

**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

DOCTRINA	9
O PROCESSO E JULGAMENTO DA ADIN E DA ADC PERANTE O STF, SEGUNDO A LEI Nº 9.868/99 Augusto Sherman Cavalcanti	11
UMA ABORDAGEM ESTRUTURADA DA RENÚNCIA DE RECEITA PÚBLICA FEDERAL Francisco Carlos Ribeiro de Almeida	19
PRECLUSÃO CONSUMATIVA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS Jatir Batista da Cunha	63
ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU	67
FNDE - QUESTIONAMENTO SOBRE MEDIDA PROVISÓRIA - Representação Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto	69
INFRAERO - LICITAÇÕES REALIZADAS PELA ENTIDADE - Representação Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi	81
MRE - AUDITORIA NAS EMBAIXADAS DO BRASIL EM KUALA LUMPUR, CINGAPURA, BANGKOK E NOVA DELHI - Relatório de Auditoria no Exterior Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi	93
INSS/SP - AUDITORIA SOLICITADA PELA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - Relatório de Auditoria Ministro-Relator Guilherme Palmeira	136
BNDES - PEDIDO INTERPOSTO CONTRA A DECISÃO Nº 123/98-PLENÁRIO - Pedido de Reexame Ministro-Relator Valmir Campelo	147
SEBRAE/SE - INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS EM CUMPRIMENTO À DECISÃO DA 2ª CÂMARA - Tomada de Contas Especial Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo	161
DNER e DVOP - PREÇOS EM CONTRATOS DAS OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO - Denúncia Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha	167

CONAB - QUEBRA DE ARMAZENAGEM PREVISTA CONTRATUALMENTE - Tomada de Contas Especial Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi	202
BANESPA - PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO - Acompanhamento Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha Ministro-Revisor Humberto Guimarães Souto	212
DATAPREV - CONTRATAÇÕES COM DISPENSA DE LICITAÇÃO - Denúncia Ministro-Relator Valmir Campelo	218
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA RECEITA FEDERAL - 9ª REGIÃO FISCAL/PR - AUDITORIA EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - Relatório de Auditoria Ministro-Relator Bento José Bugarin Ministro-Revisor Humberto Guimarães Souto	231

ATOS NORMATIVOS **263**

DECISÃO NORMATIVA Nº 30/2000 - TCU Regulamenta dispositivos da Instrução Normativa nº 12/96, no que se refere à formação e entrega dos processos de tomada e prestação de contas por meio não-informatizado.	265
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 34/2000 - TCU Acrescenta os parágrafos 1º ao 5º ao art. 15 da Instrução Normativa nº 12/96 – TCU.	266
RESOLUÇÃO Nº 133/2000 - TCU Dispõe sobre a organização administrativa e competências das unidades integrantes da Secretaria do Tribunal de Contas da União.	268

DESTAQUE **307**

CONGRESSO BRASIL-PORTUGAL: ANO 2000 Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça	309
PERSPECTIVAS PARA A EDUCAÇÃO E A PESQUISA EM CONTROLE EXTERNO NO PRÓXIMO MILÊNIO José Nagel	317

ÍNDICE REMISSIVO **333**

ÍNDICE DE AUTOR **343**

DOUTRINA

O PROCESSO E JULGAMENTO DA ADIN E DA ADC PERANTE O STF, SEGUNDO A LEI Nº 9.868/99

Augusto Sherman Cavalcanti¹

1. Introdução 2. Da admissibilidade 3. Do processamento 4. Da medida cautelar 5. Do julgamento 6. Conclusão.

1. Introdução

O processo e julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e das Ações Declaratórias de Constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal foi objeto de recente regulação, mediante a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Essa Lei é proveniente do Projeto de Lei nº 2.960, de 1997, elaborado por uma Comissão de Juristas formada para esse fim, composta pelos seguintes membros: Ada Pellegrini Grinover, Álvaro Villaça de Azevedo, Antônio Herman Vasconcelos Benjamin, Antonio Jamyr Dall’Agnol, Arnaldo Wald, Carlos Alberto Direito, Gilmar Ferreira Mendes, Luiz Roberto Barroso, Manoel André da Rocha, Roberto Rosas, Ruy Rosado de Aguiar Júnior e, como Presidente, Caio Tácito.²

A aludida Lei tanto traz inovações quanto positiva as regras procedimentais elaboradas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal durante 65 anos, desde a Constituição brasileira de 1934, que introduziu no sistema jurídico nacional a representação interventiva, sobretudo nos últimos 34 anos, a partir da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, que instituiu, ao lado dessa representação interventiva, a representação de inconstitucionalidade de lei ou atos normativos federais e estaduais, antecessora da atual Ação Direta de Inconstitucionalidade. A Ação Declaratória de Constitucionalidade é, ainda, mais recente, tendo sido criada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993.

