrangente a ponto de se incluir a prestação de serviços nos planos normativo, educativo e da divulgação, o que é compatível com a responsabilidade maior do Poder Legislativo ao qual pertence este Tribunal.*

*21. Parece-me que a questão não é entender a Lei nº 9.755/98 como inconstitucional, mas aceitá-la como um reforço a um conjunto de normas já existentes, dando cunho prático ao disposto nos arts. 37, caput, 162, caput, e 165, § 3º, da Constituição Federal. Entendo que a operacionalização desse novo sistema não revela intromissão do TCU nas contas dos Estados e Municípios, pois trata-se de mera coordenação para disponibilizar informações já existentes nesses níveis de governo, sem qualquer característica de fiscalização sobre os mesmos.*

.....

26. *Restaria a discussão sobre o fato do TCU estar normatizando para órgãos e entidades também dos Estados e Municípios. Veja-se que a normatização se restringe às formas e tempo de apresentação dos dados e informações. O Tribunal não normatizará sobre a obrigação dos Estados e Municípios fornecerem dados e informações em relação a recursos sobre os quais não tem jurisdição. Quem ordena a divulgação de dados por parte dos Estados e Municípios é a Lei, que, como já dissemos, tem margem assegurada nesse sentido por outras leis ordinárias e pela própria Constituição Federal. Então o TCU não estará agindo sob inconstitucionalidade. Ao contrário, estará coordenando uma prestação de serviço, contribuindo, exatamente, para que se cumpra a Constituição.*

O segundo aspecto, decorrente do primeiro, consiste em que, embora o TCU tenha parametrizado em Instrução Normativa os elementos e prazos de disponibilização dos dados e informações na *Internet*, não tem esse Tribunal força sancionadora em razão de descumprimento da norma por parte dos órgãos e entidades responsáveis, porquanto essa atribuição não é oriunda da competência de controle atribuída pela Constituição Federal, da qual decorre o poder de julgamento do TCU.

Ora, a Lei nº 9.755/98 ao conferir nova atribuição ao Tribunal, não previu os correspondentes meios de garantia de sua efetivação no que tange a Estados e Municípios, sob os quais o TCU não tem jurisdição quanto à gestão de seus recursos próprios.

A esse propósito, trago a colação a manifestação do Grupo de Trabalho responsável pelos estudos iniciais:

‘(...) Ora, é sabido que a estrutura da norma, segundo postulado por Hans Kelsen, contém a parte dispositiva e a sanção prevista em caso de descumprimento da parte dispositiva. Afirma, ainda, o jurista, que uma norma sem sanção é uma norma ineficaz, pois é da previsibilidade da sanção que se origina a força cogente da lei. No caso concreto sob análise, efetivamente, a Lei nº 9.755/98 não prevê sanção no caso de não realização dos comportamento por ela previstos (no caso, o Tribunal criar a *homepage* e, principalmente, os órgãos responsáveis pela divulgação das informações as tornarem acessíveis na *Internet*).’

(...) Afora esses aspectos jurídicos, existiriam obstáculos de ordem financeira, material, operacional, tecnológica, dentre outras, que estariam dificultando a adesão dos Municípios à *homepage* Contas Públicas, conforme pode-se depreender de numerosa correspondência recebida neste Tribunal, oriunda de Prefeituras e de suas Associações, narrando as dificuldades enfrentadas, das quais destaco os seguintes exemplos:

‘*Vimos por intermédio deste informar que não dispomos de “site” e não temos condições de criá-lo.*’ (Prefeitura Municipal de São José do Rio Pardo - SP)

‘Em atenção à Instrução Normativa nº 28, de 5 de maio de 1999, implementada pela Lei nº 9.755/98, temos a informar que não dispomos até a presente data, *homepage* na *internet*.’ (Prefeitura Municipal de Madre de Deus - BA)

*‘(...) Esta Câmara Municipal ainda não está informatizada, portanto não nos é possível a implantação da homepage Contas Públicas.’ (Câmara Municipal de Capetinga - MG)*

*‘(...) O Município de Itabela passa por dificuldades muito grandes, não tendo conseguido recursos suficientes para executar o projeto de informatização e conexão à Internet. Nesse instante é que estamos intensificando a execução do projeto, com enormes dificuldades junto à Companhia Telefônica para efeito de transmissão de dados, face a sua posição geográfica, o que nos obrigou a realizar um esforço muito grande, investindo em equipamentos de transmissão de sinais, para que possamos definitivamente nos conectar à Internet.’ (Prefeitura Municipal de Itabela - BA)*

*‘A Prefeitura Municipal de Goiatuba não possui HomePage (...)’ (Prefeitura Municipal de Goiatuba - GO)*

‘Em atendimento ao aviso nº 305-SGS-TCU, vimos respeitosamente a presença de Vossa Excelência, comunicar que até a presente data não há possibilidade de adoção à decisão nº 188/99-TCU-Plenário, bem como da Instrução Normativa nº 28/1999, que dispõe sobre regras para a implementação da Homepage Contas Públicas por este Município, haja vista que o sistema de transmissão de dados existentes não viabiliza tal projeto (Internet), vez que contamos com um sistema de telecomunicações arcaica (central analógica) e a distância de um possível provedor (Cuiabá) que se encontra a 1.100 Km.’ (Prefeitura Municipal de Aripuanã).

‘O objetivo deste ofício do IBAM é lembrar ao TCU de que existem muitos Municípios que ainda não estão conectados à rede Internet. Há que se considerar, ainda, aqueles que não dispõem de rede telefônica possuindo, se muito, um posto que serve à toda a comunidade, para não mencionar os Municípios que não são servidos por rede de distribuição de energia elétrica.

O texto da Lei 9.755 trata todos os Municípios por igual, de forma simétrica, não contemplando alternativa para aqueles Municípios que não estão preparados para dar cumprimento à legislação na forma em que está proposta.’ (Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM).’

Ciente dessas dificuldades, a SEGECEX, mediante Memorando-Circular nº 13/2000 solicitou a todas as unidades técnicas subordinadas, que, no âmbito de suas clientelas, fizessem um levantamento quanto à implementação da página, visando identificar melhor e de forma mais sistemática as dificuldades encontradas por parte dos órgãos e das prefeituras municipais. Tal levantamento encontra-se em fase de consolidação e constituirá processo específico a ser submetido ao Egrégio Plenário, com as propostas decorrentes das análises.

Além dessa providência, a I. Presidência, firmou, recentemente, um Acordo de Cooperação Técnica com a Confederação Nacional de Municípios - CNM, objetivando propiciar meios para o ingresso dos municípios na página contas públicas, mediante a padronização dos *sites* e a prestação de auxílio técnico por parte da CNM às prefeituras. Em breve será instalado um Grupo de Trabalho com o objetivo de operacionalizar esse acordo.

Importante consignar, ainda, que tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 2198), com pedido de liminar, proposta pelo Governador do Estado da Paraíba, contra a Lei nº 9.755/98.

No que tange a essa arguição de inconstitucionalidade, há que se perscrutar os limites da competência do Tribunal.

Decorrente do entendimento de que a *homepage* Contas Públicas é uma prestação de serviços, o TCU, quando executa as atribuições da Lei nº 9.755/98, não fiscaliza, não julga e não condena, como já ressaltado acima.

Resta afastada, dessa forma, qualquer intromissão de um órgão federal, no caso o TCU, na esfera de competência dos Estados ou Municípios, pois, de fato, não é essa a interpretação que deve ser colhida da multimencionada Lei nº 9.755/98.

Segundo o modo como foi implementada a *homepage* Contas Pública, o TCU, consciente desses questionamentos, preocupou-se em conduzir a interpretação da norma de forma a evitar justamente esses vícios de inconstitucionalidade.

Para finalizar, gostaria apenas de ressaltar a importância dessa ferramenta, que possibilita a todo e qualquer cidadão exercer o controle “social” das contas públicas. É um canal de viabilização da transparência das contas públicas de qualquer governante e corresponde a uma anseio da sociedade.

(...) Ante o exposto, concluímos pela impossibilidade de o Tribunal, *in casu*, assinar prazo para que os Poderes do Estado do Amazonas ou de seus Municípios adotem providências necessárias ao exato cumprimento da Lei nº 9.755/98, tal como proposto pela Secex-AM, no item 21 (fl. 11).

Somos de parecer, ainda, por que seja dada ciência ao interessado da decisão que vier a ser proferida.

À elevada consideração do Relator, Exmo. Sr. Ministro Bento José Bugarin.”  
É o Relatório.

## VOTO

Como visto, a matéria foi muito bem examinada pela digna Titular da SEGECEX, não havendo o que possa ser acrescentado por este Relator em proveito ao melhor ajuizamento da questão pelos membros desta Corte.

Depreende-se de todo o relatado, em síntese, que:

a) as atribuições afetas a este Tribunal no que concerne à implantação e manutenção da *homepage* Contas Públicas estão sendo integralmente cumpridas;

b) a Lei nº 9.755/98, que instituiu a mencionada *homepage* e cuja constitucionalidade encontra-se em questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal, não estabeleceu os correspondentes meios de garantia de sua efetivação no que tange a Estados e Municípios, sobre os quais não tem este Tribunal jurisdição quanto à gestão de seus recursos próprios, e também não fixou as sanções devidas aos responsáveis que não disponibilizassem as informações requeridas;

c) este Tribunal, quando executa as atribuições que lhe foram conferidas pela Lei nº 9.755/98, não fiscaliza, não julga e não condena, apenas presta um serviço à

sociedade, que consiste em coordenar e gerenciar o fornecimento de informações disponíveis nas três esferas de governo em uma única página da *Internet*;

d) além da suposta inconstitucionalidade da Lei 9.755/98, existem inúmeros outros obstáculos, principalmente de ordem financeira, material e tecnológica, que dificultam a adesão de órgãos e entidades dos Estados e Municípios à *homepage* Contas Públicas.

As considerações expendidas pela SEGECEX, com as quais manifesto minha concordância, levam à conclusão de que o Tribunal está impossibilitado, por lhe faltar competência constitucional, de exigir dos Estados e Municípios o cumprimento da Lei 9.755/98. Assim, resta prejudicada a proposta formulada pela SECEX/AM nesse sentido.

Ante o exposto, acolhendo o parecer da titular da SEGECEX, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

#### DECISÃO Nº 815/2000 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº 011.784/1999-7
2. Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Francisco Ednaldo Praciano, Vereador em Manaus/AM.
4. Órgão: (não aplicável).
5. Relator: Ministro Bento José Bugarin.
6. *Representante do Ministério Público: não atuou.*
7. Unidades Técnicas: SECEX/AM e SEGECEX.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. com fundamento no inciso III do art. 69 da Resolução nº 136/2000-TCU c/c o art. 213 do Regimento Interno, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente, tendo em vista que nem todos os órgãos e entidades dos Estados e Municípios aderiram à *homepage* Contas Públicas, criada por este Tribunal em obediência à Lei nº 9.755, de 16/12/1998;
  - 8.2. informar ao interessado, enviando-lhe cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, que este Tribunal não tem competência para exigir que Estados e Municípios cumpram a referida Lei;
  - 8.3. arquivar os presentes autos;
  - 8.4. encaminhar cópia desta Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentam aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como ao Sr. Deputado Federal Luiz Carlos Hauly, dando-lhes conhecimento de que o Tribunal de Contas da União não dispõe de competência legal para exigir o cumprimento da Lei nº 9.755, de 16/12/1998, nem para aplicar sanção em face de seu descumprimento.
9. Ata nº 38/2000 – Plenário
10. Data da Sessão: 27/09/2000 – Ordinária
11. Especificação do *quorum*:

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 19/10/2000.

11.1. Ministros Presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO  
na Presidência

BENTO JOSÉ BUGARIN  
Ministro-Relator

---

**TCU - LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA EM OBRAS PÚBLICAS  
CONSTANTES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO**  
**Administrativo**

---

Ministro-Relator Benjamim Zymler

Grupo I - Classe VII - Plenário - Reservada

TC - 005.088/2000-2

Natureza: Administrativo

Entidade: Tribunal de Contas da União

Interessado: Coordenadoria de Fiscalização e Controle - COFIS

*Ementa: Realização de levantamentos de auditoria em obras públicas e compilação de informações constantes de processos em tramitação neste Tribunal, com intuito de cumprir o disposto no art. 86 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000. Encaminhamento das informações em anexo à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, aos Presidentes do Senado Federal, Câmara dos Deputados e das Comissões de Fiscalização e Controle das duas Casas.*

### RELATÓRIO

Transcrevo, em seguida, a instrução elaborada pelo Sr. Analista Marcelo Rocha do Amaral, que mereceu a anuência do Sr. Diretor da 4ª Diretoria Técnica, André Luiz Mendes, e do Sr. Secretário da Coordenadoria de Fiscalização e Controle, José Moacir Cardoso da Costa:

“Em seqüência aos trabalhos que vem realizando anualmente, desde 1997, mediante levantamentos de auditoria em obras públicas constantes dos Orçamentos Anuais da União, o Tribunal de Contas da União, neste exercício, ao deliberar na Sessão Extraordinária de caráter reservado de 24 de maio de 2000, na forma da Decisão nº 440/2000 - TCU - Plenário, acolhendo as conclusões do Excelentíssimo Senhor Ministro Relator BENJAMIN ZYMLER, decidiu autorizar a realização de Plano Especial de Auditoria, contemplando Levantamentos de Auditoria em obras públicas constantes dos Orçamentos da União referentes ao exercício de 2000, nos termos do respectivo subitem 8.2, *in verbis*:

“8.2 - aprovar o Plano Especial de Auditoria para o exercício de 2000, que contempla Levantamentos de Auditoria em obras públicas indicadas nos 189 Programas de Trabalho relacionadas no Anexo VI, constante dos autos e que passa a integrar a presente Decisão, a ser implementado pelas Secretarias de Controle Externo até o mês de julho do corrente exercício e cujos resultados deverão ser consolidados pela Coordenadoria de Fiscalização e Controle - COFIS, no período de 01 a 31 de agosto subsequente;”

Na mesma assentada, o Plenário aprovou nova metodologia de seleção de obras públicas para fiscalização (já aplicada para este exercício), conforme seu item 8.1, “*in verbis*”:

*“8.1 - aprovar nova metodologia de seleção de obras públicas a serem fiscalizadas por este Tribunal em atenção a demanda do Congresso Nacional, explicitada no item 8 da Proposta de Decisão que fundamenta a presente Decisão;”*

A nova metodologia pode ser visualizada de acordo com o seguinte roteiro sintético das operações para seleção:

*“ATIVIDADES NECESSÁRIAS À SELEÇÃO:*

*1 - Identificação, no projeto de lei dos orçamentos da União, dos projetos, a título de investimentos, com dotação igual ou superior ao limite definido na respectiva LDO para que a Secretaria de Orçamento Federal - SOF informe quais as obras constantes do orçamento da União;*

*2 - Exame visual dos títulos obtidos, de modo a eliminar os projetos que não tenham por objeto principal a execução de obras;*

*3 - Cruzamento dos projetos selecionados com o projeto de lei do Plano Plurianual de Investimentos, com vistas à identificação dos programas de trabalho a serem fiscalizados no período de vigência do PPA;*

*4 - Exame visual dos programas, com o objetivo de eliminar os programas que não se mostrem operacionalmente viáveis para a fiscalização, por não contarem ações relativas a obras públicas, ou porque a materialidade das ações inscritas não justificam a fiscalização;*

*5 - Cruzamento dos dados contidos no PPA com os projetos selecionados na LOA, de modo a identificar ações que não estivessem previstas no projeto de lei do exercício inicial da vigência do PPA;*

*6 - Verificação dos casos de exceção que demandam inclusão de projetos no rol de obras a serem fiscalizadas;*

*7 - Separação dos programas por tipo, com vistas a identificar os programas temáticos e as unidades responsáveis pela respectiva clientela;*

*8 - Indicação do rol de obras a serem fiscalizadas no primeiro exercício de execução do PPA e encaminhamento à apreciação do Plenário do TCU;*

*9 - Estabelecimento do cronograma de trabalho de elaboração de planos plurianuais de auditoria em obras públicas a serem propostos ao Plenário do Tribunal;*

*10 - Elaboração dos planos plurianuais de auditoria em obras públicas;*

*11 - Apresentação dos planos plurianuais de auditoria em obras públicas para apreciação do Plenário do TCU;*

*12 - Ajuste anual no plano plurianual de auditoria em obras públicas com vistas a inclusão, exclusão e reprogramação das auditorias programadas, em razão da ocorrência de eventos que demandem a realização de tais medidas.”*

Portanto, a nova metodologia adotada utilizou, em síntese, dados relacionados na proposta do Plano Plurianual 2000-2003, confrontados, para realização das fiscalizações em 2000, com os dados do Projeto da Lei Orçamentária Anual da União

para o exercício de 2000 - PLOA 2000, repercutindo nos 189 programas selecionados. Os trabalhos de seleção realizados com base em informações de, ainda, projetos de lei, se deram pela necessária antecipação de programação com vistas a disponibilizar tempo suficiente à exequibilidade das fiscalizações. A antecipação dos trabalhos ocorre desde 1999, iniciando-se inclusive os trabalhos de campo antes mesmo da publicação da respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias. A LOA 2000, Lei nº 9.969, só veio a ser publicada em 11 de maio de 2000 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001 - LDO 2001, Lei nº 9.995, em 25 de julho de 2000, enquanto que o Plano Plurianual - PPA 2000-2003, aprovado pela Lei nº 9.989, em 21 de julho de 2000. Essa antecipação gerou necessidade de posteriores ajustes nos trabalhos para adequar os resultados ao teor definitivo das normas em questão.

2. Por conta desses ajustes e, considerando ainda que houve duplicidade de registros de objetos de programas de trabalho na LOA 2000, os programas selecionados resultaram em 197 (cento e noventa e sete) códigos funcionais programáticos levados a efeitos para os Levantamentos de Auditoria em obras neste exercício.

3. Anualmente, desde 1997, as Leis de Diretrizes Orçamentárias determinam quais as informações sobre obras o TCU deve encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional - CMPOF para fins de apreciação das respectivas propostas orçamentárias da União. Neste ano, a LDO 2001, Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, assim dispôs em seu artigo 86:

*“Art. 86. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, até 30 dias após o encaminhamento da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive em meio magnético.*

*§ 1º Das informações referidas no caput constarão, para cada obra fiscalizada:*

*I - a classificação institucional, funcional e programática, atualizada conforme o constante na proposta orçamentária para 2001;*

*II - sua localização e especificação, com as etapas, os subtrechos ou as parcelas e seus respectivos contratos, conforme o caso, nos quais foram identificadas irregularidades;*

*III - a classificação dos eventuais indícios de irregularidades identificados, de acordo com sua gravidade;*

*IV - as providências já adotadas pelo Tribunal quanto às irregularidades;*

*V - o percentual de execução físico-financeira;*

*VI - a estimativa do valor necessário para conclusão;*

*VII - outros dados considerados relevantes pelo Tribunal.*

*§ 2º Quando não houver dotação consignada na proposta de lei orçamentária para a obra, o Tribunal poderá apresentar a classificação funcional e programática utilizada em exercícios anteriores, fazendo menção expressa ao fato.*

§ 3º No cumprimento do disposto no caput , o Tribunal envidará esforços no sentido de incrementar o universo objeto de procedimentos fiscalizatórios específicos para subsidiar a apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional, se possível, crescendo o número de obras em vinte por cento em relação ao exercício de 2000.

§ 4º A seleção das obras a serem fiscalizadas deve considerar, dentre outros fatores, o valor liquidado no exercício de 1999 e o fixado para 2000, a regionalização do gasto e o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores do Tribunal, devendo dela fazer parte todas as obras contidas no Quadro III anexo da Lei nº 9.969, de 2000, que não foram objeto de deliberação do Tribunal pela regularidade durante os doze meses anteriores à data da publicação desta Lei.

§ 5º O Tribunal deverá, adicionalmente, no mesmo prazo previsto no caput , enviar informações sobre outras obras, nas quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos doze meses contados da publicação desta Lei, com o mesmo grau de detalhamento definido no § 1º deste artigo.

§ 6º O Tribunal encaminhará à Comissão referida no caput , sempre que necessário, relatórios de atualização das informações fornecidas.

§ 7º A lei orçamentária anual poderá contemplar subtítulos relativos a obras com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal, cujas execuções orçamentárias ficarão condicionadas à adoção de medidas saneadoras pelo órgão responsável, sujeitas à prévia deliberação do Congresso Nacional e da Comissão referida no caput .”

4. Para cumprimento do art. 86 da LDO 2001, §1º ao §4º, o TCU realizou 197 Levantamentos de Auditoria, conforme os relatórios anexos (Anexo II, Tomos I a VII), incrementando o universo de programas de trabalho fiscalizados em relação ao exercício anterior em 46%, superior portanto, ao dobro da meta sugerida no §3º do retrocitado artigo como expansão aos trabalhos de 1999.

Especificamente quanto ao §4º do artigo 86 da LDO, os Levantamentos de Auditoria contemplaram a totalidade das obras elencadas no Quadro III da LOA 2000, Lei n.º 9.969, de 11 de maio de 2000, comandado pelo seu artigo 5º, conforme transcrição “*in verbis*” e observadas no quadro a seguir:

“Art. 5º A despesa fixada à conta dos recursos previstos no presente Título, observada a programação constante do Detalhamento das Ações, em anexo, apresenta, por órgão, o desdobramento de que trata o Quadro II, em anexo a esta Lei.

§ 1º É vedada a execução orçamentária das dotações consignadas nos subtítulos constantes do Quadro III, em anexo, que integra esta Lei, relativos a obras e serviços cuja gestão apresenta indícios de irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 92, incisos I e II, da Lei nº 9.811, de 1999, até deliberação em contrário da Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal e do Congresso Nacional.”

**Programas de Trabalho selecionados com base no Anexo III da LOA 2000**

<b>COD_FUNCIONAL</b>	<b>PROGRAMA DE TRABALHO</b>	<b>UO</b>
02.061.0569.3732.0001	CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO-ANEXO AO TRF DA 2A REGIÃO, NO RIO DE JANEIRO - RJ NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	TRF - 2A. REGIAO
02.122.0571.3750.0001	CONSTRUÇÃO DO FÓRUM TRABALHISTA DA PRIMEIRA INSTÂNCIA DA CIDADE DE SÃO PAULO - SP NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	TRT - 2A. REGIAO
14.421.0661.1844.0041	CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO, REFORMA E REAPARELHAMENTO DE ESTABELECIMENTOS PENAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO	FUNPEN
18.544.0515.1851.0103	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA AÇUDE JENIPAPO NO ESTADO DO PIAUÍ	DNOCs
18.544.0515.1851.0115	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA BARRAGEM DO CASTANHAO NO ESTADO DO CEARÁ	DNOCs
18.544.0515.1851.0117	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA BARRAGEM SANTA CRUZ DO APODI NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	DNOCs
18.544.0515.1851.0123	CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA ADUTORA DO OESTE NO ESTADO DE PERNAMBUCO	DNOCs
20.607.0379.1836.0009	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM NO ESTADO DE SERGIPE	CODEVASF
20.607.0379.1836.0025	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO TABULEIRO DE SÃO BERNARDO NO ESTADO DO MARANHÃO	DNOCs
20.607.0379.1836.0029	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO TABULEIROS LITORÂNEOS NO ESTADO DO PIAUÍ	DNOCs
20.607.0379.1836.0031	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO PLATÔS DE GUADALUPE NO ESTADO DO PIAUÍ	DNOCs
20.607.0379.1836.0037	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO TABULEIRO DE RUSSAS NO ESTADO DO CEARÁ	DNOCs
20.607.0379.1836.0039	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO ARARAS NORTE NO ESTADO DO CEARÁ	DNOCs
20.607.0379.1836.0043	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM IRRIGAÇÃO EM SERRA TALHADA NO ESTADO DE PERNAMBUCO	DNOCs
20.607.0379.1836.0053	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PROJETO SALANGÓ NO ESTADO DO MARANHÃO	M. INTEG. NAC.
20.607.0379.1836.0059	CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA DE IRRIGAÇÃO DE USO COMUM PROJETO JACARECICA NO ESTADO DE SERGIPE	M. INTEG. NAC.
20.607.0379.1856.0005	ESTUDOS PARA O APROVEITAMENTO HIDROAGRÍCOLA EM ÁREAS IRRIGÁVEIS NO ESTADO DA BAHIA	CODEVASF
26.782.0229.5703.0001	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR SÃO FRANCISCO BR-116/BA - EUCLIDES DA CUNHA - IBÓ	DNER
26.782.0229.5703.0005	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR SÃO FRANCISCO BR-135/MG - DIVISA ITACARAMBI - MANGA - MONTALVÂNIA	DNER
26.782.0230.5704.0009	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-482/MG - CONSELHEIRO LAFAIETE - VIÇOSA - FERVEDOURO	DNER
26.782.0230.5704.0011	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-484/ES - ITARANA - AFONSO CLAUDIO	DNER
26.782.0230.5725.0001	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-040/MG - SANTOS DUMONT - RESSAQUINHA - BELO HORIZONTE - SETE LAGOAS	DNER
26.782.0230.5731.0003	ADEQUAÇÃO DE ANEL RODOVIÁRIO NO CORREDOR LESTE BR-393/116/RJ - EM VOLTA REDONDA	DNER
26.782.0230.5734.0001	ADEQUAÇÃO DE ACESSOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-262/ES - EM VITÓRIA (SUL)	DNER
26.782.0230.5742.0001	DUPLICAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-381/MG - DIVISA SP/MG - BELO HORIZONTE	DNER
26.782.0232.5706.0001	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR SUDOESTE BR-070/MT - CÁCERES - FRONTEIRA COM A BOLÍVIA	DNER
26.782.0235.5728.0001	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR NORDESTE BR-101/PE - PRAZERES - CABO	DNER
26.782.0236.5709.0001	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR OESTE-NORTE BR-163/PA - DIVISA MT/PA - SANTARÉM	DNER
26.782.0236.5709.0002	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR OESTE-NORTE BR-163/MT - SANTA HELENA - DIVISA MT/PA	DNER
26.782.0236.5709.0003	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR OESTE-NORTE BR-174/AM - DIVISA MT/AM - DIVISA AM/RR	DNER

Continuação...