2. Da Admissibilidade

A admissibilidade da ADIn e da ADC está tratada nos artigos 2º a 9º e nos artigos 13 a 20 da Lei nº 9.868/99, respectivamente.

No que concerne à legitimidade ativa da ADIn, a Lei repete, nos incisos do artigo 2º, o rol dos legitimados inscrito no art. 103 da Constituição Federal. Sendo

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

² MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. São Paulo: Celso Bastos editor, 1998, p. 421.

de anotar o veto do Presidente da República ao parágrafo único do referido artigo 2º, porque este artigo ampliava o referido rol de legitimados, para incluir entre eles as federações sindicais de âmbito nacional, o que afronta diretamente a jurisprudência já consolidada do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.³

É bem de ver que a oposição do mencionado veto eliminou do texto da Lei a exigência, no que atina às confederações sindicais e às entidades de classe de âmbito nacional, de que se viesse a demonstrar que a pretensão por elas deduzida guarda *relação de pertinência* com os seus objetivos institucionais. No entanto, essa exigência permanece, em face da pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito.⁴

No que atina à ADC, a Lei (artigo 13) reproduz literalmente o rol constante no art. 103, § 4º, da Constituição Federal.

O conteúdo da petição inicial de ambas as ações está regulado nos artigos 3º e 14, parágrafo único.

Para a ADIn, a Lei requer, além do pedido, a indicação do dispositivo da lei ou ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações, muito embora, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a *causa petendi dessas ações seja aberta*. Isto é, a Excelsa Corte ao decidir não está vinculada aos fundamentos apresentados pelo autor da Ação.

Quanto à ADC, a par dos mesmos requisitos requeridos para a ADIn (art. 14, incisos I e II), a Lei exige (art. 14, inciso III), a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do ato normativo objeto da Ação Declaratória. A demonstração de controvérsia judicial que ponha em risco a presunção de constitucionalidade da lei ou do ato normativo em exame já tinha sido estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal desde o julgamento da ADC nº 1, que teve por objeto a Emenda Constitucional nº 3/93.

Relevante ainda a competência deferida ao relator relativa à possibilidade de indeferir liminarmente, tanto na ADIn quanto na ADC, as petições ineptas, as não fundamentadas e as manifestamente improcedentes (artigos 4º e 15), sendo cabível o agravo da decisão de indeferimento (artigos 4º, p. único, e 15, p. único).

Seguindo a orientação do Supremo Tribunal Federal, a Lei não admite a desistência da ação, tanto na ADIn quanto na ADC (artigos 5º e 16). Desde 1970, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal prevê expressamente a impossibilidade de desistência da ação (RISTF, artigo 169, § 1º).

3. Do Processamento

Admitida a ADIn, o relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo, que deverão prestá-las em 30 dias, con-

³ ADIn-MC 772, Relator Ministro Moreira Alves; ADIn-MC 689, Relator Ministro Néri da Silveira.

⁴ ADIn-MC 1.464, Relator Ministro Moreira Alves; ADIn-MC 1.103, Relator Ministro Néri da Silveira.

tados do recebimento do pedido (artigo 6º). Essa medida não cabe no processamento da ADC, uma vez que, nesta, o que se defende é a constitucionalidade da norma.

Decorrido o prazo das informações, na ADIn, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se em 15 dias, cada um (artigo 8º). Na ADC, procede-se, tão-só, a oitiva do Procurador-Geral da República, que dispõe de 15 dias para manifestar-se (artigo 19), vez que não há exigência nem sentido lógico na audiência do Advogado-Geral da União nessa espécie de Ação. Na verdade, falta sentido lógico, até mesmo, na oitiva dessa autoridade em sede de ADIn, sobretudo quando está em causa lei ou ato normativo estadual, ou quando a ADIn é impetrada pelo Presidente da República contra lei ou ato normativo federal, por exemplo. Todavia a Constituição o exige.

A Lei preserva a regra contida do Regimento Interno do STF (artigo 169, § 2º), no sentido de vedar a intervenção de terceiros no processo da ADIn (artigo 7º), estendendo a vedação ao processo da ADC (artigo 18).

Por outro lado, a Lei pretendeu estabelecer inovação significativa, na ADIn e na ADC, ao dispor que os outros titulares do direito de propositura da ação pudessem manifestar-se, por escrito, sobre o objeto da ação, bem como pedir juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria (artigos 7º, § 1º, e 18, § 1º). Contudo, tais faculdades foram vetadas pelo Presidente da República, tendo em vista eventuais prejuízos à celeridade processual.