COD_FUNCIONAL	PROGRAMA DE TRABALHO	UO
26.782.0236.5709.0011	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR OESTE-NORTE BR-421/RO - ARIQUEMES - GUAJARÁ-MIRIM - NOVA MAMORÉ	DNER
26.782.0236.5709.0013	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR OESTE-NORTE BR-429/RO - PRESIDENTE MEDICI - SÃO MIGUEL DO GUAPORÉ	DNER
26.782.0237.5710.0001	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-070/GO - COCALZINHO - ITABERÁI	DNER
26.782.0237.5710.0005	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-158/PA - ENTRONCAMENTO BR-230 (ALTAMIRA) - DIVISA PA/MT	DNER
26.782.0237.5710.0006	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-135/MA - TRECHO COLINAS - OROZIMBO	DNER
26.782.0237.5710.0008	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-222/PA - CONSTRUÇÃO DO TRECHO D. ELISEU - ENTR. BR-158/PA	DNER
26.782.0237.5710.0013	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-235/TO - DIVISA TO/MA - DIVISA TO/PA	DNER
26.782.0237.5730.0001	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-060/GO/DF - ENTRONC. DF-290 - ENTRONC. BR-153/GO	DNER
26.782.0237.5772.0001	CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS BR-060/GO - EM GOLÂNIA (NOROESTE)	DNER
26.782.0238.5711.0005	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR FRONTEIRA-NORTE BR-317/AC - BRASILÉIA - ASSIS BRASIL	DNER
26.782.0238.5711.0007	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR FRONTEIRA-NORTE BR-364/AC - RIO BRANCO - CRUZEIRO DO SUL	DNER
26.782.0238.5715.0001	CONSTRUÇÃO DE ANEL RODOVIÁRIO NO CORREDOR FRONTEIRA-NORTE BR-364/AC - EM RIO BRANCO	DNER
26.783.0222.5754.0001	IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE TRENS URBANOS DE RECIFE DO METRO - TRECHO RECIFE - CAJUEIRO SECO COM MELHORAMENTOS NA LINHA SUL	CBTU
26.783.0222.5754.0003	IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE TRENS URBANOS DE RECIFE TRECHO TIP - TIMBI	CBTU
26.784.0230.0514.0001	DRAGAGEM NO PORTO DE VITÓRIA - ES NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	MINISTERIO DOS TRANSPORTES
26.784.0230.0520.0001	CONSTRUÇÃO DO TERMINAL DE MINÉRIO, GUSA E PRODUTOS SIDERÚRGICOS - PORTO DE SEPETIBA (RJ) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	MINISTERIO DOS TRANSPORTES
26.784.0231.0524.0001	CONSTRUÇÃO DE TERMINAL DE CONTEINERES - TECON 2 - NO PORTO DE SANTOS (SP) NO ESTADO DE SÃO PAULO	MINISTERIO DOS TRANSPORTES
26.784.0235.0496.0001	RECUPERAÇÃO E MELHORAMENTO DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA - TERMINAL SALINEIRO DE AREIA BRANCA - RN NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	MINISTERIO DOS TRANSPORTES

5. Os 197 Levantamentos de Auditoria foram realizados pelas Secretarias de Controle Externo da sede do Tribunal e nos Estados, conforme distribuição por Unidades Federadas e por Secretaria, como se observa nos quadros a seguir:

#### Levantamentos de Auditoria por UF

UNIDADE FEDERADA	Nº PTs	UNIDADE FEDERADA	Nº PTs
ACRE	4	PARAÍBA	5
ALAGOAS	7	PARANÁ	5
AMAPÁ	3	PERNAMBUCO	10
AMAZONAS	6	PIAUI	8
BAHIA	15	RIO DE JANEIRO	10
CEARÁ	12	RIO GRANDE DO NORTE	6
DISTRITO FEDERAL*	11	RIO GRANDE DO SUL	5
ESPÍRITO SANTO	4	RONDÔNIA	7
GOLÁS	8	RORAIMA	4
MARANHÃO	8	SANTA CATARINA	6
MATO GROSSO	7	SAO PAULO	9
MATO GROSSO DO SUL	3	SERGIPE	7
MINAS GERAIS	16	TOCANTINS	5
PARÁ	6		

TOTAL: 197 PTs

\* Os Levantamento de Auditoria no DF foram realizados pela 1ª, 3ª, 5ª e 7ª SECEX

### Levantamentos de Auditoria por SECEX

SECRETARIA	Nº PTs	SECRETARIA	Nº PTs
SECEX 1	4	SECEX MT	7
SECEX 3	2	SECEX PA	6
SECEX 5	4	SECEX PB	5
SECEX 7	1	SECEX PE	10
SECEX AC	4	SECEX PI	8
SECEX AL	7	SECEX PR	5
SECEX AM	6	SECEX RJ	10
SECEX AP	3	SECEX RN	6
SECEX BA	15	SECEX RO	7
SECEX CE	12	SECEX RR	4
SECEX ES	4	SECEX RS	5
SECEX GO	8	SECEX SC	6
SECEX MA	8	SECEX SE	7
SECEX MG	16	SECEX SP	9
SECEX MS	3	SECEX TO	5

**TOTAL: 197 PTs**

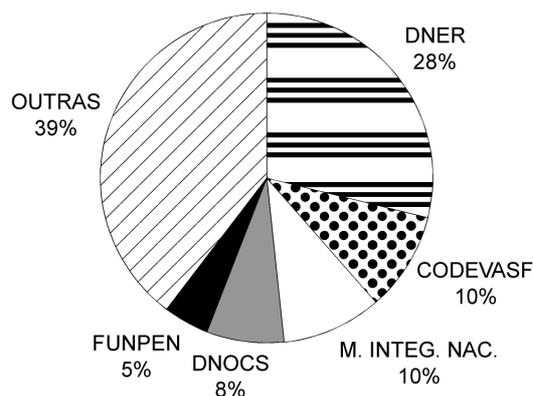
6. O perfil das obras fiscalizadas neste ano ficou diferenciado dos exercícios anteriores. Basicamente, contribuíram para esta mudança o aumento da participação das obras relativas a programas hídricos (açudes, barragens, adutoras e projetos de irrigação), que alcançou a quantidade de 53 programas de trabalho (26,9% do total), incrementados por força do aproveitamento das auditorias em projetos de irrigação deflagradas pelo comando da Decisão nº 703/2000 - TCU - Plenário, bem como a inclusão dos programas relativos ao Orçamento de Investimentos (36 programas de trabalho ou 18% do total). Porém, o DNER aparece novamente como principal Unidade Orçamentária em quantidade de obras fiscalizadas com os trechos rodoviários totalizando 57 programas de trabalho (28,9% do total). Apesar dessas concentrações, ao se separarem as cinco maiores Unidades Orçamentárias em número de PTs fiscalizados, observa-se que as UOs restantes respondem por 39% das fiscalizações, o que garante diversidade aos trabalhos efetuados.

A distribuição de programas de trabalho por Unidade Orçamentária pode ser observada conforme o quadro e o gráfico a seguir:

### Composição das UOs nos Levantamentos de Auditoria

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Nº de PT	PARTICIPAÇÃO (197)
DNER	57	28,93%
CODEVASF	19	9,64%
M. INTEG. NAC.	19	9,64%
DNOCS	15	7,61%
FUNPEN	9	4,57%
OUTRAS	78	39,59%

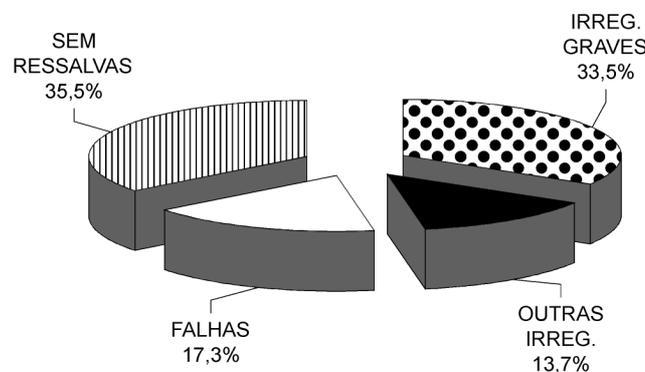
### Composição das Unidades Orçamentárias nos Levantamentos de Auditoria



7. Realizados os trabalhos, as constatações decorrentes dos mencionados Levantamentos de Auditoria foram classificadas em “com indícios de”: “irregularidades graves”, “outras irregularidades” e “falhas e impropriedades”, além daqueles que não apresentaram indícios de irregularidades ou falhas, classificados como “sem ressalvas”. Os resultados, em termos de incidência, está demonstrado no quadro abaixo. Com “indícios de irregularidades graves” foram considerados aqueles casos em que a conclusão dos relatórios tenham ensejado proposta e/ou decisão pela audiência ou citação dos responsáveis, bem como aqueles que sejam objeto de proposta e/ou deliberação do Tribunal pela aplicação de multa ou imputação de débito aos responsáveis. Foram classificadas como “indícios de outras irregularidades” as constatações que, não sendo suficientemente graves para serem enquadradas na situação anterior, demandem a determinação de medidas corretivas imediatas. Os “indícios de falhas e impropriedades” compreendem as outras constatações consideradas de natureza formal.

8. Os Levantamentos de Auditoria apontaram indícios de irregularidades graves em cerca de um terço dos PTs examinados. Quase a mesma quantidade de programas de trabalho não apresentou indicação de irregularidades ou falhas nesses trabalhos, enquanto que o terço restante das fiscalizações estão distribuídos entre PTs com indícios de outras irregularidades e com indícios de falhas ou impropriedades:

INDÍCIOS LEVANTADOS	Nº de PTs	%
IRREGULARIDADES GRAVES	66	33,5%
OUTRAS IRREGULARIDADES	27	13,7%
FALHAS/IMPROPRIEDADES	33	16,8%
SEM RESSALVAS	71	36,0%
TOTAL	197	100%



Assim, os programas de trabalho para os quais foram apontados indícios de irregularidades graves corresponderam a 66, os que foram classificados com indícios de outras irregularidades (excetuando as graves) somaram 27, os que tiveram apontamento apenas relativos a falhas ou impropriedades somaram 34 e os que não tiveram nenhuma ressalva apontada nesses Levantamentos de Auditoria totalizaram 70.

Comparando-se os percentuais de obras fiscalizadas que apresentaram indícios de irregularidades graves desde 1997, observa-se que nos últimos três exercícios essas quantidades têm se situado em torno de um terço das fiscalizações, conforme pode ser visto no quadro a seguir:

ANO	Nº DE OBRAS FISCALIZADAS	INDÍCIOS DE IRREG. GRAVES	%
1997	96	53*	*
1998	110	35	31,8%
1999	135	44	32,6%
2000	197	66	33,5%

\*Esse total engloba todas as obras com indícios de irregularidades (não havia classificação das irregularidades em 1997)

Especificamente em relação às Unidades Orçamentárias que tiveram programas de trabalho apontados com indícios de irregularidades graves, a distribuição de nº de PTs fiscalizados e os que apresentaram tais indícios pode ser observada no quadro a seguir, destacando-se o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem com os maiores quantitativos para ambas distribuições.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Nº PT FISCALIZADOS	Nº PT C/ INDÍCIOS IRREG. GRAVE
CEPISA	3	3
CODESA	1	1
CODESP	2	1
CODEVASF	19	2
DNER	57	23
DNOCS	15	8
ELETRONORTE	8	2
EMBRATUR	2	2
FUNAPOL	4	1
FUNPEN	9	2
FURNAS	7	2
M. INTEG. NAC.	19	9
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	8	3
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL	1	1
TJDF	1	1
TRANSF. GDF - MIN. FAZENDA	1	1
TRF - 2A. REGIAO	1	1
TRT - 2A. REGIAO	1	1
VALEC	1	1
TOTAL	160	66

9. Deve se destacar que foram observadas, durante esses trabalhos, ocorrências de dotações orçamentárias em códigos funcionais distintos para o mesmo objeto indicado nos respectivos subtítulos da LOA 2000. A exemplo, o quadro a seguir mostra idênticos trechos rodoviários cujas dotações foram consignadas em códigos diferentes no mesmo orçamento, o que pode significar duplicidade de dotações para o mesmo objeto se não houver diferenciação física entre os objetos indicados pelos respectivos subtítulos (subtrechos rodoviários distintos, por exemplo).

CÓDIGO FUNCIONAL	DESCRIÇÃO (SUBTÍTULO)
26.782.0230.5704.0006	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-265/MG - DIVISA RJ/MG - ILICÍNEA - DIVISA MG/SP
26.782.0230.5704.0013	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-265/MG - ILICÍNEA - DIVISA MG/SP
26.782.0230.5704.0009	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-482/MG - CONSELHEIRO LAFAIETE - VIÇOSA - FERVEDOURO
26.782.0230.5704.0024	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE BR-482/MG - CONSELHEIRO LAFAIETE (BR-040) - PIRANGA - FERVEDOURO
26.782.0233.5707.0008	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR MERCOSUL BR-282/SC - CONSTRUÇÃO DO TRECHO FLORIANÓPOLIS - DIVISA COM ARGENTINA
26.782.0233.5707.0015	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR MERCOSUL BR-282/SC - FLORIANÓPOLIS - DIVISA COM ARGENTINA

Tal procedimento está em desacordo com a LDO 2000, Lei nº 9.811 de 28 de julho de 1999, no que se refere aos dispositivos que regulamentam a estrutura e organização dos orçamentos, já que desvirtua a identificação unívoca dos seus subtítulos, dificultando o controle de sua execução, aferição de seus resultados e do atingimento das metas físicas:

“Art. 3º.....

§ 1º Cada programa identificará as ações necessárias para atingir os seus objetivos, sob a forma de atividades, projetos e operações especiais, especificando os respectivos valores e metas, bem como as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação.

§ 2º As atividades, projetos e operações especiais serão desdobrados em subtítulos especialmente para especificar a localização física integral ou parcial das respectivas atividades, projetos e operações especiais, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade e da denominação das metas estabelecidas.

§ 3º Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam.

§ 4º As categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no projeto de lei orçamentária por programas, atividades, projetos ou operações especiais, e respectivos subtítulos com indicação de suas metas físicas.

.....  
Art. 5º As metas físicas serão indicadas em nível de subtítulo e agregadas segundo os respectivos projetos e atividades e constarão do demonstrativo a que se refere o art. 7º, § 1º, inciso XIV.

.....  
Art. 7º O projeto de lei orçamentária anual que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e a respectiva lei serão constituídos de:

.....  
XIV - das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade segundo os programas de governo, com os seus objetivos e indicadores para aferir os resultados esperados, detalhado por atividades, projetos e operações especiais, com a identificação das metas, se for o caso, e unidades orçamentárias executoras.....”

10. Com vistas ao cumprimento do § 5º do art. 86 da LDO 2001, foi elaborado o Anexo III - Parte 1 que traz informações sobre indícios de irregularidades em obras públicas constantes de processos autuados no TCU, com o detalhamento de informações sobre a execução das respectivas obras. O nível de detalhamento de informações para o relatório de levantamento de processos é uma inovação da LDO - 2001, já que os dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias anteriores não o exigiam. Tal tarefa exigiu um esforço adicional das Unidades Técnicas em complementar informações em tempo extra ao cronograma estipulado aos trabalhos. Cabe destacar que a seleção dos processos a serem informados observou o mesmo critério de materialidade utilizado para os Levantamentos de Auditoria.

De forma adicional, para os levantamentos de processos de obras com irregularidades graves, além daquelas selecionadas conforme descrito no parágrafo anterior, foi elaborada a Parte 2 para compor o Anexo III, apresentando informações de outras obras que, apesar de não possuírem a mesma materialidade que as classificariam como integrantes da Parte 1, puderam ser destacadas como outras obras de relevância.

Finalmente, completando o rol de informações sobre levantamentos de processos, a Parte 3 Anexo III apresenta as informações de obras consideradas relevantes que

possuíam indícios de irregularidades graves e cujos processos foram apreciados por esta Corte nos últimos doze meses.

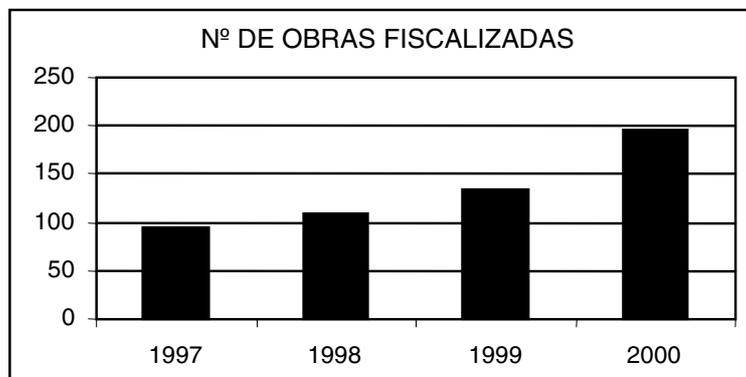
11. Desta forma, o Anexo III, mais do que dar atendimento ao §5º do art. 86 da LDO 2001, eleva o número de informações já processadas por este Tribunal a serem colocadas à disposição da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

12. Em termos gerais, o trabalho atingiu os seus objetivos. Novamente foi utilizado o Sistema FISCOBRAS para o registro eletrônico das informações, tanto para os Levantamentos de Auditoria quanto para os levantamentos de processos. Como inovação neste ano, o FISCOBRAS apresentou a incorporação dos relatórios fotográficos ao permitir a inserção no sistema das fotografias digitalizadas das obras fiscalizadas.

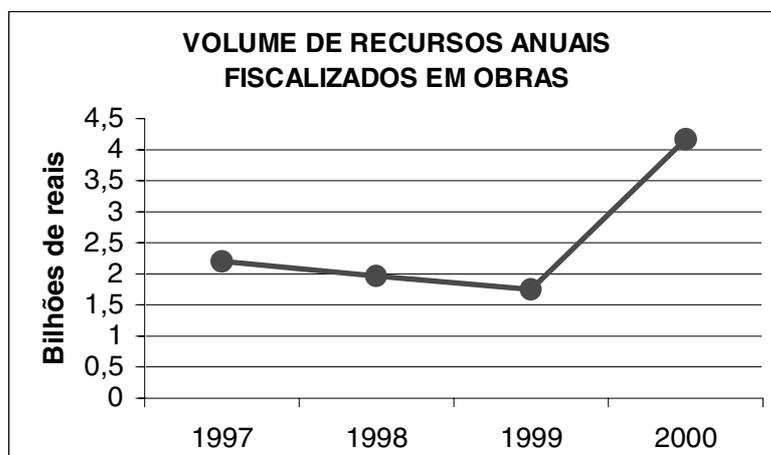
13. Apesar do alcance dos objetivos esperados, superando até mesmo as metas traçadas na LDO, vários problemas operacionais tiveram que ser superados para tanto. Com os trabalhos já em fase de finalização, a mudança do dispositivo da LDO relacionado ao levantamento de processos gerou necessidade de novas prospecções a fim de complementar as informações desse relatório, informações extras que tiveram que ser abrigadas na formatação original do relatório no sistema FISCOBRAS, pois não seria possível modificar o sistema sem comprometer o prazo final de entrega dos trabalhos, conforme se evidencia às fls. 120/123 destes autos. O armazenamento de fotos digitalizadas pelo sistema diminuiu sua performance, além de outros problemas técnicos que tiveram que ser contornados e chegaram a interromper sua utilização pelas Secretarias nos estados e o processo de impressão dos relatórios finais consolidados (um exemplo desses problemas pode ser verificado pelo documento inserido à fl. 132). Houve também a concorrência de demandas extraordinárias de informações sobre obras ocasionadas pela conjuntura atual que o tema “obras públicas” tem provocado no Congresso Nacional. Por fim, ficou evidenciada também a necessidade de reforçar o preparo das Unidades Técnicas para os trabalhos relacionados ao levantamento de informações e alimentação do sistema, haja vista a quantidade de dúvidas e inconsistências surgidas durante os trabalhos, considerando ser este o terceiro ano de utilização do FISCOBRAS.

14. A seqüência de trabalhos realizados nesse segmento nos exercícios de 1997, 1998 e 1999 permitem verificar o incremento proporcionado com os trabalhos deste ano, tanto no que se refere ao número de fiscalizações realizadas quanto ao volume de recursos abrangidos, conforme se observa nos quadros e gráficos a seguir:

<b>ANO</b>	<b>Nº DE OBRAS FISCALIZADAS</b>	<b>RECURSOS ANUAIS FISCALIZADOS (em R\$ bilhões)</b>
1997	96	2,2
1998	110	1,97
1999	135	1,75
2000	197	4,29

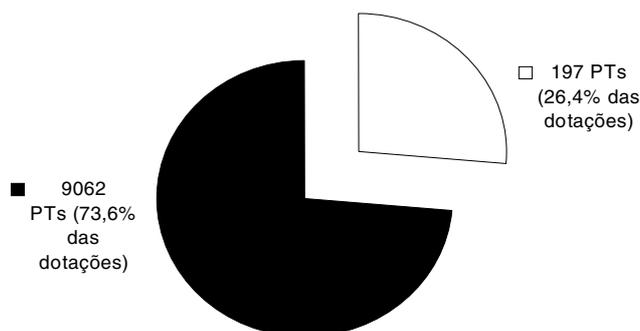


ANO	CRESCIMENTO ANUAL DAS FISCALIZAÇÕES EM OBRAS REALIZADAS PELO TCU
1998	15%
1999	23%
2000	46%



15. Os 197 programas de trabalho examinados em 2000 possuem, juntos, dotação aproximada de quatro bilhões de reais no Orçamento da União deste ano, o que corresponde, em termos de valor, a 26%, ou mais de um quarto da dotação total dos subtítulos da LOA 2000 constantes do “Grupo de Natureza de Despesa 4” - Investimento (mais de nove mil subtítulos, classificados como “projetos”, de onde são identificadas as obras, e cujas dotações somam em torno de 16,2 bilhões de reais). Tal indicador revela elevada significância material das obras fiscalizadas pelo TCU em 2000 em relação ao Orçamento do exercício.

## LOA 2000 - DOTAÇÕES PARA



16. Este desempenho apresentado em 2000 é resultante da nova metodologia aplicada à seleção de programas de trabalho para fiscalização que, no entanto, está somente no início de sua implementação. A nova metodologia está incorporada em um planejamento plurianual das fiscalizações e no acompanhamento sistemático das obras fiscalizadas, possibilitando, a partir de agora, a organização dos trabalhos que serão apresentados em 2001 e, portanto, deve ter sua seqüência procedida logo a seguir à finalização dos relatórios de 2000.

17. Pela experiência verificada nestes trabalhos e pelas necessidades detectadas, a próxima etapa de implementação da nova metodologia enseja que se iniciem os estudos da nova Proposta Orçamentária da União para o exercício de 2001 (já disponível no Projeto de Lei Orçamentária Anual, encaminhando recentemente pelo Poder Executivo, a PLOA 2001), com vistas ao atendimento ao item 8.5 da Decisão nº 440/2000 - TCU - Plenário; que se reformule o sistema informatizado de dados FISCOBRAS para aperfeiçoamento e adequação à nova metodologia e; que se façam estudos para melhoria da padronização e orientação aos trabalhos de fiscalização em obras públicas.

18. Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, os trabalhos realizados foram divididos em três anexos com os seguintes conteúdos:

- Anexo I - Contendo informações sintéticas sobre os Levantamentos de Auditoria de que trata o Anexo II, contemplando o número, descrição e situação de cada programa de trabalho fiscalizado, a unidade orçamentária responsável, os valores orçados e liquidados no presente exercício, a possibilidade de aproveitamento das etapas já concluídas, os valores que restam para completar a obra e a presença ou não de indícios de irregularidades graves, de outras irregularidades e de falhas e impropriedades;

- Anexo II - Contendo cópia dos relatórios eletrônicos produzidos pelas equipes de levantamentos de auditoria, efetuado em cumprimento ao art. 86 da Lei nº 9.995/00 - LDO/2001, e ao subitem 8.2 da Decisão nº 440/2000, estando dividido em sete Tomos, sendo os três primeiros sobre os levantamentos que apresentaram indícios de irregularidades graves, os dois seguintes sobre os levantamentos que apresentaram indícios de outras irregularidades e falhas e impropriedades e os dois últimos sobre os levantamentos que não foram registradas ressalvas.

- Anexo III - Contendo informações sobre o levantamento de processos no TCU que tratam ou trataram de indícios de irregularidades graves em obras, estando dividido em três Tomos, sendo o primeiro referente aos processos selecionados para atendimento ao parágrafo 5º do art. 86 da Lei nº 9.995/2000 - LDO/2001, o segundo contendo informações sobre outros processos relevantes em tramitação no TCU, e o terceiro sobre os processos já apreciados pelo Tribunal.

2. Ante todo o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo:

I - seja autorizada a remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes dos Anexos I, II e III, inclusive em meio magnético, assim como da decisão que vier a ser proferida no presente caso, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, em cumprimento ao art. 86 da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001;

II - encaminhar cópia dos mencionados documentos aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

III - seja dado conhecimento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional quanto à constatação, na Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2000 - LOA 2000, da existência de dotações orçamentárias em codificações distintas para subtítulos cuja descrição aponta para o mesmo objeto, fato que pode dificultar o controle de seus resultados de execução e as ações de fiscalização a cargo deste Tribunal;

IV - quanto ao item anterior, também seja dado conhecimento à Secretaria de Orçamento Federal - SOF recomendando que, quando da apresentação das propostas orçamentária, atente para que não haja destinação de dotações em mais de uma codificação funcional programática para subtítulos que correspondam ao mesmo objeto e oriente os órgãos para que os subtítulos especifiquem a localização física integral ou parcial dos respectivos projetos ou atividades, em especial os relativos a trechos rodoviários, apontando os marcos em km indicativos do início e fim do trecho ou subtrecho tratado pelo respectivo código funcional programático;

V - seja autorizado à Coordenadoria de Fiscalização e Controle - COFIS:

a) iniciar os estudos sobre a Proposta Orçamentária da União para o exercício de 2001, contida no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2001, dando seqüência aos trabalhos de planejamento e organização dos acompanhamentos e

fiscalizações de obras na forma prevista nos subitens 8.1 e 8.3 da Decisão 440/2000 - TCU - Plenário;

b) desenvolver estudos e promover nova orientação às equipes das Unidades Técnicas envolvidas nos trabalhos de informações sobre obras públicas, de modo a aprimorar a padronização e diminuir o número de dúvidas e inconsistências na geração dos trabalhos.

VI - seja determinado à Coordenadoria de Tecnologia da Informação - COTEC que, em coordenação com a COFIS, realize a reformulação necessária do sistema FISCOBRAS, com vistas a melhoria do suporte aos trabalhos de fiscalização em obras públicas e do atendimento às demandas formuladas a esta Corte;

VII - seja arquivado o presente processo.”

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DECISÃO

### I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Gostaria, em princípio, de ressaltar o empenho e competência com que os servidores das Unidades Técnicas deste Tribunal contribuíram para realização do presente trabalho. Destaco, em especial, o Secretário da Coordenadoria de Fiscalização e Controle- COFIS, Sr. José Moacir Cardoso da Costa, o Diretor da 1ª Diretoria Técnica, Sr. André Luiz Mendes, o Sr. Analista Marcelo Rocha do Amaral e o Assessor de Secretário, Sr. Carlos Sávio Rosa.

2. A sociedade brasileira tem exigido, de forma mais contundente, a melhoria da qualidade do gasto público. Acontecimentos recentes que foram amplamente abordados pelos meios de comunicação aguçaram a percepção do homem comum para questões relacionadas com o emprego dos recursos arrecadados pelo Estado. Tal sentimento revela amadurecimento da população, que passa a exigir aumento na efetividade das instituições responsáveis pelo controle da utilização desses recursos.

3. Nos exatos termos do caput do art. 70 da Constituição Federal: “*A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*” No desempenho dessa função, conta o Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, consoante estabelece o art. 71 da Constituição.

4. Compete a essas instituições incumbidas do exercício da atividade controladora buscar de forma incansável a excelência, a fim de oferecer resposta satisfatória ao legítimo anseio da população brasileira. O Tribunal de Contas da União é peça chave do Sistema de Controle. Como tal a despeito de limitações materiais, tem-se desincumbido de sua missão constitucional. Ressalto, a propósito, que possui cerca de 2.046 servidores, sendo 1.025 alocados na área fim, e, com esse reduzido quadro, aprecia contas de todos os responsáveis pela gestão de recursos públicos federais; realiza auditorias ditas de legalidade e operacionais; examina denúncias e representações; aprecia atos de admissão e de concessão, na área de pesso-

al, além de inúmeras outras atribuições que vêm sendo criadas pela legislação infraconstitucional. Vale registrar que no exercício de 1999, foram julgados 9.779 processos, distribuídos nas seguintes categorias:

### **Processos Julgados ou Apreciados em 1999**

#### CLASSE DE ASSUNTO

Levantamentos, inspeções e auditorias	459
Tomadas e prestações de contas anuais	1.830
Tomadas de contas especiais	2.028
Admissões de pessoal	1.759
Aposentadorias	1.373
Pensões civis	588
Pensões militares	280
Reformas	19
Consultas	22
Denúncias	116
Recursos	499
Representações	418
Administrativos	178
Solicitações do Congresso Nacional	38
Outros assuntos	172
<b>TOTAL</b>	<b>9.779</b>

5. Há tempos, os Presidentes do Tribunal, seus Ministros, dirigentes e servidores têm-se empenhado em repensar processos e rotinas, a fim de conferir maior efetividade à ação controladora. Certo é, porém, que há muito o que ser feito para reduzir a patamares mínimos o desperdício de recursos públicos. Nesse contexto, adquire importância incomum o desempenho de ações estatais, cada vez mais contundentes, que não só imponham sanções a gestores negligentes ou mal intencionados por atos cometidos no passado, mas também - e principalmente - previnam a utilização incorreta dos recursos públicos.

#### II - LEI ORÇAMENTÁRIA: IMPORTANTE INSTRUMENTO DE CONTROLE

6. Um dos mecanismos preventivos da ocorrência de dano ao erário - provavelmente o mais eficaz de todos - é a restrição orçamentária, que impede o processamento das diversas fases da despesa pública. As Leis de Diretrizes Orçamentárias recentes contêm dispositivos que impõem ao Tribunal de Contas da União a remessa à Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, prevista no § 1º do art. 166 da Constituição, de informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subprojetos mais relevantes constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Tais informações, nos termos dos dispositivos inseridos nas LDOs recentes, têm sido remetidas àquela Comissão até o dia 30 de setembro de cada exercício.

7. Com a finalidade de atender a esses preceitos legais, o Tribunal passou a selecionar e a auditar obras de significativa materialidade que constaram das Leis Orçamentárias Anuais da União. Durante os exercícios de 1997, 1998 e 1999, o Tribunal de Contas da União selecionou obras e nelas realizou levantamentos de auditoria. Remeteu, em seguida, relatórios gerenciais à referida Comissão, os quais continham informações de cada uma das obras auditadas. Tais informações têm-se revelado úteis ao Poder Legislativo, a quem compete a titularidade do Controle Externo. Anoto, a propósito, que as Leis Orçamentárias têm vedado a utilização de recursos públicos nas obras em que se tenham verificado indícios de irregularidades graves.

8. Tais levantamentos de auditoria servem, portanto, como referencial para alocação de recursos orçamentários para o exercício seguinte e para o processamento da despesa pública. A despeito, porém, dos resultados alcançados nesses últimos exercícios, o Tribunal realizou estudos visando à criação de nova metodologia para seleção de obras a serem auditadas, que foi destacada no Relatório que antecede a presente Proposta de Decisão. Por meio da Decisão nº 440/2000 - Plenário - TCU, de 24.05.00, o TCU elegeu o Plano Plurianual como referência principal para a escolha de obras a serem auditadas com esse fim específico. Exatamente porque essa nova sistemática de escolha das obras a serem auditadas permite avaliação da compatibilidade entre as ações desenvolvidas em cada exercício e as prioridades contempladas no Plano Plurianual.

9. O Tribunal, nessa busca pela melhoria da qualidade de seu trabalho, pretende fornecer, já nesta oportunidade, informações ao Congresso Nacional ainda mais abrangentes e detalhadas.

10. A nova metodologia aprovada pelo Tribunal apresenta os seguintes traços característicos:

- favorece a implementação de auditorias de caráter temático, pois permitirá a visualização da ocorrência de ações de mesma natureza, com concentração de auditorias em determinados tipos de projetos em certo exercício. A escolha de determinado padrão de obra viabilizará a confecção de procedimentos de auditoria específicos e autorizará a realização de comparações entre os empreendimentos selecionados;

- privilegia o acompanhamento das obras mais relevantes para o governo federal, visto que tais empreendimentos são ordinariamente inscritos nos planos plurianuais;

- permite verificar a compatibilidade entre as ações contidas no plano plurianual e os projetos inseridos nas leis orçamentárias anuais;

- alarga o espectro de obras auditadas pelo Tribunal, na medida em que passa a inserir obras constantes do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais;

- introduz maior racionalidade na utilização dos recursos humanos das Unidades Técnicas do TCU, uma vez que não haverá obrigatoriedade de que os respec-

tivos levantamentos de auditoria se iniciem e sejam concluídos em período exíguo. As Secretarias do Tribunal têm realizado os levantamentos de auditoria nos meses de junho e julho de cada exercício;

- permite ao Tribunal atuar de maneira mais eficaz, em relação à sistemática até então vigente, na identificação de indícios de irregularidade em obras realizadas com recursos federais. Isso porque competia às Secretarias de Controle Externo a execução dos trabalhos externos de auditoria no mês de junho de cada exercício. Ocorre, porém, que cada obra possui período mais propício para ser auditada, que não coincidia, em regra, com o período que compreende os meses citados. A sistemática proposta confere maior margem de manobra às Unidades Técnicas, que se programarão para atuar nos momentos mais adequados.

### III -LEVANTAMENTO DE AUDITORIA PARA SUBSIDIAR O CONGRESSO NA APRECIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO DE 2001

11. Com vistas a atender à esperada demanda que viria a ser imposta pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, somente promulgada em 25/07/00, o TCU, em 24/05/00, por meio da citada Decisão nº 440/00 - TCU -Plenário selecionou, inicialmente, 189 ações, com materialidade superior a R\$ 2.000.000,00, para serem fiscalizadas no presente exercício, que consumirão recursos da ordem de R\$ 8.672.438.996,58, ao longo dos exercícios de vigência do PPA. Importa ressaltar que, entre as 189 ações selecionadas para execução no presente exercício, incluem-se 34 auditorias em projetos de irrigação já inseridas no plano semestral de auditorias do 1º semestre deste exercício, em atenção ao que estipulou deste Tribunal, por meio da Decisão nº 703/99 - TCU - Plenário. Além disso, foram incluídas, também 49 obras que integram o Quadro III da LOA/2000. Tal Quadro relaciona as obras que estão com a execução orçamentária paralisada, até deliberação em contrário da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

### IV - A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2001 - LEI Nº 9.995, DE 25 DE JULHO DE 2000

#### IV.1 ADAPTAÇÕES DOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIAS PARA SUBSIDIAR A AVALIAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2001

12. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001 reafirmou a incumbência imposta ao TCU de auxiliar o Congresso Nacional na atividade de alocação de recursos orçamentários em obras realizadas com recursos federais. Estipulou, em seu art. 86, que cabe ao Tribunal de Contas da União remeter à Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição, até o final deste mês de setembro, *“informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive em meio magnético.* “ O parágrafo 1º desse comando legal estipulou que as mencionadas informações deveriam conter as seguintes especificações:

*“I - a classificação institucional, funcional e programática, atualizada conforme o constante na proposta orçamentária para 2001;*

*II - sua localização e especificação, com as etapas, os subtrechos ou as parcelas e seus respectivos contratos, conforme o caso, nos quais foram identificadas irregularidades;*

*III - a classificação dos eventuais indícios de irregularidades identificados, de acordo com sua gravidade;*

*IV - as providências já adotadas pelo Tribunal quanto às irregularidades;*

*V - o percentual de execução físico-financeira;*

*VI - a estimativa do valor necessário para conclusão;*

*VII - outros dados considerados relevantes pelo Tribunal.”*

13. A LDO impôs também ao Tribunal, por meio do parágrafo 3º do mesmo artigo, a obrigação de envidar esforços com vistas a incrementar o universo de obras objeto de procedimentos fiscalizatórios, com a finalidade específica de subsidiar a apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional. Segundo esse mesmo comando normativo, o número de obras fiscalizadas deveria ser acrescido de 20% (vinte por cento), “se possível”, em relação ao número de obras fiscalizadas no exercício anterior pelo TCU, com essa mesma finalidade.

14. Em relação às obras selecionadas para serem submetidas a procedimento fiscalizatório específico, exigiu-se fossem levados em conta critérios de materialidade (parágrafo 4º do art. 86). Estipulou-se, também, fossem considerados “a regionalização do gasto e o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores do Tribunal, devendo dela fazer parte todas as obras contidas no Quadro III anexo da Lei nº 9.969, de 2000, que não foram objeto de deliberação do Tribunal pela regularidade durante os doze meses anteriores à data da publicação desta Lei.”

#### IV.2 - RELAÇÃO DE OBRAS OBJETO DOS LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA

15. Em razão de haver o TCU se antecipado à entrada em vigor da LDO para 2001, houve necessidade de que se promovesse pequeno ajuste na programação original - conforme mencionei acima, haviam sido selecionados 189 programas de trabalho a serem fiscalizados. Tal reformulação resultou em número final de 197 programas. Anoto, a propósito, que, no exercício passado, haviam sido objeto de levantamentos de auditoria para a finalidade de que ora se trata 135 obras. Houve, portanto, aumento neste exercício de 46% nos trabalhos de fiscalização, em comparação com o ano passado. Com isso, ficou superada a meta sugerida pelo referido § 3º do art. 86 da LDO para 2001.

16. Os levantamentos de auditoria apresentaram a seguinte distribuição, por Unidade da Federação, explicitada pela Coordenadoria de Fiscalização deste Tribunal, que considero conveniente reproduzir:

**Levantamentos de Auditoria por UF**

UNIDADE FEDERADA	Nº PTs	UNIDADE FEDERADA	Nº PTs
ACRE	4	PARAÍBA	5
ALAGOAS	7	PARANÁ	5
AMAPÁ	3	PERNAMBUCO	10
AMAZONAS	6	PIAUÍ	8
BAHIA	15	RIO DE JANEIRO	10
CEARÁ	12	RIO GRANDE DO NORTE	6
DISTRITO FEDERAL *	11	RIO GRANDE DO SUL	5
ESPÍRITO SANTO	4	RONDÔNIA	7
GOIÁS	8	RORAIMA	4
MARANHÃO	8	SANTA CATARINA	6
MATO GROSSO	7	SAO PAULO	9
MATO GROSSO DO SUL	3	SERGIPE	7
MINAS GERAIS	16	TOCANTINS	5
PARÁ	6		

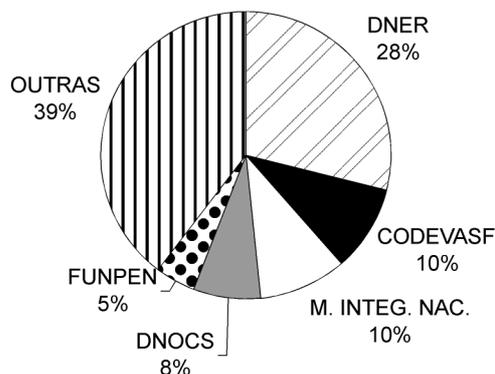
17. Convém ressaltar, também, que houve aumento da participação das obras hídricas (açudes, barragens, adutoras e projetos de irrigação), que totalizaram 53 programas de trabalho (26,9% do total). Foram incluídos, também, 36 programas constantes do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (18% do total). O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER aparece novamente como principal Unidade Orçamentária em quantidade de obras fiscalizadas, com total de 57 trechos rodoviários fiscalizados (28,9% do total). Os restantes programas de trabalho fiscalizados distribuem-se entre as demais unidades orçamentárias da União.

18. A repartição de programas de trabalho por unidade orçamentária pode ser observada conforme o quadro e o gráfico a seguir:

**Composição das UOs nos Levantamentos de Auditoria**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Nº de PT	PARTICIPAÇÃO (197)
DNER	57	28,93%
CODEVASF	19	9,64%
M. INTEG. NAC.	19	9,64%
DNOCS	15	7,61%
FUNPEN	9	4,57%
OUTRAS	78	39,59%

**Composição das Unidades Orçamentárias nos Levantamentos de Auditoria**



19. Anoto, ainda, que os achados obtidos por meio dos mencionados Levantamentos de Auditoria são classificados em “com indícios de”: “irregularidades graves”, “outras irregularidades” e “falhas e impropriedades”. Indícios de graves irregularidades são as ocorrências que ensejariam condenação ao pagamento de débito ou imputação de multa ao agente responsável, conforme prescreve a Lei nº 8.443/92. Foram classificadas como indícios de outras irregularidades as ocorrências de menor gravidade, mas que demandam a determinação de medidas corretivas imediatas. Os indícios de falhas e impropriedades compreendem as outras verificações de natureza formal.

INDÍCIOS LEVANTADOS	Nº de PTs	%
IRREGULARIDADES GRAVES	66	33,5%
OUTRAS IRREGULARIDADES	27	13,7%
FALHAS/IMPROPRIEDADES	33	16,8%
SEM RESSALVAS	71	36,0%
TOTAL	197	100%

20. Dessa forma, 66 programas de trabalho acusaram indícios de irregularidades graves. Com indícios de outras irregularidades (excetuando as graves), foram identificados 27 programas de trabalho. Outros 34 programas apresentaram apenas falhas ou impropriedades e 70 não foram objeto de ressalva pelas equipes que realizaram os levantamentos de auditoria. Tais conclusões foram extraídas dos levantamentos de auditoria contidos no Anexo II, que integra a subsequente Decisão. O Anexo I apresenta informações sintéticas sobre os levantamentos de auditoria de que trata o referido Anexo II.

#### IV.3 -OUTROS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO REALIZADOS POR ESTE TRIBUNAL.

21. A LDO para 2001, por meio do § 5º do citado art. 86, incumbiu o Tribunal de enviar, também até o dia 30.09.00, “*informações sobre outras obras, nas quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos doze meses contados da publicação desta Lei*”. Impôs, ainda, de forma inovadora, que tais informações fossem fornecidas com o mesmo nível de detalhamento de que trata o § 1º do mencionado art. 86 da LDO - 2001. As LDOs exigiam apenas fossem indicadas as obras com seus respectivos códigos funcionais programáticos para as quais houvesse processos autuados com indícios de irregularidades graves.

22. Com intuito de atender a essa nova exigência da LDO -2001, as diversas Unidades Técnicas do TCU realizaram inspeções e diligências, em curto período de tempo. Como Resultado, foi elaborado o Anexo III - Parte 1, que contém informações sobre indícios de irregularidades em 64 obras constantes de processos que tramitam no TCU, com o nível de detalhamento exigido pela LDO . Ressalto, por oportuno, que a seleção de processos a serem informados observou o mesmo critério de materialidade utilizado para os Levantamentos de Auditoria. Observo, a respeito desse conjunto de obras, que 30 delas sofreram levantamentos de auditoria específicos. Nesses casos, foram feitas remissões aos números dos processos - TC's - de levantamentos de auditoria, que integram o Anexo II a subsequente Decisão, onde podem ser encontradas as informações de que trata o § 1º do art. 86 da LDO para 2001.

23. Adicionalmente, foi elaborada a Parte 2 do Anexo III, que contém informações sobre obras que, a despeito de não atenderem ao critério de materialidade anteriormente mencionado, foram consideradas relevantes. Considerou-se, por diversas razões, que as ocorrências verificadas nesses processos poderiam ser consideradas úteis ao Congresso. Em relação a tais obras estão sendo fornecidas apenas informações básicas. Ao final, a título de completção sobre levantamentos de processos em tramitação no Tribunal, foi elaborada a Parte 3 do Anexo III, que apresenta as informações de 40 obras consideradas importantes, em que foram detectados indícios de irregularidades graves e cujos processos foram apreciados por esta Corte nos últimos doze meses, sendo que 10 delas sofreram levantamentos de auditoria específicos. Em síntese: o Anexo III contém informações que superam a exigência estabelecida no §5º do art. 86 da LDO 2001, visto que a parte I desse Anexo atende a esse comando legal.

24. Ressalto que os 197 programas de trabalho que foram objeto de levantamentos de auditoria apresentam dotação de cerca de quatro bilhões de reais no Orçamento da União deste ano, o que representa 26,4% da dotação total dos subtítulos Investimento, que é de 16,2 bilhões de reais. Na verdade o montante de recursos auditados é maior ainda, pois além desses levantamentos de auditoria, estão sendo fornecidas informações sobre outros processos que tramitam neste Tribunal e que integram o mencionado Anexo III. Veja-se, pois, que os programas de trabalho fiscalizados apresentam elevada materialidade, em relação ao Orçamento de 2000.

#### IV.4 - ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS : DECISÃO POLÍTICA

25. Conforme enunciei anteriormente, a não alocação de recursos orçamentários para obras em que tenham sido observadas graves irregularidades é uma das formas de controle preventivo mais eficazes. Cumpre ressaltar, porém, que o controle concomitante possui limitações a ele inerentes. Isso porque, em relação aos indícios de irregularidades detectados, não há tempo para que se estabeleça o contraditório com o gestor responsável. É possível, portanto, que tais indícios não se confirmem, após serem examinados os argumentos e ponderações apresentadas pelos gestores.

26. Relembro, a propósito, que a maior parte das informações coletadas por este Tribunal não foi objeto de deliberação por seus Colegiados, nem mesmo se submeteram ao crivo inicial dos Ministros Relatores de cada um dos respectivos processos. É de ressaltar, nesse sentido, que o § 6º do art. 86 da LDO para 2001 estabelece que o TCU devesse remeter à Comissão de Orçamentos do Congresso Nacional dados que atualizem as informações enviadas. Dessa forma, deverá esta Corte municiar o Congresso Nacional com informações mais precisas concernentes ao desenrolar desses processos, à medida que forem evoluindo.

27. Há de ser considerado o fato de que, a despeito da ocorrência de certa irregularidade grave, pode, ainda assim, ser conveniente, a critério do Congresso Nacional, a alocação de recursos orçamentários para um dado investimento. Imagine-se, por hipótese, que haja obra em que tenha ocorrido utilização de parte dos recursos a ela destinados em finalidade indevida. Nessa situação fictícia, o custo de desmobilização, resultante do estancamento do fluxo de recursos para a obra, pode ser de tal ordem que justifique a continuidade da alocação de recursos.

28. Considero, pois, que o processo decisório sobre a alocação ou não de recursos orçamentários deverá levar em consideração as especificidades de cada uma das obras em que foram encontrados indícios de irregularidades. Tal deliberação não compete ao TCU, mas ao próprio Congresso Nacional. A LDO ao tratar dessa matéria, no § 7º de seu art. 86, admite sejam “contemplados subtítulos relativos a obras com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal, cujas execuções orçamentárias ficarão condicionadas à adoção de medidas saneadoras pelo órgão responsável, sujeitas à prévia deliberação do Congresso Nacional e da Comissão referida no *caput*”.

29. Verifica-se, pois, que as informações colecionadas por este TCU possuem natureza informativa. São prognósticos de decisões que poderão vir a ser adotadas por esta Corte, tomados a partir de indícios de irregularidade coletados pelas Unidades Técnicas. Nesse sentido, também podem os enquadramentos propostos pelas Secretarias de Controle Externo para os achados de auditoria não coincidir com o juízo de valor que o Congresso Nacional delas venha extrair. É possível, por exemplo, que o Congresso Nacional considere que uma dada obra, cujos achados de auditoria foram catalogados como “*indícios de outras irregularidades*” - e não como “*indícios de irregularidades graves* - autoriza restrição orçamentária.

#### V - AJUSTES FINAIS

30. Anoto, ainda, que a relação de obras de que trata o presente Voto, com as classificações em indícios de irregularidades graves, de outras irregularidades e de falhas formais pode ser modificada. Isso porque os processos que tratam desses programas de trabalho tramitam no Tribunal e podem vir a sofrer deliberação de seus colegiados que altere a posição preliminar apresentada pelas Unidades Técnicas. Dessa, forma, em consonância com o que prescreve o § 6º do art. 86 da LDO para 2001, tão logo o Tribunal delibere sobre esses processos será o Congresso Nacional imediatamente comunicado. Registro, ainda, que as modificações resultantes de deliberações do TCU proferidas ainda nesta Sessão serão consideradas nos Anexos a esta Decisão.

Ante o exposto, proponho que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Plenário.

#### DECISÃO Nº 790/2000 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo: TC- 005.088/2000-2
2. Classe de Assunto: Administrativo
3. Interessado: Coordenadoria de Fiscalização e Controle - COFIS
4. Entidade: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Auditor Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: COFIS
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator,

#### DECIDE:

8.1. remeter à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional as informações constantes dos Anexos I, II e III, inclusive em meio magnético, assim como esta Decisão, acompanhada do Relatório e Proposta de Decisão que a fundamentaram, em cumprimento ao art. 86 da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001;

8.2. encaminhar aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, cópia dos documentos mencionados no subitem 8.1;

8.3. dar conhecimento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional quanto à constatação, na Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2000 - LOA 2000, da existência de dotações orçamentárias em codificações distintas para subtítulos cujas descrições apontam para o mesmo objeto, fato que pode dificultar o controle de resultados de execução e as ações de fiscalização a cargo deste Tribunal;

8.4. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal - SOF que, quando da apresentação das proposta orçamentária, atente para que não haja destinação de dotações em mais de uma codificação funcional programática para subtítulos que correspondam ao

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 19/10/2000.

mesmo objeto e oriente os órgãos para que subtítulos especifiquem a localização física integral ou parcial dos respectivos projetos ou atividades, em especial os relativos a trechos rodoviários, apontando os marcos em km indicativos do início e fim do trecho ou subtrecho tratado pelo respectivo código funcional programático;

8.5. seja autorizado à Coordenadoria de Fiscalização e Controle - COFIS:

8.5.1. iniciar os estudos sobre a Proposta Orçamentária da União para o exercício de 2001, contida no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2001, dando seqüência aos trabalhos de planejamento e organização dos acompanhamentos e fiscalizações de obras na forma prevista nos subitens 8.1 e 8.3 da Decisão 440/2000 - TCU - Plenário;

8.5.2. desenvolver estudos e promover nova orientação às equipes das Unidades Técnicas envolvidas nos trabalhos de informações sobre obras públicas, de modo a aprimorar a padronização e diminuir o número de dúvidas e inconsistências na geração dos trabalhos.

8.5.3. determinar à Coordenadoria de Tecnologia da Informação - COTEC que, em coordenação com a COFIS, realize a reformulação necessária do sistema FISCOBRAS, com vistas a melhoria do suporte aos trabalhos de fiscalização em obras públicas e do atendimento às demandas formuladas a esta Corte;

8.6. determinar à SEGECEX que oriente as Unidades Técnicas a acompanhar os julgamentos de processos que afetem as posições iniciais informadas ao Congresso Nacional (Anexos I, II e III);

8.7. determinar a publicação desta Decisão, do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentaram, e do Anexo I do TC-005.088/2000-2, na Ata da Sessão Ordinária hoje realizada;

8.8. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 38/2000 - Plenário

10. Data da Sessão: 27/09/2000 - Extraordinária de caráter reservado.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros Presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

IRAM SARAIVA  
Presidente

BENJAMIN ZYMLER  
Ministro-Relator

---

## **ATOS NORMATIVOS**

---



---

## DECISÃO NORMATIVA Nº 31/2000 - TCU<sup>1</sup>

---

Aprova os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal nos recursos previstos no art. 159, inciso II, da Constituição Federal, para aplicação no exercício de 2001.

**O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 1º da Resolução nº 007, de 15 de dezembro de 1993, c/c o art. 95 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993, e alterações posteriores, e tendo em vista o disposto no Artigo 161, Parágrafo único, da Constituição Federal, e nas Leis Complementares nºs 61, de 26 de dezembro de 1989, e 65, de 15 de abril de 1991, bem assim o que consta no processo nº TC-010.791/2000-7, resolve, *ad referendum* do Plenário:

Art. 1º - São aprovados, na forma do Anexo Único desta Decisão Normativa, os coeficientes individuais de participação dos Estados e Distrito Federal destinados ao rateio da parcela de 10% (dez por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, para aplicação no exercício de 2001.

Art. 2º - Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

IRAM SARAIVA

---

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 28/07/2000.

DECISÃO NORMATIVA Nº 31/2000

ANEXO ÚNICO

COEFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E  
DISTRITO FEDERAL NA PARCELA DE  
10% SOBRE O IPI  
(CF, ART. 159, INCISO II)

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	PARTICIPAÇÃO FINAL (%)
01 - Acre	0,002850
02 - Alagoas	0,039243
03 - Amapá	0,023890
04 - Amazonas	2,328026
05 - Bahia	5,331362
06 - Ceará	1,104468
07 - Distrito Federal	0,005730
08 - Espírito Santo	5,173676
09 - Goiás	0,628331
10 - Maranhão	1,519170
11 - Mato Grosso	0,688135
12 - Mato Grosso do Sul	0,384585
13 - Minas Gerais	15,274186
14 - Pará	5,176191
15 - Paraíba	0,221163
16 - Paraná	9,263195
17 - Pernambuco	0,639175
18 - Piauí	0,110353
19 - Rio de Janeiro	5,117558
20 - Rio Grande do Norte	0,272206
21 - Rio Grande do Sul	16,755282
22 - Rondônia	0,127462
23 - Roraima	0,004395
24 - Santa Catarina	9,721086
25 - São Paulo	20,000000
26 - Sergipe	0,071579
27 - Tocantins	0,016703
<b>TOTAL</b>	<b>100,000000</b>

---

## DECISÃO NORMATIVA Nº 32/2000 - TCU<sup>1</sup>

---

Altera a Decisão Normativa nº 19, de 24 de junho de 1998.

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 80, inciso III, do Regimento Interno aprovado pela Resolução Administrativa nº 15/93, resolve:

Art. 1º O art. 2º, *caput*, e seu inciso II, da Decisão Normativa TCU nº 19, de 24 de junho de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º - Na instrução dos processos de tomadas, prestações de contas e tomadas de contas especiais, as Unidades Técnicas Executivas deverão:

I - ...

II – *propor, no caso de acórdão condenatório de débito contra servidor regido pela Lei nº 8.112/90, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida a notificação:*

a) *determine, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/92, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente;*

b) *autorize, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, no caso de não ser aplicável ou de não surtir efeito a providência prevista na alínea anterior.”*

Art. 2º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de agosto de 2000.

IRAM SARAIVA  
Presidente

---

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 28/08/2000.

---

## INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 35/2000 - TCU<sup>1</sup>

---

Dá nova redação à IN TCU nº 13/96.

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais;

Considerando o disposto nos arts. 3º, 5º e 8º da Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992;

Considerando os princípios da racionalização administrativa e economia processual na recomposição de danos causados ao erário;

Considerando o contido nos processos TC-002.011/2000-3, TC-928.667/1998-7, TC-016.115/1999-6, TC-014.288/1999-0 e TC-275.502/1996-1, resolve:

Art. 1º A Instrução Normativa TCU nº 13 aprovada na Sessão Plenária de 04/12/1996, alterada pela Instrução Normativa TCU nº 20 aprovada na Sessão Plenária de 04/03/1998, passa a ter a seguinte redação:

### “CAPÍTULO I DA RESPONSABILIDADE

Art. 1º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da Aplicação dos recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano aos cofres públicos, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar providências com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e ao imediato ressarcimento ao Erário.

§ 1º A não adoção das providências referidas no *caput* deste artigo, no prazo máximo de cento e oitenta dias, caracterizará grave infração à norma legal, sujeitando a autoridade administrativa competente à imputação das sanções cabíveis, sem prejuízo da responsabilização solidária.

§ 2º Esgotadas as medidas cabíveis no âmbito administrativo interno, a autoridade administrativa competente deverá providenciar a instauração da tomada de contas especial.

§ 3º Na hipótese do descumprimento do disposto no parágrafo anterior, o Tribunal, ao tomar conhecimento da omissão, determinará à autoridade administrativa competente a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento da decisão.

---

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 28/08/2000.

Art. 2º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de omissão no dever de instaurar a tomada de contas especial ou, ainda, de qualquer irregularidade ou ilegalidade, adotarão as medidas necessárias para assegurar o exato cumprimento da lei, sob pena de responsabilidade solidária.

## CAPÍTULO II DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Art. 3º Tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar a responsabilidade daquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, devendo ser instaurada somente após esgotadas as providências administrativas internas com vistas à recomposição do Tesouro Nacional.

Art. 4º Integram o processo de tomada de contas especial, ressalvado o disposto no § 1º do art. 7º:

I - ficha de qualificação do responsável, indicando:

- a) nome;
- b) número do CPF;
- c) endereço residencial, profissional e número de telefone;
- d) cargo, função e matrícula, se servidor público;

II - termo formalizador da avença, quando for o caso;

III - demonstrativo financeiro do débito, indicando:

- a) valor original;
- b) origem e data da ocorrência;
- c) parcelas recolhidas e respectivas datas de recolhimento, se for o caso;

IV - Relatório do Tomador das contas indicando, de forma circunstanciada, as providências adotadas pela autoridade competente inclusive quanto aos expedientes de cobrança de débito remetidos ao responsável;

V - Certificado de Auditoria emitido pelo órgão de Controle Interno competente, acompanhado do respectivo Relatório que trará manifestação acerca dos seguintes quesitos:

- a) adequada apuração dos fatos, indicando inclusive as normas ou regulamentos eventualmente infringidos;
- b) correta identificação do responsável;
- c) precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas;

VI - Pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da Autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do art. 52 da Lei nº 8.443/92;

VII - cópia do relatório de Comissão de Sindicância ou de inquérito, se for o caso;

VIII - cópia das notificações expedidas relativamente a cobrança, acompanhadas de Aviso de Recebimento ou qualquer outra forma que assegure a certeza da ciência do interessado, conforme disposto no § 3º do art. 26 da Lei nº 9.784, de 29/01/1999;

IX - informação do gestor de que o nome do responsável foi incluído no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - CADIN, na forma prevista na legislação em vigor;

X - outro elemento que permita ajuizamento acerca da responsabilidade pelo dano ao Erário.

§ 1º Quando se tratar de recurso relativo à convênio, a acordo, a ajuste ou a outros instrumentos congêneres, o Certificado e o Relatório de Auditoria tratados no inciso V devem conter manifestação sobre observância das normas legais e regulamentares pertinentes, por parte do concedente, com relação à celebração do termo, avaliação do plano de trabalho, fiscalização do cumprimento do objeto e instauração tempestiva da tomada de contas especial e demais documentos constantes da solicitação de recursos.

§ 2º Nos casos de omissão no dever de prestar contas de recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos similares, bem como à conta de subvenções, auxílio e contribuições, além da notificação ao responsável prevista no inciso VIII, também deve integrar o processo a notificação da entidade beneficiária.

Art. 5º O Tribunal poderá, a qualquer tempo, determinar a instauração de tomada de contas especial, independentemente das medidas administrativas internas e judiciais adotadas, se entender que o fato motivador possui relevância para ensejar a apreciação por seus órgãos colegiados.

### CAPÍTULO III

#### DO ENCAMINHAMENTO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Art. 6º A tomada de contas especial prevista no art. 3º desta Instrução Normativa será imediatamente encaminhada ao Tribunal se o valor do dano, atualizado monetariamente e acrescido dos encargos legais, for superior à quantia para esse efeito fixada anualmente pelo Tribunal, mediante Decisão Normativa, para vigor no ano civil seguinte.

Art. 7º A tomada de contas especial será elaborada de forma simplificada, por meio de demonstrativo e anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do ordenador de despesa ou do administrador, para julgamento em conjunto, quando:

I - o dano for de valor inferior à quantia referida no art. 6º;

II - quando antes do encaminhamento da tomada de contas especial ao Tribunal, ocorrer:

a) apresentação e aprovação da prestação de contas dos recursos financeiros repassados, mesmo que intempestivamente;

b) recolhimento do débito imputado, inclusive gravames legais, desde que fique comprovada boa-fé do gestor e inexistência de outras irregularidades.

§ 1º O demonstrativo referido no *caput* deste artigo conterá as seguintes informações:

I - nome e número do CPF do responsável;  
II - cargo, função e matrícula do responsável, se o mesmo for servidor público;  
III - endereço residencial, profissional e número de telefone do responsável;  
IV - valor original do dano e, se for o caso, das parcelas recolhidas;  
V - origem e data das ocorrências;  
VI - informação de que o nome do responsável foi incluído no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - CADIN, na forma da legislação em vigor.

§ 2º O ordenador da despesa providenciará a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - CADIN, independentemente do valor do dano apurado.

§ 3º O nome do responsável será excluído do Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - CADIN quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

I - quitação do débito, com os devidos acréscimos legais, devendo o órgão ou entidade gestora informar esse fato ao Tribunal de Contas da União, para que seja dada quitação ao responsável;

II - determinação deste Tribunal, após o julgamento da TCE pela regularidade ou pela exclusão da responsabilidade;

III - oferecimento de garantias suficientes para saldar o valor do dano acrescido dos devidos encargos legais.

Art. 8º A ausência de qualquer dos elementos indicados no art. 4º e no § 1º do art. 7º enseja a restituição do processo à origem para sua complementação.

Art. 9º Os processos de tomada de contas especial de que trata esta Instrução Normativa poderão, a critério do Tribunal, ser remetidos por meios informatizados.

Parágrafo único. O Tribunal fixará, mediante Decisão Normativa as orientações para a remessa prevista neste artigo.

#### CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 10. O Tribunal poderá determinar arquivamento, sem julgamento de mérito, de processo, a que se refere o art. 7º, sem cancelamento da dívida, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor para que se lhe possa ser dada quitação.

§ 1º Os valores de débitos apurados, pendentes de recolhimento, constarão de cadastro específico no Tribunal de Contas da União.

§ 2º Os processos constantes do cadastro específico previsto no parágrafo anterior poderão ser encaminhados a julgamento se:

I - o valor do débito ou o somatório de vários débitos do mesmo devedor ultrapassar a quantia referida no art. 6º, observado o disposto no art. 11 desta Instrução Normativa;

II - face à existência de bens à penhora do responsável devedor, houver solicitação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;

III - constatada a acumulação de três reincidências por parte de um mesmo responsável devedor;

IV - houver recolhimento do valor da dívida;

V - o responsável apresentar alegações de defesa;

VI - houver solicitação nesse sentido por parte interessada, pelo Ministério Público, pelo Relator ou por deliberação do Tribunal.

Art. 11. Os débitos serão atualizados monetariamente e acrescidos de encargos legais, nos termos da legislação vigente, observados as seguintes diretrizes:

I - quando se tratar de alcance, a incidência de juros de mora e de atualização monetária dar-se-á a contar da data do próprio evento ou, se desconhecida, da ciência do fato pela Administração;

II - quando se tratar de desvio ou desaparecimento de bens, a incidência de juros de mora e de atualização monetária dar-se-á a contar da data do evento ou, se desconhecida, do conhecimento do fato, adotando-se como base de cálculo o valor de mercado do bem ou o da aquisição, com os acréscimos legais;

III - quando se tratar de omissão no dever de prestar contas, de não aplicação, de glosa ou impugnação de despesa, ou de desvio de recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos similares, bem como à conta de subvenções, auxílio e contribuições, a incidência de juros de mora e de atualização monetária dar-se-á a contar da data do crédito na respectiva conta-corrente bancária ou do recebimento do recurso.

Art. 12. Quando fato consignado na tomada de contas especial for objeto de ação judicial, o tomador das contas fará constar informação no respectivo relatório, dando esclarecimento da fase processual em que se encontra a ação.

Art. 13. Ao julgar tomada de contas especial cuja matéria se encontre sob apreciação do Poder Judiciário, o Tribunal poderá comunicar a decisão à autoridade judicial competente.

Art. 14. A deliberação do Tribunal de Contas da União que converter processo de fiscalização em tomada de contas especial poderá determinar ao órgão ou entidade credora que inclua o nome do responsável no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - CADIN.”

Art. 2º Esta Instrução Normativa entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

TCU, Sala das Sessões, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de agosto de 2000.

IRAM SARAIVA  
Presidente

---

## INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 36/2000 - TCU<sup>1</sup>

---

Dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e nas Leis nºs 9.394/96 e 9.424/96 no âmbito federal.

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando que assiste ao Tribunal, no âmbito de sua competência e jurisdição, o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, nos termos do previsto no art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

Considerando o disposto na Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

Considerando o disposto no art. 73 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que determina aos órgãos fiscalizadores o exame prioritário, na prestação de contas de recursos públicos, do cumprimento do estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação específica;

Considerando as disposições da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

Considerando o disposto no Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, que regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996;

Considerando que cabe ao Tribunal de Contas da União criar, no âmbito federal, mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme o artigo 11 da Lei nº 9.424, de 24.12.1996, e, ainda, realizar auditorias e inspeções nos órgãos estaduais e municipais incumbidos da aplicação dos recursos do FUNDEF, nos termos do art. 5º da Lei nº 9.424/96, resolve:

Art. 1º A fiscalização do cumprimento, pela União, da aplicação do mínimo de dezoito por cento da receita resultante de impostos federais na manutenção e desenvolvimento do ensino, prevista no art. 212 da Constituição Federal, bem como dos procedimentos sob responsabilidade dos órgãos federais para o cumprimento do artigo 60 e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias –

---

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 11/09/2000.

ADCT, e ainda da aplicação, no âmbito de cada Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de recursos federais oriundos da complementação da União, será realizada mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes.

§ 1º O Balanço Geral da União, a que se refere o art. 36, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, deverá conter demonstrativo consolidado da despesa executada, por programa e natureza da despesa, no sistema de manutenção e desenvolvimento do ensino, além dos demonstrativos contábeis da receita arrecadada com os impostos e as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 2º O Ministério da Fazenda informará ao Tribunal, a cada distribuição, os valores repassados aos respectivos Fundos, bem como as parcelas da complementação federal.

§ 3º A fiscalização a cargo do Tribunal será exercida por meio de realização de inspeções e auditorias, inclusive junto aos órgãos estaduais e municipais incumbidos da aplicação dos recursos do Fundo, em conformidade com a programação prevista em seus Planos de Auditoria ou por determinação dos Colegiados ou Relatores.

§ 4º Compete à Unidade Técnica em cuja clientela esteja incluído o Ministério da Educação, à que estiver incumbida da fiscalização e acompanhamento das transferências constitucionais, bem como às Secretarias de Controle Externo nos Estados, no âmbito de suas respectivas atribuições, a execução dos trabalhos de fiscalização referidos no parágrafo anterior.

Art. 2º O Tribunal, ao apreciar processos decorrentes de fiscalização em órgãos estaduais ou municipais gestores do FUNDEF, cujos estados e municípios tenham recebido a complementação da União, poderá, em caso de irregularidade ou ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Fundo, aplicar a multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443/92.

§ 1º Ao exercer a fiscalização de que trata o *caput*, o Tribunal, se constatar a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, examinará em cada caso a relevância das irregularidades cometidas e a materialidade dos prejuízos causados ao FUNDEF para decidir se determina a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial.

§ 2º Ao decidir na forma deste artigo, o Tribunal remeterá cópia da documentação pertinente ao respectivo Tribunal de Contas Estadual ou Municipal para conhecimento e providências de sua alçada, bem como aos Ministérios Públicos da União e dos Estados para as medidas que entenderem necessárias quanto ao ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

Art. 3º Até o dia 15 de dezembro de cada exercício, o Ministério da Fazenda encaminhará, ao Tribunal de Contas da União, a planilha de cálculo com os valores estimados da complementação anual da União aos recursos dos Fundos.

§ 1º A planilha de cálculo a que se refere o *caput* deste artigo deverá conter, para cada Estado, Município e o Distrito Federal, os seguintes elementos:

I – número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição;

II – estimativa de novas matrículas, elaborada pelo Ministério da Educação;

III – o produto entre o total de alunos a que se referem os incisos anteriores e o valor mínimo anual por aluno de que trata o artigo 6º da Lei nº 9.424/96;

IV – previsão das receitas originárias dos recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei nº 9.424/96;

V – a diferença entre o valor resultante do produto estabelecido no inciso III e o valor das receitas a que se refere o inciso IV deste artigo; e

VI – o valor da complementação da União, quando for o caso, conforme previsto no art. 6º, “caput”, da Lei nº 9.424/96.

§ 2º Compete à Secretaria de Controle Externo responsável pela fiscalização e acompanhamento das transferências constitucionais receber e analisar os elementos relacionados no *caput* deste artigo, representando ao Ministro-Relator sempre que da análise resultar a identificação de ocorrência contrária à legalidade, legitimidade e economicidade.

Art. 4º Até o último dia de cada exercício o Ministério da Educação remeterá ao Tribunal as planilhas de cálculo dos coeficientes de distribuição de que trata o art. 2º do Decreto nº 2.264/97.

§ 1º Os recursos apresentados por Estados, Distrito Federal e Municípios para retificação de dados do censo educacional de que trata o art. 2º, § 4º, da Lei nº 9.424/96 devem ser encaminhados ao Ministério da Educação, nos termos do § 5º do mesmo dispositivo legal, que decidirá conclusivamente.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de trinta dias, a partir da publicação da tabela de coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF, apresentar contestação junto ao Tribunal, quando configurada inconsistência no cálculo dos índices estabelecidos, na forma do art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.424/96 e do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 2.264/97.

§ 3º A Unidade Técnica encarregada da fiscalização e do acompanhamento das transferências constitucionais, após diligências junto ao Ministério da Educação, instruirá os processos originários de contestação de que trata o parágrafo anterior e os encaminhará ao Gabinete do Relator.

Art. 5º A Secretaria de Controle Externo que tenha por atribuição o assessoramento ao Relator na elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República examinará, prioritariamente, nas referidas contas, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 6º O Banco do Brasil S.A. repassará os recursos automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao FUNDEF, instituídas para esse fim e mantidas em suas agências.

§ 1º O cumprimento do disposto neste artigo será comunicado pelo Banco do Brasil S.A. ao Tribunal de Contas da União, discriminadamente, mediante listagens ou meios magnéticos, até dois dias úteis após efetivado o crédito dos valores.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo às transferências constitucionais a que se refere o art. 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II, da Constituição Federal.

Art. 7º O Ministério da Fazenda, até dois dias úteis após a distribuição dos recursos das transferências constitucionais a que se refere o art. 159, incisos I e II, da Constituição Federal, encaminhará ao Tribunal de Contas da União o demonstrativo da composição dessas transferências, discriminando a receita classificada no período correspondente a cada distribuição.

Art. 8º Cabe à Unidade Técnica incumbida da fiscalização das transferências constitucionais o acompanhamento da classificação das receitas e da distribuição dos valores a que se referem os arts. 6º e 7º desta Instrução Normativa, na forma e prazos constitucionais e legais.

Art. 9º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data da sua publicação, ficando revogada a Instrução Normativa nº 21, de 29 de abril de 1998.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 06 de setembro de 2000.

IRAM SARAIVA  
Presidente

---

## RESOLUÇÃO Nº 134/2000 - TCU<sup>1</sup>

---

Prorroga a data de entrada em vigência da Resolução TCU nº 127, de 01/12/1999.

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, no uso das atribuições que lhe conferem a Constituição Federal e o art. 1º, inciso XIV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

CONSIDERANDO a necessidade de tempo para a criação e a operacionalização da associação civil destinada a promover a prestação de assistência à saúde dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas deste Tribunal;

CONSIDERANDO a necessidade de garantir a continuidade da assistência à saúde, até o início das atividades dessa associação civil resolve:

Art. 1º. O art. 18 da Resolução TCU nº 127, de 01/12/1999, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 18. Esta Resolução entrará em vigor no dia 1º de setembro de 2000, revogando-se a Resolução nº 97/97. (NR).”

Art. 2º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 31 de maio de 2000.

IRAM SARAIVA  
Presidente

---

<sup>1</sup> Publicada no BTCU nº 32, de 03/07/2000.

---

## RESOLUÇÃO Nº 135/2000 - TCU<sup>1</sup>

---

Prorroga a data de entrada em vigência da Resolução TCU nº 127, de 1º/12/1999.

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, no uso das atribuições que lhe conferem a Constituição Federal e o art. 1º, inciso XIV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

Considerando a necessidade de tempo para a criação e a operacionalização da associação civil destinada a promover a prestação de assistência à saúde dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas deste Tribunal;

Considerando a necessidade de garantir a continuidade da assistência à saúde, até o início das atividades dessa associação civil, resolve:

Art. 1º O art. 18 da Resolução TCU nº 127, de 1º/12/1999, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 18. Esta Resolução entrará em vigor no dia 1º de novembro de 2000, revogando-se a Resolução nº 97/97. (NR)”.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de agosto de 2000.

IRAM SARAIVA  
Presidente

---

<sup>1</sup> Publicada no BTCU nº 47, de 28/08/2000.

---

## RESOLUÇÃO Nº 136/2000 - TCU<sup>1</sup>

---

Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos no âmbito do Tribunal de Contas da União.

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, de acordo com o disposto no art. 141 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Administrativa 15, de 15 de junho de 1993, resolve:

### CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. Os procedimentos relativos ao recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos, no âmbito do Tribunal de Contas da União - TCU, observarão as disposições previstas nesta Resolução.

Art. 2º. Aplicam-se os dispositivos desta Resolução, no que couber, aos processos de tomada e prestação de contas, incluídas as simplificadas, formados e entregues por meio informatizado, bem como aos processos de outros tipos que passem também a tramitar somente em meio eletrônico.

Art. 3º. Todas as ações relativas a processos e documentos serão registradas em sistema informatizado de controle de processos, resguardadas a integridade e a confiabilidade dos dados e obedecidos os critérios de padronização estabelecidos nesta Resolução.

Parágrafo único. A tramitação interna à unidade deverá ser, obrigatoriamente, objeto de registro, com identificação do responsável pela etapa do andamento do processo ou documento.

Art. 4º. Para efeitos desta Resolução, considera-se:

I – anexo: conjunto de peças processuais segregado do corpo do processo, por conveniência da organização dos autos ou por determinação normativa;

II – apartado: processo formado a partir da extração de elementos de outro;

III – apensamento: junção de dois ou mais processos, para tramitação conjunta;

IV – processos conexos: quando seus objetos forem comuns, total ou parcialmente, ainda que um deles seja de maior abrangência;

V – processo dependente: quando seu exame depender da decisão final a ser tomada em outro processo;

VI – juntada: ato de inserir um documento nos autos de um processo;

VII – sigiloso: todo documento, assunto ou processo que, por natureza ou quando a preservação de direitos individuais (Constituição Federal, art. 5º, incisos

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 08/09/2000.

X, XII e XIV) e o interesse público o exigirem, deva ser de conhecimento restrito e, portanto, requeira medidas especiais para sua segurança e salvaguarda; e

VIII – volume: divisão física dos autos, na forma do art. 11 desta Resolução.

## CAPÍTULO II RECEBIMENTO E AUTUAÇÃO

### SEÇÃO I Recebimento

Art. 5º. Os documentos sujeitos a exame, bem como os expedientes referentes a processos, serão recebidos na sede do Tribunal pelo Serviço de Protocolo e Expedição (SPT) e nas Secretarias de Controle Externo nos estados pelos respectivos Serviços de Administração (SAs).

Parágrafo único. O SPT e os SAs das Secretarias nos estados adotarão procedimentos específicos e padronizados para a atualização do sistema informatizado de controle de processos, relativos ao registro de entrada e tramitação de documentos.

Art. 6º. O SPT e os SAs situados nos estados farão o registro da entrada de todas as correspondências oficiais, procederão à sua abertura e as encaminharão à unidade competente.

§ 1º As correspondências oficiais de natureza sigilosa ou dirigidas a autoridades serão encaminhadas fechadas aos respectivos destinatários, com indicação no envelope do número de registro no sistema informatizado.

§ 2º As correspondências de natureza sigilosa sem identificação da unidade destinatária serão abertas pelo chefe do SPT ou do SA e encaminhada à unidade competente em envelope lacrado com a indicação de sigilo e do respectivo número de registro.

§ 3º As denúncias, declarações de bens e rendas e outros documentos que, por sua natureza, devam ser de conhecimento restrito e requeiram tratamento especial serão recebidos e separados como sigilosos, com adoção em sua tramitação dos procedimentos estabelecidos no art. 16 desta Resolução.

Art. 7º. Os originais de peças processuais apresentadas via fac-símile ou meio eletrônico deverão ser encaminhados ao Tribunal no prazo de até dez dias a contar da data de seu recebimento e caberá à unidade recebedora a imediata comunicação dessa exigência ao interessado.

§ 1º Nos casos de diligência, citação, audiência ou outras providências com prazo estabelecido, os originais deverão ser apresentados em até cinco dias após o prazo fixado para o atendimento.

§ 2º Na hipótese de não ser efetivada a substituição nos prazos previstos neste artigo, serão desentranhadas, pelo Relator ou pelo titular da unidade técnica, as respectivas peças e considerados como não praticados todos os atos processuais representados pelas peças desentranhadas.

§ 3º A Presidência regulamentará, mediante portaria, o envio de peças processuais ao Tribunal por meio eletrônico.

Art. 8º. O disposto nesta Seção não se aplica à apresentação de Tomadas e Prestações de Contas por meio informatizado, prevista no art. 27 da Instrução Normativa nº 12/96, que obedecerá a procedimento próprio.

## SEÇÃO II Autuação

Art. 9º. A autuação, a cargo dos Serviços de Administração, dar-se-á com a realização da triagem, capeamento, numeração de folhas e inserção dos dados cadastrais no sistema informatizado de controle de processos.

Parágrafo único. Após a autuação, os SAs deverão apor, na capa do processo, etiqueta padronizada com a identificação do Relator, quando houver, de acordo com as normas vigentes que fixam os critérios de distribuição de processos.

Art. 10. Os processos serão agrupados conforme a sua natureza, recebendo capas das seguintes cores:

I – branca: concessão de aposentadoria, reforma e pensão, ato de admissão de pessoal e assuntos correlatos, inclusive relatórios de auditoria específicos da área;

II – rosa: relatório concernente à atividade de fiscalização, desde que não enquadrados no inciso anterior;

III – verde: matéria administrativa;

IV – vermelha: matéria urgente, independentemente da natureza do processo, conforme previsto no art. 142 do Regimento Interno e nesta Resolução; e

V – azul: tomada e prestação de contas, inclusive especiais, e demais processos que não se enquadrem nos incisos anteriores.

Parágrafo único. Na hipótese de alteração da natureza do processo, ser-lhe-á afixada nova capa, mantida a anterior, registrada, obrigatoriamente, a referida mudança no sistema informatizado de controle de processos, que deverá preservar o registro histórico das alterações efetuadas.

Art. 11. O processo será formado de maneira cronológica e seqüencial, terá numeração de páginas contínua, e deverá ser desdobrado em volumes limitados ao máximo de duzentas páginas.

Art. 12. Sempre que o documento a ser juntado ao processo justificar sua disposição à parte dos autos principais, por razões de conveniência para a organização, ou determinação normativa, deverão ser constituídos anexos ao processo.

§ 1º Por razões de conveniência para a organização dos autos, poderão ser formados anexos que integrem documentos pertinentes a defesa, audiência, diligência, inspeção.

§ 2º Aos anexos aplicam-se as mesmas regras de organização para os autos principais, incluído o desdobramento em volumes.

§ 3º Nos casos previstos nesta Resolução e no Regimento Interno, os documentos referentes a determinado processo que, pela sua própria natureza, requeiram

tratamento urgente deverão constituir anexo, que receberá capeamento na cor vermelha e tramitará por cima do processo até sua apreciação final.

§ 4º O anexo correspondente a recurso conterà etiqueta padronizada com a indicação da natureza do processo a que se refira e a identificação do Relator responsável pela apreciação do recurso, tão logo essa informação esteja disponível.

Art. 13. Os Serviços de Administração não autuarão documento referente a processo de competência de outra unidade técnica, devendo registrar sua entrada e remetê-lo à unidade competente.

Art. 14. Os dados referentes aos processos de qualquer natureza que tenham recebido tratamento sigiloso serão inseridos no sistema informatizado de controle de processos, que deverá prover mecanismos de proteção que restrinjam o acesso somente aos servidores do Tribunal para tanto credenciados.

Art. 15. Mediante despacho fundamentado, o titular da unidade técnica determinará o cancelamento da autuação de processo de tomada ou prestação de contas que não contenha todas as peças exigidas pelas normas em vigor, com a conseqüente restituição à origem e permanência do órgão ou entidade a que o processo se refira na condição de inadimplente no dever de prestar contas.

### CAPÍTULO III TRAMITAÇÃO

#### SEÇÃO I

##### Salvaguarda de processos e documentos de natureza sigilosa

Art. 16. Deverão ser adotadas medidas de segurança e salvaguarda na formalização e tramitação de documentos e de processos considerados sigilosos, quais sejam:

I – aposição da indicação de SIGILOSO na capa, se houver; e

II – acondicionamento em envelope lacrado, na expedição e tramitação, no qual constará a indicação de SIGILOSO, o número do processo, o nome e a função do destinatário ou de seu substituto formalmente designado ou do superior imediato, devendo o envelope ser assinado pelo remetente e pelo portador nominalmente identificado, além da indicação: “ESTE ENVELOPE SOMENTE PODERÁ SER ABERTO PELO DESTINATÁRIO, QUE É RESPONSÁVEL PELA MANUTENÇÃO DO SIGILO DO DOCUMENTO NELE CONTIDO”.

Parágrafo único. Em nenhuma hipótese, os relatórios pertinentes a matérias sigilosas, juntados aos processos, ou isoladamente, tramitarão em caráter ostensivo pelas unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União, devendo seguir o seu curso em envelopes lacrados, nos quais constará a referência ao processo principal, com a indicação de SIGILOSO e a respectiva assinatura do remetente, sem a indicação, todavia, do assunto focalizado.

## SEÇÃO II

### Tramitação anterior à instrução

Art. 17. Observadas a natureza do assunto e a vinculação da clientela, os documentos e processos serão remetidos à unidade responsável pela instrução, com exceção de recursos, denúncias, representações e consultas, que deverão ser encaminhados ao Relator competente, para que previamente se pronuncie sobre os requisitos de admissibilidade.

Art. 18. O documento referente a processo já autuado será, após o competente registro, encaminhado à unidade em que se encontre o processo para ser juntado aos autos, exceto se outro procedimento estiver previsto nesta Resolução ou em outros atos normativos expedidos pelo Tribunal.

Art. 19. Estando o processo fora do Tribunal, os documentos a ele referentes serão encaminhados à unidade competente, que os autuará com novo número, encaminhando o novo processo ao Relator, com uma das seguintes propostas:

I – requisição do processo original, para imediato apensamento dos novos autos formados, se a urgência da matéria assim o requerer;

II – tramitação independente dos novos autos, se a matéria comportar apreciação distinta;

III - sobrestamento de sua apreciação e posterior apensamento ao processo original, nos demais casos.

## SEÇÃO III

### Tramitação após a instrução

Art. 20. Os processos de tomada ou prestação de contas, os recursos de reconsideração, revisão, divergência e pedido de reexame, bem como os processos relativos a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, serão encaminhados ao Ministério Público junto ao TCU, para fins do disposto no art. 118, inciso III, do Regimento Interno.

§ 1º O processo que contiver proposta de decisão preliminar será encaminhado pela unidade técnica diretamente ao Relator.

§ 2º Havendo delegação de competência para efetivação de medidas preliminares às decisões do Tribunal, essas serão processadas no âmbito da unidade técnica competente.

Art. 21. O Ministério Público, após pronunciar-se no processo, deverá encaminhá-lo diretamente ao gabinete do Relator.

Art. 22. Os processos não abrangidos pelo art. 20 desta Resolução serão instruídos pelas unidades técnicas e encaminhados ao gabinete do Relator, ressalvadas as exceções previstas nesta Resolução.

Parágrafo único. A tramitação dos processos referentes a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão observará o disposto na Instrução Normativa nº 16, de 6 de outubro de 1997.

## SEÇÃO IV

### Tramitação após a apreciação do tribunal

Art. 23. Os processos incluídos em pauta, após a deliberação do Tribunal e a adoção das providências a cargo da Secretaria-Geral das Sessões - SGS, serão encaminhados à unidade técnica competente, para fins de acompanhamento das determinações realizadas e demais providências necessárias.

Art. 24. Os processos submetidos à deliberação do Tribunal mediante relação, bem como aqueles objeto de decisão preliminar do Relator, serão remetidos pelo respectivo gabinete às unidades técnicas competentes para os fins previstos no artigo anterior.

Art. 25. Os processos referentes a admissão de pessoal e concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, após apreciação do Tribunal, serão encaminhados à unidade técnica competente para fins de registro e demais providências que se fizerem necessárias.

Art. 26. No caso de contas julgadas irregulares, após transcorridos os prazos para interposição de embargos de declaração, de recurso de reconsideração e de pedido de reexame, deverá ser providenciado, de imediato, o registro no cadastro de responsáveis por contas julgadas irregulares, observada a regulamentação própria.

## CAPÍTULO IV

### APENSAMENTO DE PROCESSOS E FORMAÇÃO DE APARTADOS

## SEÇÃO I

### Apensamento de processos

Art. 27. Processos que tenham relação de dependência ou conexão poderão ser apensados, desde que seja conveniente a tramitação conjunta.

Parágrafo único. A tramitação dos processos passará a se efetivar no processo principal, o qual absorverá os atos processuais pendentes no processo apensado.

Art. 28. Se, por conveniência ou dificuldades técnicas ou operacionais, for aconselhável a tramitação em separado, poderá ocorrer o desapensamento de processos, que deverão retornar à unidade técnica e ao Relator originalmente competentes, fazendo-se neles incluir os atos processuais a eles relativos praticados nos autos do processo ao qual estava apensado, mediante desentranhamento das peças originais ou, na sua impossibilidade, por cópia.

Art. 29. São competentes para determinar o apensamento ou desapensamento de processos os Relatores, as Câmaras e o Plenário.

Parágrafo único. Conflitos de competência decorrentes de apensamento ou desapensamento de processos serão resolvidos:

- I – pela Câmara, se os Relatores integrarem a mesma Câmara;
- II – pelo Plenário, se os Relatores integrarem Câmaras diferentes.

## SEÇÃO II

### Formação de apartados

Art. 30. Verificada a necessidade de ser examinada a matéria em processo distinto, deverá ser formado processo apartado mediante o desentranhamento ou reprodução por cópia das peças do processo original.

§ 1º O processo apartado constituído estará sujeito às mesmas regras de formação e organização estabelecidas para os demais processos.

§ 2º Quando a instrução do processo apartado constituído for de competência de outra unidade, o processo será a ela encaminhado.

Art. 31. Aplicam-se as regras do art. 29 desta Resolução quanto à competência para determinação de formação de apartados.

## CAPÍTULO V

### ENCERRAMENTO

Art. 32. O processo será encerrado no sistema informatizado de controle de processos nas seguintes situações:

I – quando for apensado a outro processo;

II – quando houver decisão do Relator, das Câmaras, do Plenário ou da Presidência pelo seu arquivamento, após terem sido efetuadas as comunicações determinadas;

III – nos casos de decisões definitivas ou terminativas, após a adoção das providências nelas determinadas e a efetivação das competentes comunicações;

IV – após o registro de que trata o art. 80, inciso VI, alínea “b”, do Regimento Interno;

V – nos casos em que o processo tenha cumprido o objetivo para o qual foi constituído.

Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos III, IV e V, o processo será encerrado mediante despacho do titular da respectiva unidade, o qual determinará que se dê ciência dos motivos do encerramento aos interessados.

Art. 33. A unidade que constituir o processo de cobrança executiva devolverá os autos originários à unidade que os instruiu, informando o número dos autos de execução constituídos.

Parágrafo único. A unidade que instruiu o processo providenciará o seu encerramento, observado o disposto no inciso III do artigo anterior.

Art. 34. O processo de cobrança executiva com decisão do Relator ou do Tribunal pelo encerramento ou arquivamento deverá ser encaminhado à unidade responsável pela sua constituição para fins de anotações e posterior remessa à unidade técnica competente, para encerramento.

## CAPÍTULO VI PRAZOS PARA TRAMITAÇÃO E INSTRUÇÃO DE PROCESSOS

Art. 35. Para o exame e tramitação de processos, serão observados os seguintes prazos, salvo disposição em contrário:

I – dois dias para a realização da triagem, da autuação e do encaminhamento dos processos à unidade competente pela instrução;

II – noventa dias para a secretaria de controle externo instruir os processos e concluir quanto ao mérito, distribuídos da seguinte forma:

a) cinco dias para a distribuição do processo ao analista encarregado da instrução;

b) sessenta dias para a instrução;

c) quinze dias para a emissão de parecer pelo diretor da divisão técnica correspondente;

d) dez dias para a emissão de parecer pelo secretário da unidade técnica e encaminhamento do processo à consideração superior.

III – sessenta dias para o Ministério Público junto ao TCU emitir parecer;

IV – noventa dias para o Relator submeter os processos à apreciação do Plenário ou das Câmaras;

V – dez dias para a elaboração e expedição das comunicações decorrentes de decisões do Tribunal ou de despacho da Presidência ou do Relator; e

VI – trinta dias para a unidade responsável formalizar e remeter ao Ministério Público o processo de cobrança executiva.

§ 1º Os prazos previstos neste artigo poderão ser prorrogados em até o dobro, levando-se em conta a complexidade da matéria, a critério do Relator.

§ 2º Os prazos de que trata este artigo serão interrompidos quando, no exame do processo, forem realizadas diligências ou adotadas outras providências saneadoras, bem como nos afastamentos regimentais do Relator sem indicação de substituto, devendo, nesses casos, o prazo ser reiniciado, após cessadas as causas que o interromperam.

§ 3º O prazo a que se refere o inciso V deste artigo será contado a partir do recebimento do processo pela unidade competente pela elaboração e expedição das comunicações, nos termos do disposto no art. 7º da Resolução nº 8/93.

§ 4º Não se aplica o disposto neste artigo aos processos de acompanhamento pelas unidades técnicas ou de cobrança executiva que, pela sua natureza diferenciada, não incorrerão em prazos para vencimento.

§ 5º Os processos administrativos, ante a sua singularidade, não incorrerão nos prazos estabelecidos nesta seção, ficando adstritos aos eventuais prazos estabelecidos para cada caso particular.

## CAPÍTULO VII RECURSOS

Art. 36. Os recursos que derem entrada no Tribunal serão encaminhados, para fins de formação de anexo ao processo a que se refira, na forma do art. 12, §§ 3º e 4º desta Resolução, à unidade técnica responsável por sua instrução original, a qual, no prazo de dois dias e após efetuar exame preliminar de admissibilidade em formulário específico, encaminhará o processo:

I – ao Relator que proferiu o despacho recorrido, quando se tratar de agravo;

II – ao Relator que proferiu o voto vencedor da deliberação recorrida ou a que lhe houver sucedido, quando se tratar de embargos de declaração; e

III – à Secretaria-Geral das Sessões, para inclusão em sorteio de novo Relator, quando se tratar de recurso de reconsideração, recurso de revisão, pedido de reexame ou recurso de divergência a que se refere o art. 234 do Regimento Interno.

Parágrafo único. Para a tramitação de contestações apresentadas ao Tribunal, serão observadas as normas específicas que disciplinam a matéria.

Art. 37. O Relator apreciará a admissibilidade do recurso no prazo de dez dias, contados a partir da entrada do recurso em seu gabinete.

§ 1º Entendendo ser admissível o recurso, o Relator determinará as providências para sua instrução, saneamento e julgamento.

§ 2º Entendendo não ser admissível o recurso, o Relator o submeterá ao Colegiado, com proposta de não-conhecimento, ouvido o Ministério Público.

§ 3º No caso de embargos de declaração e de agravo, poderá o Relator submetê-los diretamente ao órgão Colegiado, ressalvada a possibilidade de reconsiderar a decisão agravada.

Art. 38. A unidade técnica incumbida da instrução do recurso adotará, em caráter de urgência, as medidas necessárias à atualização do cadastro de responsáveis por contas julgadas irregulares.

## CAPÍTULO VIII SOLICITAÇÕES AO TRIBUNAL

### SEÇÃO I Disposições gerais

Art. 39. As solicitações encaminhadas ao Tribunal serão classificadas, conforme seu conteúdo, em:

I – solicitações de realização de auditoria;

II – solicitações de informação;

III – pedidos de vista, de cópia, de juntada de documentos e de sustentação oral; e

IV – pedidos de certidões.

Art. 40. As solicitações serão apreciadas:

I – pela Presidência, quando se referirem a assuntos não processados, processos encerrados, processos de cobrança executiva, procedimentos judiciais relativos à área administrativa do Tribunal ou matéria já apreciada e que não seja objeto de recurso;

II – pelo Plenário ou pelo Relator, a critério deste, quando se referirem a processos em tramitação;

III – pelo Plenário ou pelo Relator de cuja lista conste o órgão ou a entidade envolvida, a critério deste, nas demais situações.

Art. 41. As solicitações feitas pelo Congresso Nacional, por quaisquer de suas Casas e comissões técnicas ou de inquérito têm tramitação preferencial e são consideradas de natureza urgente.

Art. 42. As solicitações de informações, ressalvado o disposto no art. 45, e de realização de auditorias serão autuadas pelas unidades técnicas e encaminhadas, após exame preliminar, ao Relator ou à Presidência, conforme o caso.

Parágrafo único. A ressalva do *caput* deste artigo não se aplica às solicitações do Congresso Nacional.

## SEÇÃO II

### Solicitações de realização de auditoria

Art. 43. São competentes para solicitar a realização de auditorias:

I – Presidente da Câmara dos Deputados;

II – Presidente do Senado Federal; e

III – Presidentes de comissões técnicas e de inquérito do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara de Deputados, quando por aquelas aprovadas.

Art. 44. As unidades técnicas encaminharão ao Relator as solicitações de auditoria dentro de vinte dias, contados a partir de seu recebimento, cabendo-lhe submeter a matéria ao Plenário no prazo de trinta dias, contados a partir de seu ingresso no gabinete.

Parágrafo único. O Plenário ou o Relator, a critério deste, não conhecerá da solicitação de auditoria encaminhada ao Tribunal por quem não esteja legitimado.

## SEÇÃO III

### Solicitações de informação

Art. 45. As solicitações de informação sobre processos já autuados, bem como sobre trabalhos realizados e já apreciados pelo Tribunal, não serão autuadas, devendo ser encaminhadas à unidade técnica competente para juntada ao respectivo processo e adoção das demais providências estabelecidas no art. 42.

§ 1º Deverão ser analisados, durante o exame preliminar, os aspectos operacionais e a existência de processos sobre a matéria enfocada, formulando-se

proposta sobre a forma de atendimento, incluindo, quando couber, minuta de expediente para resposta ao interessado.

§ 2º Caso a informação solicitada se encontre pendente de deliberação, será comunicada ao solicitante essa situação, sem prejuízo do pronto atendimento com as informações já disponíveis.

§ 3º Se a informação solicitada, constituída de um único documento, fizer referência a mais de um processo em tramitação, deverão ser-lhe extraídas cópias, juntando-se o original ao processo primeiramente referenciado, e as cópias aos demais, remetendo-se cada um deles ao respectivo Relator, ou à Presidência, conforme as respectivas competências.

§ 4º Das informações a respeito de processo em andamento constará comunicação sobre a natureza dos autos, quando se tratar de matéria sigilosa.

Art. 46. O prazo para atendimento das informações solicitadas será de trinta dias, contados de seu recebimento, sendo vinte dias destinados aos trabalhos de levantamento efetuados pelas unidades que integram a Secretaria do Tribunal e dez dias ao gabinete do Relator ou à Presidência, conforme o caso.

Parágrafo único. Se entender que a solicitação somente deva ser atendida depois da apreciação ou julgamento do processo pelo Tribunal, o Relator determinará, por despacho, que a unidade técnica competente comunique ao solicitante que a informação será fornecida tão logo o Tribunal tenha proferido decisão a respeito.

Art. 47. São competentes, no âmbito do Congresso Nacional, para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União:

I – mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;

II – líderes partidários;

III – presidentes de comissões técnicas e de inquérito;

IV – membros da Procuradoria Parlamentar da Câmara dos Deputados; e

V – membros do Congresso Nacional.

Parágrafo único. Quando as solicitações do Congresso Nacional se referirem a processos que contenham informações de natureza sigilosa, será proposta a aplicação das vedações previstas nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente.

Art. 48. Nos termos do art. 4º da Lei nº 9.028/95, as solicitações de informação formuladas pela Advocacia-Geral da União - AGU, na defesa dos direitos ou interesses da União, terão tratamento preferencial e serão atendidas no prazo nelas assinalado.

Parágrafo único. As solicitações de que trata este artigo serão imediatamente encaminhadas à Presidência ou ao gabinete do Relator, conforme o disposto no art. 40 desta Resolução.

Art. 49. Quando as informações solicitadas pela AGU para a instrução de feitos judiciais se referirem a atos praticados por dirigentes de unidades da Secretaria do TCU, estes incumbir-se-ão da remessa dos informes e da documentação a quem os houver solicitado, no prazo de dez dias, contados do recebimento, se outro não for estipulado no expediente, dando ciência do fato à Presidência.

Art. 50. Após o atendimento das solicitações, na forma estabelecida nesta Resolução, o titular da unidade incumbida de formular a resposta à AGU comunicará o fato à Consultoria Jurídica - Conjur para fins de controle e monitoramento.

Art. 51. Fica a Conjur incumbida de elaborar mensalmente demonstrativo das ações judiciais em curso nos órgãos do Poder Judiciário que digam respeito ao Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. O demonstrativo de que trata este artigo será disponibilizado em meio eletrônico à Presidência, aos Senhores Ministros, ao Procurador-Geral e aos dirigentes das unidades básicas.

Art. 52. Os membros do Ministério Público da União, nos termos do art. 26, inciso I, letra 'b', da Lei nº 8.625/93, possuem legitimidade para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. Além das autoridades mencionadas nesta Seção, aos Tribunais de Contas Estaduais e de Municípios, Conselhos de Contas Municipais, magistrados e membros do Departamento da Polícia Federal é facultada a obtenção de informações sobre processos em andamento no Tribunal, na forma prevista nas respectivas leis orgânicas.

Art. 53. A solicitação de informação formulada em razão de mandado de segurança impetrado contra atos do Tribunal deverá, após autuado, ser imediatamente encaminhada à Presidência, a quem cabe atender a solicitação no prazo de dez dias, se não houver outro estipulado.

§ 1º A Presidência solicitará à unidade técnica competente ou à Conjur os elementos necessários ao atendimento da solicitação.

§ 2º Quando a solicitação for recebida em Secretaria de Controle Externo situada fora da sede, será encaminhada imediatamente à Presidência do Tribunal, sem prejuízo da adoção de providências para agilização do atendimento.

§ 3º As informações deverão ater-se, principalmente, à decisão objeto do mandado de segurança e ao relatório e voto que a fundamentaram e, subsidiariamente, a outros elementos considerados de interesse à defesa.

Art. 54. Na hipótese de solicitação de informações decorrentes de mandado de segurança e de outros procedimentos judiciais contra atos de dirigente de unidade da Secretaria do Tribunal, o atendimento será prestado pela respectiva unidade no prazo de dez dias, contados do recebimento, se outro não for estipulado no expediente, dando conhecimento do fato à Presidência.

Parágrafo único. O titular da unidade poderá solicitar à Presidência o apoio da Conjur com vistas à instrução a que se refere este artigo.

## SEÇÃO IV

### Pedidos de vista, de cópia, de juntada de documentos ou de sustentação oral

Art. 55. Os pedidos de vista, cópia ou juntada de documentos, após o competente registro, serão encaminhados, nos termos do art. 18 desta Resolução, à unidade em que se encontra o respectivo processo.

§ 1º Não será permitida a juntada de novos elementos quando o processo já tiver sido incluído em pauta para julgamento.

§ 2º Havendo delegação de competência à unidade técnica para a autorização do procedimento, caberá ao seu titular deferir o pedido ou, caso entenda haver motivo para o indeferimento do pleito, submeter a matéria ao Relator ou à Presidência, conforme o caso, observado o disposto no Capítulo II da Resolução nº 36/95.

§ 3º Qualquer pessoa é parte legítima para solicitar, à Presidência, vista e cópia de processos encerrados, que tenham sido objeto de deliberação pelo Tribunal com decisão definitiva ou terminativa e da qual não caiba mais recurso, ressalvados os casos em que os autos tenham sido mantidos em sigilo pelo órgão Colegiado.

§ 4º Qualquer servidor do Tribunal de Contas da União poderá autenticar cópias reprográficas, quando solicitado.

§ 5º A concessão de vista de processo de denúncia observará o disposto no art. 66, § 4º, desta Resolução.

Art. 56. Havendo autorização para concessão de vista ou cópia e não tendo a parte comparecido para obtê-la no prazo de cinco dias úteis, a contar da ciência da comunicação, a unidade dará seqüência à instrução e tramitação do processo.

Parágrafo único. Quando o processo for encaminhado a outra unidade para os fins previstos neste artigo e a parte não comparecer no prazo fixado, o processo será restituído à unidade de origem.

Art. 57. Para recebimento das cópias, o interessado deverá apresentar o comprovante do depósito em conta bancária do Tribunal, referente ao recolhimento da importância correspondente ao ressarcimento dos custos.

Parágrafo único. O recolhimento será dispensado nas solicitações de interesse de órgão, entidade da Administração Pública ou de membros do Congresso Nacional.

Art. 58. Deverão constar do processo os pedidos de vista ou cópia, os comprovantes dos recolhimentos, se for o caso, bem como os respectivos termos de recebimento e de juntada de documentos.

Art. 59. O pedido de sustentação oral, que poderá ser formulado pelo interessado ou seu representante legal, até o início da Sessão, será apreciado pelo Presidente do Colegiado, que determinará sua juntada ao processo.

## SEÇÃO V

### Pedidos de certidões

Art. 60. O pedido de certidão por parte do denunciante, apresentado nos termos do art. 214 do Regimento Interno, será encaminhado, no prazo de dois dias, à unidade técnica competente.

Parágrafo único. A unidade técnica registrará o pedido de certidão e o juntará ao processo correspondente, encaminhando-o à Presidência, acompanhado de minuta de certidão, observado o disposto no Capítulo V da Resolução nº 36/95, no prazo de dez dias, a contar da data de seu recebimento.

Art. 61. As certidões requeridas por pessoa física ou jurídica, para defesa de seus direitos ou esclarecimentos de interesse particular, coletivo ou geral, serão expedidas pela Presidência, sem prejuízo da faculdade de que trata o parágrafo único do art. 94 do Regimento Interno, observados os prazos previstos no artigo anterior.

§ 1º Para os fins previstos no *caput* deste artigo, os pedidos de certidões relativos a assuntos não processados, serão autuados e instruídos pela unidade técnica competente, considerando os julgados do Tribunal, o cadastro de responsáveis por contas julgadas irregulares, bem como outras fontes subsidiárias, com posterior encaminhamento à Presidência de minuta da certidão solicitada.

§ 2º Relacionando-se o pedido de certidão a processo encerrado ou em tramitação, a unidade técnica competente procederá ao seu registro e juntada ao processo correspondente, encaminhando-o à Presidência, acompanhado de minuta de certidão, observando as demais disposições do parágrafo anterior.

§ 3º No caso de pedido de certidão informando da existência de recurso, apreciada a admissibilidade deste, na forma do art. 37 desta Resolução, o Relator, caso não o entenda admissível, submeterá o feito ao Colegiado na primeira sessão subsequente, observados os arts. 77 e 78 do Regimento Interno.

§ 4º Considerado o recurso admissível pelo Relator ou sendo conhecido pelo Colegiado, os autos serão remetidos à 11ª Secex, que, no prazo de dois dias, elaborará minuta de certidão e a submeterá à apreciação da Presidência.

§ 5º Após a expedição da certidão, os autos serão encaminhados à unidade técnica competente ou, caso se trate de embargos de declaração ou agravo, ao respectivo Relator, para prosseguimento do exame do recurso.

Art. 62. Quando se tratar de matéria cujo sigilo seja considerado pelo Tribunal como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, o requerente será informado sobre a impossibilidade de atendimento da solicitação.

## CAPÍTULO IX

### CONSULTAS

Art. 63. As consultas serão imediatamente encaminhadas ao Relator em cuja lista conste o órgão ou entidade a que se refira a matéria.

Parágrafo único. Quando a consulta não se referir explicitamente a determinado órgão ou entidade, o processo será encaminhado ao Relator de cuja lista conste o órgão de controle interno a que se vincule a autoridade consulente.

Art. 64. O Relator, após verificar os requisitos de admissibilidade previstos no art. 216 do Regimento Interno, determinará o encaminhamento do processo à unidade técnica competente, para autuação e adoção das providências pertinentes.

Parágrafo único. O Relator determinará liminarmente o arquivamento de consulta que não atenda aos requisitos de admissibilidade ou que verse sobre caso concreto, dando-se ciência ao consulente.

## CAPÍTULO X DENÚNCIA E REPRESENTAÇÃO

Art. 65. A comunicação de irregularidade ou ilegalidade que deva ser apurada pelo Tribunal, após o competente registro de entrada, será encaminhada em envelope lacrado e com a tarja de sigiloso ao gabinete do Relator que decidirá, atendidos os requisitos de admissibilidade, pela autuação como denúncia, quando assinada por quem legitimado a denunciar, nos termos do art. 74, § 2º, da Constituição Federal, ou representação, facultado, ainda, ao Relator determinar, no último caso, a tramitação em caráter sigiloso.

Parágrafo único. Não conhecida a comunicação como denúncia nem representação poderá o Relator, por despacho, determinar o arquivamento do feito ou a adoção de outras medidas pertinentes.

### SEÇÃO I Denúncia

Art. 66. O Relator, após verificar os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno, determinará o encaminhamento da denúncia à unidade técnica competente para autuação em caráter sigiloso e adoção das providências que se fizerem necessárias.

§ 1º O Relator, mediante despacho fundamentado, determinará liminarmente o arquivamento de denúncia que não atenda aos requisitos de admissibilidade, dando-se ciência ao denunciante.

§ 2º Tratando-se de denúncia formulada contra ato de dirigente regional de órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal, a apuração dos fatos competirá à Secretaria de Controle Externo do Estado em que se localizar a projeção regional do órgão ou entidade.

§ 3º O cancelamento do sigilo que recai sobre o processo de denúncia poderá ser determinado pelo Plenário, pelas Câmaras ou pelo Relator e será efetivado pela unidade técnica competente, preservando-se com relação à parte dos autos na qual conste a identificação do denunciante.

§ 4º A fim de resguardar o sigilo do denunciante, o documento original da denúncia encaminhada ao Tribunal, no qual consta sua identificação, constituirá anexo aos autos, do qual em nenhuma hipótese será concedida vista, sendo a unidade principal do processo constituída das demais peças de instrução, incluída cópia do documento original da denúncia, devendo ser tarjados quaisquer sinais que possam identificar o denunciante, tais como papel timbrado, nome, assinatura, endereço, qualificação profissional, etc.

§ 5º O Relator determinará, mediante despacho fundamentado, o arquivamento das denúncias que, após as diligências pertinentes, revelarem-se improcedentes, em conformidade com o parecer da unidade técnica responsável pela instrução, dando-se ciência ao denunciante.

Art. 67. As denúncias publicadas na imprensa serão objeto de representação ao respectivo Relator, nos termos do art. 65 desta Resolução, quando verificados pela unidade técnica competente indícios concernentes às irregularidades ou ilegalidades denunciadas.

## SEÇÃO II

### Representação

Art. 68. Serão autuados como representação os expedientes originários de órgãos e autoridades legitimados que comuniquem a ocorrência de irregularidades cuja apuração esteja inserida na competência do TCU.

Art. 69. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas da União:

I – o Ministério Público da União, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea “c”, da Lei Complementar nº 75/93;

II – os órgãos de controle interno, em cumprimento ao art. 74, § 1º, da Constituição Federal;

III – os Senadores da República, Deputados Federais, Estaduais e Distritais, Juízes, servidores públicos ou outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

IV – os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, de Município ou dos Municípios, Câmaras Municipais e Ministério Público Estadual;

V – as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do art. 209 do Regimento Interno;

VI – as unidades técnicas do Tribunal; e

VII – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

§ 1º Aplicam-se às representações os dispositivos constantes do art. 142, inciso V, § 3º, do art. 212 e do art. 213 e seu parágrafo único do Regimento Interno.

§ 2º As representações serão encaminhadas imediatamente ao Relator que, após verificar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, determinará a autuação e o encaminhamento do processo à unidade técnica competente para instrução.

§ 3º Tratando-se de representação formulada contra ato de dirigente regional de órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal, a apuração dos fatos competirá à Secretaria de Controle Externo do Estado em que se localizar a projeção regional do órgão ou entidade.

§ 4º As representações, a critério do Relator, poderão ser consideradas de natureza urgente, tendo tramitação preferencial.

§ 5º O Relator determinará, mediante despacho fundamentado, o arquivamento das representações que, após as diligências pertinentes, revelarem-se improcedentes.

## CAPÍTULO XI DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 70. Compete à Coordenadoria de Tecnologia da Informação-Cotec gerenciar e coordenar os sistemas necessários ao efetivo controle, acompanhamento e tramitação de processos.

Parágrafo único. Fica a Cotec encarregada de efetuar, no prazo de 60 dias, as adequações necessárias nos sistemas de informática do Tribunal, de maneira a possibilitar o integral cumprimento às disposições estabelecidas nesta Resolução.

Art. 71. Até que seja considerada confiável e aprovada em definitivo nova sistemática para a desconcentração da manutenção do cadastro de responsáveis por contas julgadas irregulares, a 11ª Secex continuará obrigada a executar todas as funções relativas à gerência do referido cadastro, competindo às unidades técnicas solicitar-lhe as atualizações necessárias quando forem demandadas operações sobre o cadastro.

Parágrafo único. A solicitação referida no *caput* deste artigo decorrente do disposto no art. 38, § 2º, desta Resolução, será feita por meio de memorando e conterá, obrigatoriamente, os elementos estabelecidos no art. 5º da Resolução nº 113/98.

Art. 72. Até que a manutenção e a consulta do cadastro de responsáveis por contas julgadas irregulares estejam plenamente disponíveis para todas as unidades técnicas, os pedidos de certidão mencionados no art. 57, parágrafo único, desta Resolução, deverão ser encaminhados pela unidade responsável pela instrução à 11ª Secex, a qual caberá a elaboração dos documentos requeridos.

Art. 73. Fica a Presidência autorizada a expedir os atos necessários à regulamentação desta Resolução, incluída a padronização de documentos e formulários, a definição dos tipos de processos adotados no âmbito do Tribunal e os procedimentos relativos à sua tramitação e registro dos resultados do julgamento e acompanhamento do processo.

Art. 74. Os recursos que atualmente se encontram na 10ª Secex sem apreciação inicial serão remetidos às unidades responsáveis pela instrução original para o exame preliminar de admissibilidade, de que trata o art. 36 desta Resolução, e posterior envio para o gabinete do Relator, para que seja proferido o juízo de admissibilidade do recurso, nos moldes estabelecidos no art. 37 desta Resolução.

Parágrafo único. Os processos de que trata este artigo não serão submetidos a novo sorteio de Relator.

Art. 75. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as Resoluções nº 77, de 4 de dezembro de 1996; nº 105, de 18 de março de 1998; nº 110, de 6 de maio de 1998; nº 114, de 24 de junho de 1998; nº 120, de 10 de dezembro de 1998, e nº 125, de 3 de novembro de 1999, bem como os incisos I, II e III do art. 3º e o § 7º do art. 2º da Resolução TCU nº 91/97.

TCU, Sala de Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de agosto de 2000.

IRAM SARAIVA  
Presidente

---

**DESTAQUE**

---



---

## **ENCONTRO DOS CONSELHEIROS FISCAIS DO SEBRAE NACIONAL COM OS PRESIDENTES DOS CONSELHOS FISCAIS DOS SEBRAE/UF<sup>1</sup>**

---

José Antonio Barreto de Macedo<sup>2</sup>

### EXPOSIÇÃO SOBRE A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO CONSELHO FISCAL

Inicialmente, gostaria de manifestar a minha satisfação em comparecer a este Encontro dos Conselheiros Fiscais do SEBRAE Nacional com os Presidentes dos Conselhos Fiscais dos SEBRAE das unidades federativas da União.

2. Devo registrar que a minha participação neste evento ajusta-se à orientação que o Tribunal de Contas da União de há muito vem adotando, no sentido de manter proveitosos contatos com as unidades que lhe são jurisdicionadas, a fim de que, por meio de ações preventivas de caráter orientador, seja alcançada maior eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos que lhe incumbe fiscalizar.

3. Digna de encômio se me afigura a feliz iniciativa da direção do SEBRAE Nacional de realizar esta Reunião com o objetivo de apresentar para discussão Projeto de Regimento Interno do Conselho Fiscal, a ser observado por todos os SEBRAE das unidades federativas. Os esforços desenvolvidos neste ensejo, visando à uniformização de procedimentos, propiciarão, sem dúvida, a melhoria e o aperfeiçoamento das atividades dos mencionados Conselhos Fiscais.

4. Antes de passar a tratar, especificamente, do tema a que me propus nesta oportunidade, tenho por conveniente tecer algumas considerações sobre a natureza, a estrutura organizacional, a composição, bem assim sobre a principal fonte de receita da entidade que promove esta Reunião.

5. O SEBRAE é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, instituída por escritura pública, constituindo um serviço social autônomo, organizado sob a forma de Sistema, composto por uma unidade central coordenadora e por unidades a ele vinculadas, dos Estados e do Distrito Federal, dotadas de personalidade jurídica própria. Compõe-se de representantes de entidades do Governo Federal e da iniciativa privada, associados, em regime de parceria, com o objetivo primordial de fomentar o de-

---

<sup>1</sup> Palestra proferida, em 27 de setembro de 2000, na Sede do Sebrae Nacional - Sala de Reuniões do CDN.

Objetivo: Apresentação de Projeto de Regimento Interno do Conselho Fiscal para uniformizar procedimentos.

<sup>2</sup> Ministro-Substituto do TCU.

envolvimento das micro e pequenas empresas industriais, comerciais, agrícolas e de serviços, em seus aspectos tecnológicos, gerenciais e de recursos humanos, em consonância com as políticas nacionais de desenvolvimento.

6. É, por conseguinte, de grande relevância a tarefa que, institucionalmente, incumbe ao SEBRAE desempenhar, porquanto as suas unidades nos Estados e no Distrito Federal devem proporcionar às micro e às pequenas empresas brasileiras meios e modos para superar as múltiplas dificuldades e carências estruturais de que padecem, em decorrência de fatores os mais diversos, entre os quais destaco a escassez de recursos, a predominância de regulamentação excessiva e a burocracia asfíxiante.

7. Releva assinalar que, a meu ver, o SEBRAE vem desempenhando com eficiência crescente os seus encargos, por meio de programas como o de treinamento de recursos humanos, técnicos e gerenciais constantes de sua Política de Ação Estratégica, sendo, hoje, uma entidade conhecida internacionalmente, não apenas em virtude do apoio que oferece a emigrantes brasileiros em diversos países, a exemplo do Japão, assim também, entre outras atividades, a de promover a participação de empresários de pequeno porte em feiras e exposições internacionais.

8. Para desencumbir-se da missão que lhe compete, as unidades do Sistema SEBRAE contam com a seguinte estrutura básica: o Conselho Deliberativo que, na unidade central, denomina-se Conselho Deliberativo Nacional; o Conselho Fiscal; o Conselho Consultivo; e a Diretoria Executiva.

9. O Conselho Deliberativo Nacional é o órgão colegiado que detém o poder originário e soberano e compõe-se de treze membros, representantes das entidades do Governo e da iniciativa privada que se associaram para constituir o SEBRAE.

10. O Conselho Fiscal é o órgão de assessoramento do Conselho Deliberativo para assuntos de gestão patrimonial e financeira, sendo, o da unidade central, composto de cinco membros efetivos e cinco suplentes, e o das unidades federativas, três membros efetivos e igual número de suplentes, todos eleitos pelo respectivo Conselho Deliberativo para o exercício de um mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos.

11. O Conselho Consultivo, órgão de orientação filosófica, aconselhamento e apoio institucional do SEBRAE, é composto por até quinze membros escolhidos pelo Conselho Deliberativo.

12. Para a consecução de seus objetivos, o aludido Sistema conta, principalmente, com recursos provenientes de uma contribuição parafiscal adicional de 0,3%, incidente sobre as folhas de salários, a qual é recolhida pelas empresas ao INSS que a repassa ao SEBRAE, de acordo com o art. 8º, § 3º, da Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990. Do total dessa arrecadação o SEBRAE Nacional recebe 50%; os SEBRAE estaduais e o do DF, 40%; e os 10% restantes compõem reservas técnicas.

13. O Sistema SEBRAE, conforme visto, inclui-se entre os serviços sociais autônomos, que se caracterizam como entes paraestatais, tutelados pelo Estado, que lhes confere autorização para arrecadar, direta ou indiretamente, recursos de parcela da sociedade denominados de contribuições sociais, a fim de serem utilizados para a manutenção de suas atividades.

14. Conseqüentemente, devem os atos de seus administradores obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aplicáveis à Administração Pública por força do disposto no art. 37, **caput**, da Constituição Federal.

15. Feita esta sucinta explanação sobre o SEBRAE, considero oportuno acentuar a importância da atuação do Conselho Fiscal.

16. É sabido que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Federal e das entidades paraestatais é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

17. De acordo com essa tipologia de controle das finanças públicas adotada pela Constituição Federal, a qual leva em consideração o posicionamento dos órgãos controladores, a fiscalização é exercida em níveis distintos, por diferentes órgãos, todos eles atuando com o mesmo objetivo, consistente, basicamente, em verificar se os recursos públicos estão sendo ou foram bem aplicados, principalmente, se as normas que regem à espécie foram observadas e as metas atingidas.

18. Destarte, são órgãos de controle, além do Tribunal de Contas da União e da Secretaria Federal de Controle Interno, as auditorias internas geralmente integrantes da estrutura das empresas públicas e das sociedades de economia mista, os Conselhos de Administração, os Conselhos Fiscais e, no caso do SEBRAE, o Conselho Deliberativo Nacional e os Conselhos Deliberativos Estaduais, porquanto, entre suas atribuições se inclui a de aprovar os orçamentos de capital e custeio, o balanço anual e as respectivas prestações de contas.

19. No tocante aos Conselhos Fiscais do SEBRAE Nacional e dos SEBRAE das unidades federativas, convém realçar que, entre as atribuições que lhes compete exercer, incluem-se as de examinar e emitir parecer sobre os balancetes, trimestralmente, sobre o balanço e a prestação de contas anual; a de elaborar projeto de seu Regimento Interno e submetê-lo à aprovação do respectivo Conselho Deliberativo; bem assim a de emitir parecer, quando solicitado, sobre a alienação ou oneração de bens imóveis.

20. Ressalte-se que os membros dos Conselhos Fiscais têm grande responsabilidade no desempenho de suas funções, que não são honorárias nem supérfluas. Assumem eles as mesmas obrigações dos administradores e respondem pelos danos resultantes de omissão no cumprimento de seus deveres e pelos atos praticados com culpa ou dolo, ou com violação da lei ou do estatuto social dessa entidade.

21. Acrescente-se que essa responsabilidade dos conselhos fiscais é, em princípio, solidária, mas dela se exime o membro dissidente que fizer consignar sua divergência em ata de reunião do órgão e a comunicar à Diretoria Executiva e ao Conselho Deliberativo.

22. Para concluir essas considerações sobre a importância da atuação do Conselho Fiscal, oportuno se me afigura lembrar o seguinte ensinamento do preclaro Professor Rubens Requião quando, discorrendo sobre o assunto em seu conceituado

Curso de Direito Comercial, assim se expressa (2º volume, pág. 187 – 20ª edição – Editora Saraiva):

“O conselheiro fiscal há de ter grande personalidade e caráter; é o que dele se pretende. Não pode silenciar, por conveniência ou constrangimento em relação a amigos da administração. Tendo ciência de ato irregular ou ímprobo, não deve nem pode silenciar, sob pena de com ele se solidarizar. Não basta que, em tais circunstâncias, se demita; isso de nada lhe valerá. Denunciando o ato incriminado, só então, considerando-se incompatibilizado com os autores, poderá renunciar.”

23. Ao dar por encerrada esta breve exposição, manifesto a minha gratidão ao Dr. Sérgio Moreira, digno Diretor-Presidente do SEBRAE, pela gentileza do convite que me formulou por intermédio do dedicado e competente Dr. Luiz Carlos Braga de Figueiredo, Gerente de Auditoria. Esse convite, em verdade, atesta, mais uma vez, a consideração que os dirigentes desta entidade têm para com o Tribunal de Contas da União.

Agradecendo, ainda, a todos os presentes a atenção com que me ouviram, formulo votos de que este Encontro alcance, plenamente, os objetivos almejados.

---

## TRIBUNAL DE CONTAS E PODER LEGISLATIVO<sup>1</sup>

---

Luiz Octavio Gallotti<sup>2</sup>

Instituído o Tribunal de Contas pela Constituição republicana de 1891 em explícita ligação com a atividade parlamentar, dada a natural complementaridade de sua competência com a elaboração do orçamento - cuja execução lhe cumpriria fiscalizar -, somente na Carta de 1946 (art. 22), surgiu a expressão “auxílio” (será fiscalizada pelo Congresso, “com o auxílio do Tribunal de Contas”, a administração financeira da União”), e não poucas incompreensões tem gerado essa impropriedade terminológica, a persistir na vigência das Constituições ulteriores. Com maior propriedade de certo poder-se-ia ter escrito: “com a participação” do Tribunal de Contas.

Além de manter uma linha de atribuições de caráter jurisdicional apartada do Poder Legislativo (o julgamento das contas dos responsáveis pelos dinheiros e valores públicos), exerce o Tribunal essa e suas outras atribuições por competência própria, originariamente haurida da Constituição - não por delegação da Câmara ou do Senado - e sem vínculo algum de subordinação. Atestam-no, ademais, as garantias da Magistratura, constitucionalmente conferidas a seus membros e a de autogoverno de que é dotada a Instituição, em plena equivalência com a usufruída pelos órgãos do Poder Judiciário.

Leciona, por isso, mestre JOSAPHAT MARINHO que “se a Constituição Federal (art. 70, § 1º) e as Constituições estaduais (ex. Constituição da Bahia, art. 44) aludem a ‘auxílio’ dos Tribunais de Contas, em verdade lhes conferem categoria de órgãos autônomos pela natureza das funções cumpridas”, reconhecendo-lhes “uma autoridade incompatível com a idéia de subordinação ou dependência” (“Estudos Constitucionais”, UFB/CEB, 1989, pag 90). Por isso mesmo, teve razão o Professor SÉRGIO FERRAZ ao afirmar:

“Da mesma sorte, vitalizou-se, de muito, o papel dos Tribunais de Contas. Dificilmente pode-se dizer serem eles, hoje, apenas um auxiliar (CF, art. 71, caput) do Legislativo, no exercício do controle externo. Basta, para chegar-se a tal conclusão, meditar na conjugação de alguns comandos constitucionais. Verifique-se, por exemplo, que, a teor do inciso X do art. 71, pode o Tribunal sustar a execução do ato que impugnar, se não corrigidas as ilegalidades que nele aponta: a sustação é, in casu, uma providência mandatória e de plano eficaz, sendo objeto de mera comunicação ao Legislativo, salvo quando se trata de contrato, hipótese em que o ato de sustação será adotado diretamente pelo Legislativo, ex vi do § 1º do art. 71. Mas mesmo no caso de contrato, se o Legislativo ou o Executivo não sustarem sua execução, no prazo de 90 (noventa) dias da data em que apontada pelo Tribunal a ilegali-

---

<sup>1</sup> Palestra inaugural do IV Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, proferida em 4 de setembro de 2000, no Auditório do Itamaraty, Brasília.

<sup>2</sup> Ministro do Supremo Tribunal Federal. Ex-Presidente do Tribunal de Contas da União.

dade, à Corte é integralmente atribuída a competência para agir, podendo decidir como considerar necessário, assumindo, inclusive, a prática do ato de sustação, diretamente (CF, art. 71, § 2º). Nesse contexto e ampliação de competências, assume ainda ênfase a natureza executória direta de que agora revestidas as decisões do Tribunal de Contas, de que resultem imputação de débito ou multa: têm elas, *ex vi* do art. 71, § 3º, eficácia de título executivo.” “O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988”, Revista de Direito Administrativo, vol. 188, pág. 69).

Ressalte-se a competência conferida ao Tribunal de Contas pelo art. 71, IV, da Constituição, para realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias nas unidades administrativas do Poder Legislativo, cabendo-lhe, então, julgar as contas dos respectivos ordenadores de despesa (art. 71, II). Não foi por outro motivo que o Supremo Tribunal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849, suspenhou, cautelarmente, dispositivo da Carta do Estado de Mato Grosso, que atribuía ao respectivo Tribunal papel meramente opinativo acerca das contas da Assembléia Legislativa, restrição inconciliável com o poder de julgar assegurado no modelo federal (cfr. “Revista Trimestral de Jurisprudência”, vol. 152, págs. 73/9, relator Ministro CELSO DE MELLO).

Só, portanto, a respeito das contas anuais do Presidente da República, que melhor se diriam “Contas Gerais do Governo” ou “da República”, cujo julgamento (de caráter político, não jurisdicional) compete exclusivamente ao Congresso (Constituição, art. 49, IX), toca ao Tribunal apreciá-las, sob a modalidade da emissão de parecer (art. 71, I).

Evolui, mesmo nesse ponto, a tarefa pontualmente desempenhada pela Corte de Contas ao longo de sua História, da conformação de um confronto contábil exaustivo (a que precedia, habitualmente, algum subsídio de caráter doutrinário), para um estudo voltado a considerações críticas sobre política administrativa, tributária e econômica do Governo Federal<sup>3</sup>.

Inseria-se, destarte, expressiva válvula de escape às limitações da atuação, até então predominantemente passiva e formal, do Tribunal de Contas, antecipando-se este, de tal forma, no exame crítico, não só da legalidade, como da operacionalidade, eficácia, legitimidade e economicidade dos atos da Administração, princípios que, constitucionalmente consagrados, permeiam hoje toda a atividade do controle externo.

---

<sup>3</sup> Tenho citado, como marco significativo dessa evolução o conciso, mas substancial relatório do saudoso Ministro ETELVINO LINS, sobre o exercício de 1955, centrado no exame da emissão de papel-moeda.

De minha parte, emprestei realce ao relatar as contas do exercício de 1974, ao rumo desregrado que então tomava a estatização da economia. Prosseguiu, todavia, o exagero até época recente, a ponto de gerar atualmente reação inversa, ocupando hoje lugar de relevo, na preocupação do Tribunal, o acompanhamento do processo de privatização, que se vem buscando racionalizar e controlar.

Coroa-se, igualmente, essa transformação, pelo primeiro item da enumeração dos elementos mínimos a constar necessariamente do relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre as Contas do Governo, consistente em “considerações sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social, predominante na vida nacional” (Regimento Interno, art. 173, I). Aí está a louvável vivificação do papel das Instituições de Controle das Finanças Públicas.

Sob a égide da Constituição de 1946 (art. 77), desenvolvia-se o relacionamento das atividades do Tribunal com o Poder Legislativo, além da oferta do parecer de que me acabo de ocupar, pelo exame prévio da legalidade dos contratos, cuja execução ficava suspensa, até o pronunciamento do Congresso, em caso de recusa de registro. Quanto aos demais atos da despesa, era a recusa proibitiva nas hipóteses de falta ou impropriedade de crédito, podendo o pagamento efetuar-se, quando outro o fundamento da impugnação, mediante decisão do Presidente da República, com recurso de ofício para o Congresso Nacional.

Já vinha sendo, porém, esse regime progressivamente debilitado pela expedição de sucessivas leis que relegavam vários tipos de despesa não contratuais ao controle ulterior, quando neste último sistema, atualmente fortalecido pela realização de inspeções ou auditorias, passou a fundar-se a atuação do Tribunal, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1967.

O exame prévio da legalidade dos contratos, até então celebrado como a mais nobre função do Tribunal, mas também cavalo de batalha dos que opunham ao sistema o primado da celeridade da Administração, foi objeto de solução de compromisso nessa nova fase que se abria, no Brasil, ao cumprimento da magna tarefa de fiscalização orçamentária e financeira e à conferência da exatidão dos gastos públicos.

Verificada, em auditoria ou inspeção, alguma irregularidade, passaria a caber ao Tribunal não mais do que solicitar ao Congresso Nacional a sustação da execução do contrato inquinado de irregular. Não se pronunciando o Legislativo em trinta dias, e aí está o insólito da antiga disposição constitucional: tornar-se-ia insubsistente a impugnação e convalidada a ilegalidade pelo mero decurso do prazo, exíguo ademais, para permitir a eficaz mobilização de um numeroso Parlamento bicameral.

Corrigido esse despautério pela Constituição de 1988, o silêncio do Congresso, em noventa dias, restitui, já agora, ao Tribunal, o poder decisório pleno da questão.

Caso a parte é o da competência para a apreciação da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tradicionalmente compreendida na área de atuação terminativa do Tribunal, como recomenda a natureza apolítica desses atos administrativos inteiramente vinculados.

Exceção a essa regra prevaleceu, porém - até ser sanada pela Constituição de 1988 - em decorrência da outorga da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, que criava a faculdade do registro da concessão, por ordem do Presidente da República, ad referendum do Congresso Nacional.

Foi causa dessa Emenda a reação do Governo Militar à decisão do Tribunal de Contas, que não só julgara ilegal o deferimento de aposentadoria a um Juiz-Classista de Tribunal Regional do Trabalho, como negara aplicação, por inconstitucional, ao Decreto-legislativo do Congresso provocado pelo Presidente da República, para forçar o registro da concessão irregular, havendo o Plenário do Supremo Tribunal, em memorável acórdão de 22 de maio de 1974, prestigiado, em tal conflito, a altaneira posição da Corte de Contas (cfr. Mandado de Segurança nº 19.973, in “Revista Trimestral de Jurisprudência”, vol. 77, págs. 29/48).

Importante capítulo no campo das relações entre o Tribunal de Contas e o Legislativo traduziu-se na Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975 (artigos 3º e 4º), que, pioneiramente, disciplinou, em nosso País, a requisição de informações e documentos e a realização de inspeções, pelo Congresso, ao Tribunal.

Veio o trato dessa matéria a alcançar nível constitucional com a edição da Carta de 1988 (itens IV e VII do art. 70), achando-se o assunto hoje regulado pelo art. 1º, II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) e pelas alíneas c e o do art. 19 do Regimento Interno da Corte, além da sua Decisão Normativa nº 26, de 7 de abril de 1992.<sup>4</sup>

No auditório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ainda em 2 de março do ano próximo passado, tive o privilégio de ouvir, do ilustre Juiz-Conselheiro José Alfredo de Souza, animadoras palavras sobre o mais que sesquicentenário Tribunal de Contas de Portugal que clarivamente preside, órgão supremo de soberania, independente, não apenas do Governo, mas, também, do Parlamento, com este cooperando na emissão do parecer (além de relatórios intercalares) sobre a Conta Geral do Estado, acompanhado de recomendações, não só as concernentes à legalidade, mas, igualmente, às adequadas ao aprimoramento da eficiência e à eficácia das despesas públicas, sem prejuízo, obviamente, da faixa privativa de ação do controle prévio, concomitante e sucessivo, das despesas públicas.

No âmbito da atividade legislativa, a cooperação do Tribunal de Contas português abrange a presença de seu Presidente ou dos Conselheiros-relatores em sessões de Comissões Especializadas da Assembléia da República, bem como a elaboração de pareceres sobre projetos legislativos em matéria financeira.

A leitura da ata da reunião da Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, realizada em Lisboa a 11 de novembro de 1999, revela, por seu turno, de modo eloqüente, as tormentosas dificuldades enfrentadas pelas jovens Nações africanas, irmanadas pelo uso do nosso rico e comum idioma, mas traduz, simultaneamente, o empenho e o idealismo de seus dignos representantes, no sentido de instituir e aprimorar, em suas

---

<sup>4</sup> Durante o exercício próximo passado, foram atendidas 48 solicitações do Congresso. O Tribunal apreciou, conclusivamente, relatórios de 16 fiscalizações realizadas em 1999 ou em períodos anteriores por solicitação do Poder Legislativo. Além disso, prestou informações ou determinou a instauração de auditorias solicitadas em 32 outros casos.

valorosas Pátrias, um sistema moderno, eficiente e democrático de administração e fiscalização orçamentária.

Do precioso relatório do eminente Ministro ADHEMAR GHISI, acerca dessa mesma reunião realizada em Lisboa, extraio acharem-se, então, em curso de instalação os Tribunais de Contas de Angola e de São Tomé e Príncipe, ambos já com as respectivas leis orgânicas promulgadas, o último em processo de separação de atribuições com o Supremo Tribunal de Justiça.

À espera da entrada em vigor da revisão constitucional, recuperava-se o Tribunal de Contas de Guiné-Bissau, ampliando instalações e restabelecendo meios de comunicação, inclusive por computador.

Preparava-se, auspiciosamente, para emitir seu primeiro parecer sobre Conta Geral do Estado, o Tribunal Administrativo de Moçambique.

Empenhado em reformular o seu regime legal, e intensificar o treinamento de seu pessoal, criou o Tribunal de Contas de Cabo Verde, no que mais interessa ao nosso tema de hoje, uma Célula de Execução Orçamentária, para melhor atender ao Parlamento.

A importância e a delicadeza do problema oferecido pelo relacionamento das Instituições Superiores de Controle com os respectivos Parlamentos é atestada pelo espaço que ocupou no Seminário da EUROSAI, reunido em Lisboa, no mês de junho de 1998, a começar pela fala de seu Presidente, Doutor LUBOMIR VOLENIK, que realça o surgimento, na tradicional tripartição de Poderes, de um elemento de controle, resultante da complexidade do Estado moderno, gerando uma tendência universal e irreversível de emancipação das Instituições em causa, da dependência direta, não só do Executivo e do Judiciário, mas também do Legislativo.

Ressaltou, perante a mesma Assembléia o Professor SOUZA FRANCO, com a dupla autoridade de Ministro das Finanças e de ex-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o elevado nível de diálogo institucional e de recíproca cooperação que não deve dispensar essa reconhecida independência, a fim de que possa a atividade de controle assumir o caráter construtivo que lhe é ínsito, sem o risco de esvaziar-se em “um mero contra-poder reivindicativo ou de denúncia”.

Desnecessário enaltecer diante de tão distinto auditório, a importância, para os destinos de nossas Pátrias, da boa prática desse balanço de atribuições independentes, mas salutarmente harmoniosas, quando, em meados do século XIX, ao proclamar a “suma necessidade” da criação de um Tribunal de Contas, como “poderoso auxiliar das Câmaras”, já advertia PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente, nosso maior publicista do Império, que, pela apreciação parlamentar dos orçamentos e balanços, avalia-se, do País, “a força de suas finanças e crédito, o estado da sua civilização, a boa ou má administração ou observância das leis, a firmeza das suas instituições, as garantias da sociedade; enfim, a altura da inteligência e independência das câmaras legislativas, que equivalem a grandes recursos.”

## RELAÇÕES COM O EXECUTIVO E O JUDICIÁRIO

Durante as férias coletivas do Supremo Tribunal, correspondentes ao mês de julho passado, redigi o texto que acabo de ler, sobre as relações do Tribunal de Contas com o Poder Legislativo, tema de que até então fora convidado a lhes apresentar.

Só com a recente distribuição do programa oficial para este Encontro, tomei conhecimento da mais ampla incumbência, extensiva às relações com os demais Poderes. Daí o breve acréscimo que me vejo na contingência de fazer: breve, pelo tempo que já tomei de tão distintos e pacientes ouvintes; breve porque acaba se ser tratada a mais delicada proposição - relações com o Legislativo, as mais estreitas e entrelaçadas - ao passo que são assinaladas, as mantidas com o Executivo e o Judiciário, pela rígida marca de independência a prevalecer, entre os Três Poderes da República, mormente em um regime Presidencialista de Governo.

Do Poder Judiciário, guardam, no Brasil, os Tribunais de Contas a forma e a denominação de Tribunais, dentro da boa tradição continental européia e lusitana, com o mesmo estatuto de auto-governo de que gozam as Cortes Judiciais.

São seus Ministros equiparados em prerrogativas e vencimentos aos do Superior Tribunal de Justiça, órgão instituído pela Constituição de 1988 com a elevada missão de uniformizar a interpretação e assegurar a aplicação da lei federal nos Estados da federação: competência extraída do Supremo Tribunal, que passa à condição (não exclusiva, mas predominante) de Corte Constitucional.

Também aos Auditores (em verdade, Ministros-Substitutos), são conferidas garantias de magistratura, no nível dos Tribunais Regionais Federais.

Em simetria, aos Membros do Ministério Público Especial perante os Tribunais de Contas, são conferidos os direitos, vedações e forma de investidura pertinentes ao Ministério Público oficiante junto ao Poder Judiciário.

Do ponto de vista substantivo é, porém, como largamente visto, contígua ao Poder Legislativo, a posição do Tribunal de Contas, ao qual compete primordialmente, como também já ressaltado, o exercício da auditoria e o julgamento das contas das unidades administrativas do Legislativo, do Executivo e, naturalmente, do Poder Judiciário.

Em contra-balanço, pertence originariamente, ao Supremo Tribunal, o julgamento de mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União (competência que só ocorre, além deste, em referência aos atos das Mesas da Câmara e do Senado, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal).

Sujeitos ao controle abstrato e concentrado do Supremo Tribunal, em ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade, estão os atos normativos do Tribunal de Contas, como todos os atos normativos federais ou estaduais.

Mas, também ao Tribunal de Contas, é reconhecido o poder de, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público (Enunciado nº 347 da Súmula da Jurisprudência do Supremo Tribunal).

As decisões dos Tribunais de Contas de que resultem imputação de crédito ou multa são executadas perante os órgãos da Justiça comum, mas assumem, segundo a própria Constituição, a eficácia de título executivo.

No Brasil, a rejeição de contas por irregularidade insanável é motivo de inelegibilidade, cumprindo, em consequência, ao Tribunal de Contas, nos termos de sua Lei Orgânica (art. 90 da Lei nº 8.443-92), enviar ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis condenados nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.

No plano linear das relações entre controlado e controlador, desenrolam-se os laços entre o Tribunal de Contas e o Poder Executivo.

Apartaram-se, ainda mais, os vínculos entre um e outro, com o advento da Constituição promulgada em 1988.

Dos nove Ministros do Tribunal, são eleitos seis pelo Congresso, e, dos três designados pelo Presidente da República, um único é de sua livre escolha (recrutados, obrigatoriamente, os outros dois, entre Auditores e membros do Ministério Público Especial).

Cessou, com a promulgação da Carta em vigor, a interposição do Chefe do Poder Executivo entre o Tribunal e o Legislativo, que anteriormente se fazia sentir nas hipóteses de registro sob reserva ou ad referendum.

Os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, proclamados no art. 37, da Constituição do Brasil, continuam sendo, de toda sorte, o ponto de confluência da atuação de todos os agentes políticos das nossas nações.

A serviço desses postulados, e não para dificultá-los, estão a independência dos Poderes e a autonomia dos Tribunais de Contas.

A harmonia, o respeito e a recíproca cooperação entre os componentes desses Órgãos são pois um elemento indispensável ao bom resultado prático de suas elevadas missões, de modo a que não se esterilize o controle no exercício de um sentido negativista e somente repressivo, gerador de impasses, mas alcance um nível construtivo, sem embargo do rigoroso cumprimento da ética e da lei.

É esse, sem dúvida, o propósito, a preservar em sua ingente tarefa, de que estão imbuídos os Tribunais de Contas de nossos Países unidos pela afinidade da Língua Portuguesa, e restará mutuamente estimulado e fortalecido pela realização deste IV Encontro, organizado pelo Tribunal de Contas da união, sob a Presidência do eminente Ministro IRAM SARAIVA e pela Secretaria Geral da Comissão Mista, atualmente sediada nesta Capital, sendo Secretário-Geral-Substituto o eminente Ministro ADHEMAR GHISI, com a inestimável colaboração do Titular, eminente Ministro LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA: Simpósio do qual é lícito esperar todo o êxito merecido por tão louvável iniciativa.

---

## **O TRIBUNAL DO CONTAS DA UNIÃO E A NOVA LEI DE GESTÃO FISCAL<sup>1</sup>**

---

Guilherme Palmeira<sup>2</sup>

Antes mesmo de agradecer o honroso convite para proferir a conferência inaugural deste seminário, quero congratular-me com os seus promotores, em especial a jornalista Ana Luiza Collor de Melo, presidente de honra das Organizações que levam o nome de seu ilustre pai e o Dr. Vitorio Malta, seu principal diretor e executivo. O inestimável serviço público que estão prestando a este Estado, ao trazer a debate a nova lei de responsabilidade fiscal, revela a preocupação e a responsabilidade social dos veículos de comunicação mais tradicionais de Alagoas. A variedade dos temas escolhidos para compor o temário deste encontro e a presença dos especialistas que os abordarão em seguida, são uma garantia de sucesso que se exprime, sobretudo, pela notoriedade dos conhecimentos dos demais convidados e pela participação de renomados especialistas e autoridades que se pronunciarão nestes dois dias de duração do evento.

À vista de tantas e tão relevantes contribuições, não ousaria abordar mais que os aspectos políticos da nova lei, examinando-a em face da realidade brasileira e, mais do que isso, de nossa realidade regional, que tem sido minha constante e reiterada preocupação, ao longo de todos estes anos em que venho militando na vida pública do país.

O empenho em estabelecer controles e padrões de desempenho para a atuação do poder público no Brasil se justifica não só pelos precedentes históricos, mas também pela sucessão de crises de natureza econômica, financeira, fiscal e cambial que têm caracterizado a nossa história contemporânea. Dos imemoriais tempos do Brasil Colônia até a década de 1940, mais precisamente o ano de 1943, o país teve uma só moeda, o real, multiplicado pelas indicações divisionárias do cem réis a um conto de réis, adotadas ao longo do tempo, para acompanhar sua desvalorização. Essa moeda durou pelo menos três séculos, quando foi substituída pelo cruzeiro, cuja vida útil não chegou a três décadas. Seu sucessor, o novo cruzeiro teve vida efêmera, já que três anos depois voltamos ao cruzeiro velho, com a supressão do duvidoso adjetivo “novo”. A despeito de tudo, este último padrão monetário teve mais sorte, pois sobreviveu, com todos os conhecidos percalços, dezesseis anos, substituído pelo famoso cruzado, no último dia de fevereiro de 1986. Ao cruzado sucedeu o cruzado novo, tal como ocorrera com o cruzeiro velho. Durou até 1989, quando se restabeleceu a denominação de cruzeiro, substituído em 94 pela URV e logo em seguida pelo real, felizmente já com seis promissores anos. Como se vê, a mais antiga moeda durou 3 séculos, a seguinte 30 anos e a que veio depois, só 3 anos.

---

<sup>1</sup> Palestra proferida no “SEMINÁRIO SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL” realizado em Maceió/AL, nos dias 17 e 18 de julho de 2000.

<sup>2</sup> Ministro do Tribunal de Contas da União.

Esta dança do padrão monetário é apenas uma das faces visíveis da crise econômica, financeira e fiscal que na última metade deste século nos assolou de forma endêmica e preocupante. A outra face mais perversa é a inflação de dolorosas e terríveis conseqüências, de que as sucessivas trocas de moedas foram o principal resultado. Quando o presidente Juscelino deixou o poder, a inflação média do seu período de governo tinha sido de 24,5% ao ano. Sete meses depois, quando seu sucessor, o ex-presidente Jânio Quadros renunciou, a taxa já era de 38,1%. No fim do governo Geisel era de 44%, dois anos depois chegava a 110% e em 1983 já atingia 205% ao ano! Todos nós temos curta memória e só para aviva-la convém lembrar que, nos trinta anos que separam 1961 de 1991, de acordo com o relatório do Banco Mundial, a inflação brasileira somou a inacreditável proporção de 702 bilhões, 389 milhões, 573 mil e 300 por cento. No dia 10 de outubro de 1961, dois meses depois da renúncia de Jânio, um dólar comprava 35 centavos de cruzeiro. Se não tivéssemos cortado 9 zeros de nossa moeda, o mesmo dólar compraria, em 1991, 558 milhões 650 mil cruzeiros.

Nesse período passamos por nada menos de 6 diferentes moedas, 5 congelamentos de preços e salários, 9 sucessivos planos de estabilização econômica, 11 diferentes índices para medir a inflação, 16 políticas salariais, 21 propostas de pagamento da dívida externa e 54 mudanças na política de preços do país. Se a crise econômica e financeira se mede pela inflação, a crise cambial se mede pelas sucessivas moratórias que levaram a credibilidade do país aos piores índices de sua história. Nessa época, quem pretendesse viajar ao exterior podia adquirir legalmente, no mercado oficial, 100 dólares se fosse para o nosso continente e 500 dólares se fosse para qualquer outro. No primeiro caso, não dava em alguns países para uma diária de hotel. Mesmo no dramático ano de 1964, a inflação acumulada chegou a 91,9% ao ano. Em 89 atingiu 1.102%. Éramos um caso único no mundo. A crise cambial era de tal profundidade que os cartões de crédito aqui emitidos traziam a ressalva “válido somente no Brasil”. Só a partir de 1991 os brasileiros passaram a dispor de cartões válidos no exterior, como qualquer país civilizado.

Quem ganhou e quem perdeu com o descontrole inflacionário? Ninguém tem dúvidas de que a quase totalidade do povo brasileiro perdeu. Perdeu renda, poder aquisitivo, esperança, auto-confiança e muitos o pouco que possuíam. Um pequeno, muito pequeno, um ínfimo grupo ganhou, lucrou, aumentou sua renda e multiplicou seu patrimônio, na maioria das vezes, à custa do empobrecimento geral. Em setembro de 1989, um economista dava na edição do “Jornal do Brasil” um exemplo de como esses privilegiados se locupletavam e se enriqueciam. Cito textualmente a nota: “Um investidor que, no dia 2 de maio tinha nas mãos 150 mil cruzados novos, podia comprar, com a moeda americana cotada a 3 cruzados e 40 centavos, a importância de 44 mil dólares. Se, ao invés de especular com a moeda estrangeira, tivesse aplicado os mesmos 150 mil cruzados novos no “overnight”, teria, 3 meses depois, em 2 de setembro, 360 mil cruzados. Nesse mesmo dia, com essa importância, e o dólar cotado a 4 cruzados e 60 centavos poderia comprar 78 mil dólares. Agindo assim, poderia ter ganho 34 mil dólares em 90 dias, sem gastar um cruzado novo a mais”. Aqui, o fim da

citação. Quem tivesse meios de especular obtinha, como nesse caso, uma renda mensal líquida, sem tributos, ônus ou riscos, de 11 mil e 300 dólares por mês! Estes, sem dúvida, ganharam, lucraram e enriqueceram à custa da inflação enlouquecida e sem controle, enquanto o padrão de vida caía e o empobrecimento aumentava.

O economista Rubens Penha Cysne, diretor do Centro de Estudos da Reforma do Estado da prestigiosa Fundação Getúlio Vargas, com base na inflação brasileira de 1947 a 1993, e nos meios de pagamento do mesmo período calculou que o imposto inflacionário custou ao país 2,25% do PIB. Em outras palavras, durante esses 46 anos, as perdas chegaram a 198 bilhões e 300 milhões de dólares, mais que toda a dívida externa que na década de 80 estrangulou a economia nacional. Esses valores somados às transferências para o setor bancário atingiram valor ainda maior, 4,18% do PIB, ou seja, cerca de 18 bilhões e 800 milhões de dólares por ano, que foi quanto os banqueiros enriqueceram.

Esta digressão, embora longa, é indispensável. A grande vítima do fracasso, não deste ou daquele governo, mas das políticas por eles praticada foi o povo brasileiro. Vivíamos em um Estado perdulário, incompetente, ineficiente e incapaz de assegurar o poder de compra de seu povo, o valor da moeda que é um dos símbolos de todo e qualquer país e a renda dos que viviam do trabalho, enquanto se multiplicava a dos que dispunham de capital. O Brasil, que já era um país de população pobre, vítima de tantas injustiças, se viu ainda mais pobre e desesperançado. Quem ajudava na inflação? Quem a alimentava? Quem permitia a especulação? Quem geria essa política econômica inevitavelmente fadada ao insucesso e ao fracasso? Claro que todos os sucessivos governos, em maior ou menor escala. A crise fiscal que varreu a América Latina e, de forma tão cruel e sistemática o Brasil, foi o resultado de governos que gastavam mais do que arrecadavam, que tomavam empréstimos que não podiam honrar e que, para sustentar a máquina do Estado, emitiam sem lastro e sem parar. A chamada “ciranda financeira” era gerada e estimulada, portanto, pela ineficiência do poder público em detrimento de quase todos e em benefício de apenas alguns. O povo brasileiro não tinha o poder de emitir moeda, de tomar empréstimos externos ou de gerar crédito sem lastro. Isto, só os governos podiam fazer. O governo federal, através da Casa da Moeda, das estatais que serviam para contrair empréstimos externos danosos e os governos estaduais que, através de seus bancos, geravam moeda via créditos tomados ao mercado pagando juros do “overnight”.

Tal como aconteceu com os planos de estabilização no México, na Argentina, no Chile, na Bolívia e em nossos demais vizinhos, o Brasil só conseguiu estabilizar sua moeda, domar a inflação e pôr fim à especulação e à ciranda financeira, com o Plano Real, adotado em julho de 1994 e que acaba este mês de completar seis anos. Todos nós sabemos o que isto nos custou e ainda está nos custando. O setor financeiro teve que ser reformulado, socorrido, ajudado e amparado com programas que, se não tivessem sido aplicados, teriam levado ao desespero milhões de brasileiros depositantes de contas correntes e fundos de investimentos. Quatro dos dez maiores bancos privados brasileiros não resistiram à austeridade financeira. O rombo dos bancos públicos no âmbito dos Estados, socorridos pelo PROES, custou 88 bilhões de reais. Só o

Banespa consumiu 27 bilhões. O Banco do Brasil exigiu aporte de 7 bilhões a que devem ser acrescidos mais 5 bilhões para viabilizar as dívidas com o seu fundo de pensões. Para que se tenha uma idéia, o centenário Banco Bahrings, da Inglaterra, quebrou por aplicações especulativas de apenas 1 bilhão de dólares. Os ônus desses ajustes nem sequer podem ser ainda corretamente avaliados. Mas há um indicativo que o ilustra de forma eloqüente. A estabilidade econômica está lastreada no brutal endividamento do setor público. Em julho de 94, mês de adoção do Plano Real, a dívida mobiliária do poder público era de 56 bilhões e 400 milhões de reais. Em agosto de 97 já tinha triplicado, passando a 164 bilhões e 200 milhões de reais. Isto obrigou à elevação da taxa de juros, para tornar atrativos os títulos públicos que financiam esse crescente endividamento. À medida que aumenta a dívida e os juros pagos pelo governo para colocar os seus títulos no mercado, cresce o déficit público, ou seja, o comprometimento financeiro do país que será inevitavelmente pago pelas próximas gerações, tal como as anteriores e as atuais pagaram e ainda estão pagando o ônus da inflação deslavada e descontrolada. Para ilustrar como se comporta essa bola de neve, basta assinalar que a dívida que já tinha saltado de 56 para 164 bilhões de reais entre 94 e 97, um ano depois, em maio de 98 já era de 268 bilhões. Em maio de 99 chegou a 400 bilhões. Hoje, já ultrapassa os 500 bilhões, mais de metade do Produto Interno Bruto.

Toda essa digressão foi necessária, para mostrar que o déficit público não para de crescer e tem sido historicamente financiado, ou com a inflação, o chamado “confisco inflacionário” que é o mais odioso dos tributos, ou com o endividamento. Por isso, uma lei de responsabilidade fiscal se tornou tão indispensável e necessária. O país e o povo brasileiro seguramente não querem mais inflação nem mais déficits incontroláveis. O que nos falta, portanto, mais do que responsabilidade, é austeridade fiscal, nome com o qual deveria ser conhecida essa lei complementar 101, de 4 de maio último. Entre janeiro de 1990 e junho de 1994, período imediatamente anterior ao real, as transferências inflacionárias para o setor bancário ficaram em torno de 794 milhões de dólares ao mês. Desse total, 38,74% foram apropriados pelo sistema bancário privado, 32,03% pelos bancos estaduais e 35,23% pelos bancos federais. Ganham, portanto, em proporções quase iguais, os banqueiros privados e por seus bancos, o governo federal e os governos estaduais.

Estou chamando a atenção para este fato, pela circunstância de que, nesse rol de responsáveis pela inflação, não podem ser incluídos os municípios, que nunca tiveram bancos nem capacidade de gerar créditos sem lastro. Pelo atual modelo, que sustenta a estabilidade da moeda no endividamento público, também os maiores responsáveis são a União e os Estados. Excetuando-se os municípios das maiores capitais e muito poucos do sudeste do país, que não somam mais de 10 e respondem juntos por 98,5% do endividamento municipal, estão isentas de responsabilidades pelo crescimento da dívida pública, quase todas as prefeituras do país. Isto não quer dizer que deles não se requeira austeridade financeira. Mas para que a lei tenha eficácia política, efetividade econômica e aplicabilidade técnica, é indispensável que seja rigorosamente cumprida e criteriosamente aplicada, sobretudo nos âmbitos federal e estaduais, responsabilidade do Tribunal de Contas da União e dos Estados.

Tanto pela lei Camata que já havia regulamentado sem resultados o art. 37 da Constituição Federal, quanto pela emenda constitucional da reforma administrativa que a convalidou, os municípios não podem despender mais de 60% com pessoal, destinando o máximo de 54% ao Executivo e 6% como limite ao Legislativo. Pela emenda constitucional 14/96, à educação devem destinar 25% de suas receitas, o que indica teoricamente um comprometimento de 85% de suas disponibilidades. Se aprovada a proposta de emenda constitucional de vinculação dos recursos da saúde, a destinação municipal para esse fim em 2004 será de 15%. Com essas vinculações, a autonomia municipal será cada vez mais uma ficção, por mais que os propósitos dessa política sejam louváveis e positivos. Entretanto, ao estabelecer regras muito estritas e instrumentos de controle muito rígidos para o controle dos gastos públicos, a lei complementar, como costuma ocorrer no Brasil, tornou-se a meu ver inflexível, sem levar em conta a realidade municipal brasileira.

O art. 63 da lei de responsabilidade fiscal estabeleceu um tratamento diferenciado para os municípios de menos de 50.000 habitantes. Como sempre ocorre neste caso, o legislador considerou apenas duas categorias de municípios, os de mais e os de menos de 50.000 habitantes. Em outras palavras, deu tratamento igualitário, tanto aos que têm 55.000 habitantes, quanto aos que contam com 1 milhão e meio ou mais. Trata São Paulo Curitiba ou Porto Alegre, da mesma forma que Penedo. Esse tratamento diferenciado, porém, consiste em algumas poucas medidas cujo efeito prático é de duvidosa eficácia. Em primeiro lugar, permite que a verificação da observância dos limites de gastos com pessoal e de endividamento, em vez de ser feita a cada quatro meses, seja feita semestralmente (art. 63, item I). Em segundo lugar, faculta que o relatório de gestão fiscal, os relatórios resumidos de receita e despesa, receitas e despesas previdenciárias, resultado nominal e primário (excluídos os juros) e os “restos a pagar”, sejam também divulgados uma vez a cada semestre e não a cada quatro meses (art. 63, item II). Finalmente, em terceiro lugar, prescreve que outros documentos fiscais, como os anexos de política fiscal do plano plurianual de investimentos, o de metas e o de riscos fiscais, assim como o demonstrativo de compatibilidade da programação de orçamentos com os objetivos e metas fiscais de cada exercício sejam implantados nesses municípios apenas daqui a cinco anos (art. 63, item III).

Para atenuar um pouco essa inflexibilidade de um modelo único, o art. 64 dispõe que “a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária” estipulando o respectivo § 1º que “a assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 [planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e seus respectivos pareceres prévios, o relatório resumido de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal] em meio eletrônico de amplo acesso público”. Por fim, o § 2º prescreve que “a cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas”.

Este último dispositivo parece deixar claro que os pequenos municípios, e em Alagoas eles são maioria, pois a média é de menos de 26.000 habitantes, implica não só em novos ônus que essas prefeituras terão que assumir para dar cumprimento à lei, como também já prevê empréstimos para esse fim, com o inevitável aumento do endividamento público, que é o modelo que sustenta a estabilidade financeira do Brasil e gera o seu desequilíbrio fiscal. Trata-se de uma lei sem dúvida necessária e recomendável, mas cujo modelo terá que passar, inevitavelmente, por várias e sucessivas revisões. Se não for para outros fins, pelo menos para se adequar a normas fiscais e tributárias diferenciadas como já ocorre na iniciativa privada, que prevê instrumentos sabidamente complexos para as grandes empresas e esquemas simplificados para as médias e pequenas, beneficiárias do sistema conhecido como “Simples”.

Não vejo por que a racionalidade que preside as relações fiscais das empresas privadas com o Estado não possa também ser utilizada na esfera do poder público. A igualdade de tratamento é, em última análise, um mandamento não só democrático, mas constitucionalmente imperativo na democracia brasileira. O fim da lei de responsabilidade fiscal não pode ser apenas a busca da austeridade financeira, mas também a transparência para que todos, políticos, administradores e cidadãos possam entendê-la, cumpri-la e apreciá-la, com isso beneficiando o país que precisa se desenvolver de forma justa e equilibrada como é o desejo de todos nós.

---

## CONGRESSO BRASIL-PORTUGAL: ANO 2000

---

Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça<sup>1</sup>

Discurso proferido na Sessão de Meio Ambiente e Desenvolvimento -  
Rio de Janeiro, 20/09/2000

Meio ambiente é um tema emblematicamente global. Compõe uma agenda contemporânea junto às questões da mundialização dos mercados, da nova economia, da exclusão social e do narcotráfico.

Entre os temas deste Congresso Brasil-Portugal Ano 2000, foi muito adequado tratar as questões do Meio Ambiente e Desenvolvimento aqui, no Rio de Janeiro, cidade de convergências, onde ninguém se sente corpo estranho.

E tratá-lo no único país do mundo que tem o seu nome de certo modo também associado à devastação de florestas

Escrevendo sobre a Eco-92, Josué Montello observa: “*Estávamos a bater no peito, a serviço de mea culpa, sem disso nos darmos conta.*” Segue o mestre Montello, em seu Diário Completo: “*E como, entre os nossos convidados, estavam naturalmente antigos fregueses do pau-brasil, que aqui se abasteciam, também eles, como se vê, teriam culpa no cartório...*”

Tal qual se costuma falar, qualquer semelhança, entre 92 e 2000, é mera coincidência.

Defini-lo, como um tema global, possibilita fazer um percurso histórico-lonquínquo, na medida em que globalizar é parte integrante do instinto e das ambições humanas. Também pode ser num retorno mais próximo, este dos quinhentos anos por exemplo, quando a gente lusitana redesenhou as fronteiras inscritas no mapa-mundi.

Foi por aí, mais especificamente, a cargo dos ventos ou da falta deles, que o grito de “terra à vista” anunciou a boa nova: a nova terra ou a terra de Santa Cruz.

Mas estava escrito: aquele mundo novo nasceria para ser protagonista de nova ordem, cinco séculos depois, uma eco-ordem, tanto que a madeira-de-lei, o Pau Brasil, rebatiza a descoberta, até então, nomeada pelo fervor religioso de uma empreitada militar-estatal sob as bênçãos do “*serviço de Deus*”.

Pois bem, tal qual o poeta Manuel Bandeira, nossos descobridores diante da nudez tropical tiveram, também, seu primeiro alumbramento.

O alumbramento está registrado em Caminha: havia terra fértil e água infindas.

No ato fundador do Brasil, dois olhares conflitavam-se. De um lado, a visão edênica cheia de arrebatamento romântico, proclamando espécie de mito do paraíso perdido. De outro, o olhar cúpido da ambição econômica, vislumbrando um projeto de exploração em nome da grandeza do Reino.

---

<sup>1</sup> Ministro do TCU e Presidente do Congresso Brasil-Portugal: Ano 2000.

Incursão, ainda que precária, nas letras do período colonial sobre a natureza brasileira aponta para uma interpretação laudatória, acrítica, melancólica e sentimental. É, todavia, com Frei Vicente do Salvador e Ambrósio Fernandes Brandão que surgem as primeiras “Eco-Reflexões”.

A primeira visão de “uso sustentável” dos recursos naturais talvez esteja em José Bonifácio, e a centralidade política do tema no século XIX teve como seguidores os abolicionistas liberais e reformistas Nabuco e Rebouças

Para Nabuco, o diagnóstico ambiental do Brasil era dos mais desalentadores e o vetor da destruição era a escravidão: *“onde ela chega queima as florestas, minera e esgota o solo, e quando levanta suas tendas deixa após si um País devastado em que consegue vegetar uma população miserável de proprietários nômades”*.

É curioso notar que no Projeto Nacional de Nabuco e Rebouças o capitalismo moderno teria como base a eficiência e o uso coerente dos recursos naturais. Para eles, a luta pela natureza se confundia com a luta pela civilização.

Outra voz lúcida que segue a tradição crítica, em plena era do cientificismo, é a de Euclides da Cunha. Segundo ele *“temos sido um agente geológico nefasto, e um elemento de antagonismo terrivelmente bárbaro da própria natureza que nos rodeia (...) não há exemplo mais típico de um progresso às recuadas. Vamos para o futuro sacrificando o futuro, como se andássemos nas vésperas do dilúvio”*.

Por sua vez, Alberto Torres, em *A Organização Nacional*, na Segunda década do século XX, é contundente quanto aos rumos do projeto civilizatório: *“o homem tem sido um destruidor implacável e voraz das riquezas da terra, toda vida histórica da humanidade tem sido uma vida de devastação e esgotamento do solo, de incêndio de tesouros e de florestas, de saque de minérios ao seio da terra, de esterilização da superfície”*.

Não esqueçamos a relevância da contribuição científica de Gilberto Freyre, na sua abrangente renovação interpretativa do Brasil, quando substitue o conceito de raça pelo da cultura e injeta avaliação da idéia de meio geográfico, *“antecipando-se à própria idéia de meio ambiente, uma vez que voltada mais para uma perspectiva ecológica, em detrimento do então dominante determinismo geográfico”*.

Considero o fato de que, sobretudo agora, está em causa não um projeto de desenvolvimento de determinado país, mas um modelo de civilização.

A propósito, é sobre este modelo que a humanidade há que refletir.

A lógica do processo civilizatório está assentada sobre duas falácias: a da infinidade dos recursos naturais e a do crescimento econômico, a qualquer preço, como um bem.

Uma conta simples demonstra que é preciso mudar de rumo: em 95 anos a população do planeta quadruplicou e a economia cresceu quase 40 vezes.

O mundo está mais próximo do congestionamento do espaço do que da amplidão do vazio. O ecossistema é finito e regido por leis naturais inflexíveis.

Chegando à *“esquina civilizatória”* de que fala Christovam Buarque, ou seguimos o mesmo caminho e marchamos inevitavelmente ao sacrifício da própria vida;

ou mudamos o rumo, construindo novo modelo de civilização capaz de assegurar à humanidade um futuro comum.

No princípio, o verbo não fora ouvido; agora, o limiar da catástrofe é, por todos, sentido.

Assiste razão ao Ministro Sarney Filho quando se referiu “à teimosia em querermos evoluir apesar do ambiente. De querermos evoluir na contramão da própria evolução natural da Terra. A atitude inteligente, e já detectada pelos cientistas como parte das estratégias de sobrevivência das espécies, é a co-evolução. É assim que, como parte do sistema e não avesso a ele, precisamos nos portar daqui para diante.”

Acredito nestas avaliações, como que consagradas:

- Existe, hoje, uma nova consciência, a ambiental, a mais subversiva das consciências críticas.

- A base teórica da subversão ambiental, diferente da ideologia revolucionária, não tem dono. É um vasto condomínio doutrinário que está em cada cidadão e no conjunto dos cidadãos. Também, não é uma verdade revelada, traduzida por vulgatas.

- O impacto da subversão ambiental aponta para forte componente político. Esta dimensão tem o pluralismo, na diversidade cultural, na participação democrática e gestonária seus elementos estruturadores. Não está à esquerda, nem à direita do espectro ideológico. Simplesmente, está adiante.

- A dimensão ambiental e seus impactos no campo dos valores configuram um projeto ético ligando homens, nações e gerações sobre o alicerce da solidariedade.

- Ao mesmo tempo e já que estamos num encontro entre duas nações, a questão ambiental fundará um novo padrão de relações internacionais. Não poderá negligenciar a ética da solidariedade pela simples razão de que o desatino de um povo afetará a vida dos seus semelhantes em qualquer quadrante do planeta.

Em outras palavras, surge um novo personagem na política entre as nações: o ecocidadão.

- Se isto é verdadeiro para o tempo presente, a questão ambiental abre os olhos das gerações presentes em relação às gerações futuras. Pois bem, esta ética intergeracional é a base do conceito de sustentabilidade.

Seria imperdoável omitir uma palavra sobre o impacto da questão ambiental na produção de novos saberes, o que Gustavo Krause, admirado homem de pensamento, chamou de “*pororoca epistemológica*”

Uma das regras de ouro da nova racionalidade ambiental é a interdisciplinaridade.

Valores, saberes e métodos atrelados à solução de problemas concretos são as duas pontas ou os dois sentidos do que Thomas Kuhn chama de paradigma. O novo paradigma é o anúncio de nova cultura, a cultura ambiental, a ser internalizada pelo homem, incorporada pela sociedade, na dimensão simbólica e real que, ao configurar nova cosmovisão, sirva como suporte para uma existência com significação. É esta cosmovisão que fecunda e fermenta o chamado “*desenvolvimento sustentável*”.

Acredito que o desenvolvimento sustentável tende a ser caminho que se situe entre o que o socioeconomista Ignacy Sachs chama de “*abordagens reducionistas do ecologismo intransigente e do economicismo estreito e rigoroso*”.

Vale dizer, entre o catastrofismo inevitável dos “*Malthusianos*” e o otimismo ilimitado do “*Cornucopianos*” há longa estrada a ser percorrida pelo engenho e arte humanas na busca de uma escolha que não esteja entre o desenvolvimento e o meio ambiente, mas entre padrões sensíveis ou insensíveis à questão ambiental.

Devo concluir e com dois registros.

Um, diz respeito à recorrente e, muita vez, equivocada avaliação que é feita da questão ambiental tomando-se como marco histórico a Eco-92; o outro, refere-se à inserção da dimensão ambiental dentro das prioridades e estruturas governamentais.

Avaliada a questão ambiental sob a ótica da falta, cairemos inevitavelmente na depressão de um amargo pessimismo; se, todavia, olharmos para os avanços constatados nos últimos cinquenta anos, podemos cultivar um precedente sentimento de esperança.

Houve ampliação da consciência ambiental, hoje transformada em consciência e ação política; houve, por decorrência, aprimoramento educacional das novas gerações.

Quanto aos governos, de modo geral, são iguais no plano da abstração retórica. Todos são a favor da sustentabilidade. Todos reconhecem a centralidade política do tema para a humanidade. Muitos fazem até certo esforço para mudar as coisas. No entanto, a experiência demonstra que a questão não tem sido sempre tratada como prioritária.

Devemos lutar para testemunhar esta transformação e estar alerta para os dois neocolonialismos – o do saber e o do verde. Este último pode dividir o mundo entre os que continuam crescendo e sujando o planeta e os outros que tem que fornecer ar, florestas, biodiversidade, sangue, suor e lágrimas clorofiladas. A esse propósito, convém não esquecer que nenhum povo do mundo, europeu ou americano, que vive a buzinar reparos ao Brasil, reservou – como fizemos – 6% do território para reservas indígenas. Isto para não falar de outros trunfos.

“*O Brasil*” disse-o bem Viriato Soromenho-Marques “*continua a possuir no seu corpo geográfico e simbólico alguns dos ícones fundamentais da nossa angústia mas também da nossa esperança.*”

Senhores e Senhoras Congressistas: dou-lhes as boas vindas

Manifesto gratidão ao eminente homem público, que é o meu homólogo português, Ernâni Lopes. Nem lhe digo bem-vindo pois cá também é terreiro seu. Lá é o Terreiro do Paço, aqui é seu o Terreiro da Praia.

Aos Coordenadores Maurício Andrés Ribeiro e Carlos Borrego um vivo agradecimento por oferecerem aos nossos trabalhos não só ciência mas paciência. Aos palestrantes digo a mesma coisa

Uma palavra de categórico agradecimento à competente diretora do Museu da República Anelise Pacheco. Bem assim ao Ministro Carlos Melles por essa sabedoria, da tradição mineira, com que põe suas impressões digitais no setor público que o governo lhe confiou

E a todos ofereço versos do poeta Da Costa e Silva, a respeito de uma derrubada de árvores, quando a natureza bradou:

*“Pã, nosso Deus, é morto”*

E segue o poema:

*“Cai a chuva fecundante  
E a terra adusta, calcinada,  
Torna-se, por encanto, verdejante:  
Os troncos brotam, reverdecem; tudo  
Germina em festões verdes e esperança,  
Como para mostrar ao homem bárbaro e rudo  
Em cada broto, em cada folha, em cada franja,  
Que, como Deus, ressurge a floresta sagrada!  
É o protesto da Vida renovada  
Contra a derrubada”*

---

## **ÍNDICE REMISSIVO**

---



### **Administração pública**

*Controle Financeiro e Orçamentário Público e a Descentralização Administrativa no Brasil.*

GUEDES, Álvaro Martim

Revista 85/2000 ..... 13

### **Aposentadoria**

*Câmara dos Deputados - Contagem em Dobro de Licença-Prêmio, para fins de Aposentadoria - Consulta.*

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)

Revista 85/2000 ..... 164

### **Auditoria de desempenho**

*Projeto Reforsus - Análise das Causas da Baixa Execução Financeira do Projeto - Relatório de Auditoria de Desempenho.*

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 93

### **Auditoria de obras públicas**

*TCU - Levantamentos de Auditoria em Obras Públicas constantes do Orçamento da União - Administrativo.*

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 215

### **Auditoria operacional**

*MICT - Reflexos Sócio-Econômicos da Implantação do Regime Automotivo - Relatório de Auditoria Operacional.*

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 85/2000 ..... 64

### **Banco do Brasil S.A. (BB)**

*BB - Operações de Concessão de Crédito à Construtora ENCOL S.A. - Pedido de Reexame.*

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 189

### **Câmara dos Deputados**

*Câmara dos Deputados - Contagem em Dobro de Licença-Prêmio, para fins de Aposentadoria - Consulta.*

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)

Revista 85/2000 ..... 164

### **Coefficiente individual de participação**

*Decisão Normativa Nº 31/2000 - TCU.*

Aprova os Coeficientes Individuais de Participação dos Estados e do Distrito Federal nos recursos previstos no art. 159, inciso II, da Constituição Federal, para aplicação no exercício de 2001.

Revista 85/2000 ..... 243

### **Concessão de crédito**

*BB - Operações de Concessão de Crédito à Construtora ENCOL S.A. - Pedido de Reexame.*

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 189

### **Congresso Brasil-Portugal: Ano 2000**

*Congresso Brasil-Portugal: Ano 2000.*

Palestra proferida por ocasião da Sessão de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Congresso Brasil - Portugal: Ano 2000, Realizada em 20/09/200, no Rio de Janeiro/RJ.

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues

Revista 85/2000 ..... 294

### **Conselho Fiscal**

*Encontro dos Conselheiros Fiscais do SEBRAE Nacional com os Presidentes dos Conselhos Fiscais dos SEBRAE/UF.*

Exposição sobre a importância da atuação do Conselho Fiscal.

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Substituto)

Revista 85/2000 ..... 277

### **Construtora Encol S.A**

*BB - Operações de Concessão de Crédito à Construtora ENCOL S.A. - Pedido de Reexame.*

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 189

### **Consulta**

*Câmara dos Deputados - Contagem em Dobro de Licença-Prêmio, para fins de Aposentadoria - Consulta.*

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)

Revista 85/2000 ..... 164

**Contas irregulares**

*Prefeitura Municipal de Melgaço/PA – Solicitação de Revisão do Cálculo de Débito e Dispensa de Correção - Recurso (inominado).*

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 149

**Contas públicas**

*Lei nº 9.755, de 1998 – Obrigações de Estados e Municípios com a Homepage Contas Públicas, mantida pelo TCU - Representação.*

BUGARIN, Bento José (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 206

**Contrato de Gestão**

*Controle Financeiro e Orçamentário Público e a Descentralização Administrativa no Brasil.*

GUEDES, Álvaro Martim

Revista 85/2000 ..... 13

**Controle financeiro**

*Controle Financeiro e Orçamentário Público e a Descentralização Administrativa no Brasil.*

GUEDES, Álvaro Martim

Revista 85/2000 ..... 13

**Controle orçamentário**

*Controle Financeiro e Orçamentário Público e a Descentralização Administrativa no Brasil.*

GUEDES, Álvaro Martim

Revista 85/2000 ..... 13

**Dano ao erário**

*TRT/2ª Região/SP - Inclusão do Grupo OK Construções e Incorporações S.A. como Responsável Solidário pelos Danos Causados ao Erário - Tomada de Contas.*

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 85/2000 ..... 135

**Débito**

*Prefeitura Municipal de Melgaço/PA – Solicitação de Revisão do Cálculo de Débito e Dispensa de Correção - Recurso (inominado).*

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 149

**Diretoria Federal de Agricultura e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul (DFARA/RS)**

*DFARA/RS (extinta) - Audiência Prévia e Citação dos Responsáveis - Tomada de Contas.*

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 155

**Empresa privada**

*Sistemas de Compras no Brasil: A Lei de Licitação e a Função Compras da Empresa Privada.*

COSTA, André Lucirton

Revista 85/2000 ..... 27

**Execução financeira**

*Projeto Reforsus - Análise das Causas da Baixa Execução Financeira do Projeto - Relatório de Auditoria de Desempenho.*

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 93

**Fiscalização**

*Instrução Normativa Nº 36/2000 - TCU.*

Dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e nas Leis nºs 9.394/96 e 9.424/96 no âmbito federal.

Revista 85/2000 ..... 251

**Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)**

*Lei de Responsabilidade Fiscal. Os pontos de Interesse para o Município.*

TOLDEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de

Revista 85/2000 ..... 42

*Instrução Normativa Nº 36/2000 - TCU.*

Dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e nas Leis nºs 9.394/96 e 9.424/96 no âmbito federal.

Revista 85/2000 ..... 251

## **Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)**

*Decisão Normativa Nº 31/2000 - TCU.*

Aprova os Coeficientes Individuais de Participação dos Estados e do Distrito Federal nos recursos previstos no art. 159, inciso II, da Constituição Federal, para aplicação no exercício de 2001.

Revista 85/2000 ..... 243

## **Incentivo fiscal**

*MICT - Reflexos Sócio-Econômicos da Implantação do Regime Automotivo - Relatório de Auditoria Operacional.*

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 85/2000 ..... 64

## **Lei de Diretrizes Orçamentárias**

*Lei de Responsabilidade Fiscal. Os pontos de Interesse para o Município.*

TOLDEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de

Revista 85/2000 ..... 42

## **Lei de Licitações e Contratos**

*Sistemas de Compras no Brasil: A Lei de Licitação e a Função Compras da Empresa Privada.*

COSTA, André Lucirton

Revista 85/2000 ..... 27

## **Lei de Responsabilidade Fiscal**

*Lei de Responsabilidade Fiscal. Os pontos de Interesse para o Município.*

TOLDEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de

Revista 85/2000 ..... 42

*O Tribunal de Contas da União e a Nova Lei de Gestão Fiscal.*

Palestra proferida no "Seminário sobre Responsabilidade Fiscal", realizado em Maceió/AL, nos dias 17 e 18/07/2000.

PALMEIRA, Guilherme

Revista 85/2000 ..... 288

## **Licença prêmio**

*Câmara dos Deputados - Contagem em Dobro de Licença-Prêmio, para fins de Aposentadoria - Consulta.*

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)

Revista 85/2000 ..... 164

## **Licitação**

*Sistemas de Compras no Brasil: A Lei de Licitação e a Função Compras da Empresa Privada.*

COSTA, André Lucirton

Revista 85/2000 ..... 27

## **Meio ambiente**

*Congresso Brasil-Portugal: Ano 2000.*

Palestra proferida por ocasião da Sessão de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Congresso Brasil - Portugal: Ano 2000, Realizada em 20/09/200, no Rio de Janeiro/RJ.

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues

Revista 85/2000 ..... 294

## **Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT)**

*MICT - Reflexos Sócio-Econômicos da Implantação do Regime Automotivo - Relatório de Auditoria Operacional.*

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 85/2000 ..... 64

## **Ministro - Discurso**

*Congresso Brasil-Portugal: Ano 2000.*

Palestra proferida por ocasião da Sessão de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Congresso Brasil - Portugal: Ano 2000, Realizada em 20/09/200, no Rio de Janeiro/RJ.

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues

Revista 85/2000 ..... 294

## **Município**

*Lei de Responsabilidade Fiscal. Os pontos de Interesse para o Município.*

TOLDEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de

Revista 85/2000 ..... 42

## **Obras públicas**

*TCU - Levantamentos de Auditoria em Obras Públicas constantes do Orçamento da União - Administrativo.*

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 215

### **Orçamento da União**

*TCU - Levantamentos de Auditoria em Obras Públicas constantes do Orçamento da União - Administrativo.*

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 215

### **Orçamento público**

*Controle Financeiro e Orçamentário Público e a Descentralização Administrativa no Brasil.*

GUEDES, Álvaro Martim

Revista 85/2000 ..... 13

### **Palestra**

*Encontro dos Conselheiros Fiscais do SEBRAE Nacional com os Presidentes dos Conselhos Fiscais dos SEBRAE/UF.*

Exposição sobre a importância da atuação do Conselho Fiscal.

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Substituto)

Revista 85/2000 ..... 277

*Tribunal de Contas e Poder Legislativo.*

Palestra apresentada pelo Ministro do STF, em 04/09/2000, por ocasião da abertura do IV Encontro dos Países de Língua Portuguesa em Brasília/DF.

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 85/2000 ..... 281

*O Tribunal de Contas da União e a Nova Lei de Gestão Fiscal.*

Palestra proferida no "Seminário sobre Responsabilidade Fiscal", realizado em Maceió/AL, nos dias 17 e 18/07/2000.

PALMEIRA, Guilherme

Revista 85/2000 ..... 288

### **Pedido de Reexame**

*BB - Operações de Concessão de Crédito à Construtora ENCOL S.A. - Pedido de Reexame.*

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 189

### **Plano Plurianual**

*Lei de Responsabilidade Fiscal. Os pontos de Interesse para o Município.*

TOLDEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de

Revista 85/2000 ..... 42

### **Poder Executivo**

*Tribunal de Contas e Poder Legislativo.*

Palestra apresentada pelo Ministro do STF, em 04/09/2000, por ocasião da abertura do IV Encontro dos Países de Língua Portuguesa em Brasília/DF.

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 85/2000 ..... 281

### **Poder Judiciário**

*Tribunal de Contas e Poder Legislativo.*

Palestra apresentada pelo Ministro do STF, em 04/09/2000, por ocasião da abertura do IV Encontro dos Países de Língua Portuguesa em Brasília/DF.

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 85/2000 ..... 281

### **Poder Legislativo**

*Tribunal de Contas e Poder Legislativo.*

Palestra apresentada pelo Ministro do STF, em 04/09/2000, por ocasião da abertura do IV Encontro dos Países de Língua Portuguesa em Brasília/DF.

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 85/2000 ..... 281

### **Prefeitura municipal**

*Prefeitura Municipal de Melgaço/PA – Solicitação de Revisão do Cálculo de Débito e Dispensa de Correção - Recurso (inominado).*

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 149

### **Prestação de Contas**

*SESEF/Gerência Regional GR 13/Rio de Janeiro/RJ - Prestação de Contas do Exercício de 1998 - Prestação de Contas.*

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

CALDAS, Ubaldo Alves (Subprocurador-Geral)

Revista 85/2000 ..... 55

### **Processo**

*Resolução Nº 136/2000 - TCU.*

Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Revista 85/2000 ..... 257

## **Projeto REFORSUS**

*Projeto Reforsus - Análise das Causas da Baixa Execução Financeira do Projeto - Relatório de Auditoria de Desempenho.*

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 93

## **Recurso**

*Prefeitura Municipal de Melgaço/PA – Solicitação de Revisão do Cálculo de Débito e Dispensa de Correção - Recurso (inominado).*

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 149

## **Regime Automotivo**

*MICT - Reflexos Sócio-Econômicos da Implantação do Regime Automotivo - Relatório de Auditoria Operacional.*

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 85/2000 ..... 64

## **Regulação Econômica**

*Controle Financeiro e Orçamentário Público e a Descentralização Administrativa no Brasil.*

GUEDES, Álvaro Martim

Revista 85/2000 ..... 13

## **Representação**

*Lei nº 9.755, de 1998 – Obrigações de Estados e Municípios com a Homepage Contas Públicas, mantida pelo TCU - Representação.*

BUGARIN, Bento José (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 206

## **Responsabilidade solidária**

*TRT/2ª Região/SP - Inclusão do Grupo OK Construções e Incorporações S.A. como Responsável Solidário pelos Danos Causados ao Erário - Tomada de Contas.*

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 85/2000 ..... 135

*Instrução Normativa Nº 35/2000 - TCU.*

Dá nova redação à IN TCU nº 13/96.

Revista 85/2000 ..... 246

**Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)**

*Encontro dos Conselheiros Fiscais do SEBRAE Nacional com os Presidentes dos Conselhos Fiscais dos SEBRAE/UF.*

Exposição sobre a importância da atuação do Conselho Fiscal.

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Substituto)

Revista 85/2000 ..... 277

**Serviço Social das Estradas de Ferro (SESEF)**

*SESEF/Gerência Regional GR 13/Rio de Janeiro/RJ - Prestação de Contas do Exercício de 1998 - Prestação de Contas.*

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

CALDAS, Ubaldo Alves (Subprocurador-Geral)

Revista 85/2000 ..... 55

**Sigilo bancário**

*BB - Operações de Concessão de Crédito à Construtora ENCOL S.A. - Pedido de Reexame.*

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 189

**Solicitação do Congresso Nacional**

*Câmara dos Deputados - Contagem em Dobro de Licença-Prêmio, para fins de Aposentadoria - Consulta.*

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

FURTADO, Lucas Rocha (Procurador-Geral)

Revista 85/2000 ..... 164

**TCU - Decisão Normativa**

*Decisão Normativa N° 31/2000 - TCU.*

Aprova os Coeficientes Individuais de Participação dos Estados e do Distrito Federal nos recursos previstos no art. 159, inciso II, da Constituição Federal, para aplicação no exercício de 2001.

Revista 85/2000 ..... 243

*Decisão Normativa N° 32/2000 - TCU.*

Altera a Decisão Normativa n° 19, de 24 de junho de 1998.

Revista 85/2000 ..... 245

**TCU - Home page**

*Lei n° 9.755, de 1998 – Obrigações de Estados e Municípios com a Homepage Contas Públicas, mantida pelo TCU - Representação.*

BUGARIN, Bento José (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 206

## **TCU - Instrução Normativa**

*Instrução Normativa Nº 35/2000 - TCU.*

Dá nova redação à IN TCU nº 13/96.

Revista 85/2000 ..... 246

*Instrução Normativa Nº 36/2000 - TCU.*

Dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e nas Leis nºs 9.394/96 e 9.424/96 no âmbito federal.

Revista 85/2000 ..... 251

## **TCU - Resolução**

*Resolução Nº 134/2000 - TCU.*

Prorroga a data de entrada em vigência da Resolução TCU nº 127, de 01/12/1999.

Revista 85/2000 ..... 255

*Resolução Nº 135/2000 - TCU.*

Prorroga a data de entrada em vigência da Resolução TCU nº 127, de 1º/12/1999.

Revista 85/2000 ..... 256

*Resolução Nº 136/2000 - TCU.*

Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Revista 85/2000 ..... 257

## **Tomada de Contas**

*TRT/2ª Região/SP - Inclusão do Grupo OK Construções e Incorporações S.A. como Responsável Solidário pelos Danos Causados ao Erário - Tomada de Contas.*

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 85/2000 ..... 135

*DFARA/RS (extinta) - Audiência Prévia e Citação dos Responsáveis - Tomada de Contas.*

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 85/2000 ..... 155

## **Tomada de Contas Especial (TCE)**

*Instrução Normativa Nº 35/2000 - TCU.*

Dá nova redação à IN TCU nº 13/96.

Revista 85/2000 ..... 246

### **Tramitação de processos**

*Resolução Nº 136/2000 - TCU.*

Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Revista 85/2000 ..... 257

### **Tribunal de Contas da União (TCU)**

*Tribunal de Contas e Poder Legislativo.*

Palestra apresentada pelo Ministro do STF, em 04/09/2000, por ocasião da abertura do IV Encontro dos Países de Língua Portuguesa em Brasília/DF.

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 85/2000 ..... 281

*O Tribunal de Contas da União e a Nova Lei de Gestão Fiscal.*

Palestra proferida no "Seminário sobre Responsabilidade Fiscal", realizado em Maceió/AL, nos dias 17 e 18/07/2000.

PALMEIRA, Guilherme

Revista 85/2000 ..... 288

### **Tribunal Regional do Trabalho (TRT)**

*TRT/2ª Região/SP - Inclusão do Grupo OK Construções e Incorporações S.A. como Responsável Solidário pelos Danos Causados ao Erário - Tomada de Contas.*

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 85/2000 ..... 135

---

## **ÍNDICE DE AUTOR**

---



<b>BUGARIN, Bento José</b>	
<i>Lei nº 9.755, de 1998 – Obrigações de Estados e Municípios com a Homepage Contas Públicas, mantida pelo TCU - Representação.</i>	
Revista 85/2000 .....	206
<b>CALDAS, Ubaldo Alves</b>	
<i>SESEF/Gerência Regional GR 13/Rio de Janeiro/RJ - Prestação de Contas do Exercício de 1998 - Prestação de Contas.</i>	
Revista 85/2000 .....	55
<b>CAMPELO, Valmir</b>	
<i>DFARA/RS (extinta) - Audiência Prévia e Citação dos Responsáveis - Tomada de Contas.</i>	
Revista 85/2000 .....	155
<b>COSTA, André Lucirton</b>	
<i>Sistemas de Compras no Brasil: A Lei de Licitação e a Função Compras da Empresa Privada.</i>	
Revista 85/2000 .....	27
<b>FURTADO, Lucas Rocha</b>	
<i>Câmara dos Deputados - Contagem em Dobro de Licença-Prêmio, para fins de Aposentadoria - Consulta.</i>	
Revista 85/2000 .....	164
<b>GALLOTTI, Luiz Octavio</b>	
<i>Tribunal de Contas e Poder Legislativo.</i>	
<i>Palestra apresentada pelo Ministro do STF, em 04/09/2000, por ocasião da abertura do IV Encontro dos Países de Língua Portuguesa em Brasília/DF.</i>	
Revista 85/2000 .....	281
<b>GHISI, Adhemar Paladini</b>	
<i>BB - Operações de Concessão de Crédito à Construtora ENCOL S.A. - Pedido de Reexame.</i>	
Revista 85/2000 .....	189
<b>GUEDES, Álvaro Martin</b>	
<i>Controle Financeiro e Orçamentário Público e a Descentralização Administrativa no Brasil.</i>	
Revista 85/2000 .....	13
<b>MACEDO, José Antonio Barreto de</b>	
<i>MICT - Reflexos Sócio-Econômicos da Implantação do Regime Automotivo - Relatório de Auditoria Operacional.</i>	
Revista 85/2000 .....	64

<b>MACEDO, José Antonio Barreto de (Cont.)</b>	
<i>Encontro dos Conselheiros Fiscais do SEBRAE Nacional com os Presidentes dos Conselhos Fiscais dos SEBRAE/UF.</i>	
Exposição sobre a importância da atuação do Conselho Fiscal.	
Revista 85/2000 .....	277
<b>MOTTA, Adylson</b>	
<i>Câmara dos Deputados - Contagem em Dobro de Licença-Prêmio, para fins de Aposentadoria - Consulta.</i>	
Revista 85/2000 .....	164
<b>PALMEIRA, Guilherme</b>	
<i>Prefeitura Municipal de Melgaço/PA – Solicitação de Revisão do Cálculo de Débito e Dispensa de Correção - Recurso (inominado).</i>	
Revista 85/2000 .....	149
<i>O Tribunal de Contas da União e a Nova Lei de Gestão Fiscal.</i>	
Palestra proferida no "Seminário sobre Responsabilidade Fiscal", realizado em Maceió/AL, nos dias 17 e 18/07/2000.	
Revista 85/2000 .....	288
<b>ROCHA, Lincoln Magalhães da</b>	
<i>TRT/2ª Região/SP - Inclusão do Grupo OK Construções e Incorporações S.A. como Responsável Solidário pelos Danos Causados ao Erário - Tomada de Contas.</i>	
Revista 85/2000 .....	135
<b>RODRIGUES, Walton Alencar</b>	
<i>SESEF/Gerência Regional GR 13/Rio de Janeiro/RJ - Prestação de Contas do Exercício de 1998 - Prestação de Contas.</i>	
Revista 85/2000 .....	55
<b>SOUTO, Humberto Guimarães</b>	
<i>Projeto Reforsus - Análise das Causas da Baixa Execução Financeira do Projeto - Relatório de Auditoria de Desempenho.</i>	
Revista 85/2000 .....	93
<b>TOLDEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de</b>	
<i>Lei de Responsabilidade Fiscal. Os pontos de Interesse para o Município.</i>	
Revista 85/2000 .....	42

**VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues**

*Congresso Brasil-Portugal: Ano 2000.*

Palestra proferida por ocasião da Sessão de Meio Ambiente e  
Desenvolvimento do Congresso Brasil - Portugal: Ano 2000,  
Realizada em 20/09/200, no Rio de Janeiro/RJ.

Revista 85/2000 ..... 294

**ZYMLER, Benjamin**

*TCU - Levantamentos de Auditoria em Obras Públicas constantes do  
Orçamento da União - Administrativo.*

Revista 85/2000 ..... 215