Restou, contudo, a faculdade, na ADIn, de o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, admitir, por despacho irrecorrível, a manifestação de outros órgãos e entidades (artigo 7º, § 2º). Essa faculdade enseja ao Tribunal a possibilidade de decidir com pleno conhecimento de todas implicações e repercussões.⁵

Idêntico dispositivo, relativo a ADC, foi estranhamente vetado. Diz-se estranhamente, pois, nas próprias razões do veto ao artigo 18, § 2º, aduz-se a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal, por meio de interpretação sistemática, adotar o estabelecido no artigo 7º, § 2º, no processamento da ADC.

Inovação, de fato, está inserida nos artigos 9º, § 1º, e 20, § 1º, e diz respeito à autorização ao relator para, em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos, bem como para ouvir, em audiência pública, depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria. Todas essas providências devem ser atendidas no prazo de 30 dias, a contar da solicitação do relator (artigos 9º, § 3º, e 20, § 3º).

Esses dispositivos refletem a desmistificação da concepção segundo a qual a questão constitucional configura questão exclusivamente jurídica de aferição da lei ou ato normativo em face da Constituição. De maneira que o conhecimento do caso, na sistemática atual, “envolve a investigação integrada de elementos fáticos e jurídicos”.⁶

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. Cit., p. 422.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. Cit., p. 423.

Outrossim, o relator poderá, ainda, solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição (artigo 9º, § 2º, e 20, § 2º).

4. Da Medida cautelar

A concessão de liminar em controle abstrato de constitucionalidade não é, em si, inovação, uma vez que, desde 1975, o Supremo Tribunal Federal afirmou essa possibilidade, deferindo pedido formulado pelo então Procurador-Geral da República e atual membro daquela Corte o Ministro MOREIRA ALVES⁷. A partir da Emenda Constitucional nº 7/77 a possibilidade de concessão de liminar em sede de Representação de Inconstitucionalidade passou a integrar o texto constitucional (artigo 19, I, **p**), atualmente inscrito do artigo 102, I, **p**, da Constituição Federal de 1988. O Supremo Tribunal acolheu também a possibilidade de medida cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, no julgamento da ADC nº 4, em 11/02/1998, DJ de 21/05/1999.

A medida cautelar poderá ser concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal – 6 Ministros – observado o quórum mínimo de deliberação de 8 Ministros (artigos 10, 21 e 22).

Na ADIn, deverão ser previamente ouvidos os órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, no prazo de 5 dias (artigo 10), salvo nos casos de excepcional urgência (artigo 10, § 3º) e, julgando o relator indispensável, poderão ser ouvidos o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de 3 dias (artigo 10, § 1º).

Ainda no julgamento de medida cautelar em ADIn, será facultada a sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato (artigo 10, § 2º). Não há dispositivo similar para a ADC.

A concessão da medida cautelar em ADIn consiste na suspensão da eficácia da norma impugnada e na revivificação do direito anterior, salvo expressa manifestação em sentido contrário (artigo 11, § 2º). Essa situação pode ser ou não mantida pelo julgamento do mérito. Será ela dotada de eficácia *erga omnes* e concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal lhe der efeito retroativo (artigo 11, § 1º). Nesse ponto, a Lei positiva jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁸.

A concessão da medida cautelar em ADC consiste na determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplica-

⁷ Rp nº 933, Ministro-Relator Thompson Flores, de 05/06/1975, RTJ 76/343.

⁸ No que diz respeito a liminar ser concedida com eficácia *ex nunc*, ver Rp nº 1391 (Questão de Ordem), Ministro-Relator Moreira Alves, DJ de 11/12/1987. Quanto à eficácia retroativa em casos excepcionais, ver ADIn nº 596, Ministro-Relator Moreira Alves, DJ 22/11/1991. No que concerne à restauração do direito anterior, ver Rp. nº 1356, Ministro-Relator Francisco Rezek, RTJ 120/64.

ção da lei ou do ato normativo objeto da Ação Declaratória até seu julgamento definitivo (artigo 21).

Seria de todo conveniente que esse efeito da decisão em medida cautelar na ADC fosse também aplicado à ADIn, uma vez que, no período compreendido entre a concessão da liminar e a decisão definitiva, o prosseguimento do julgamento, pelos juízes e Tribunais inferiores, dos processos relativos à matéria impugnada, em sede do controle incidental de constitucionalidade, pode produzir eventuais prejuízos às partes envolvidas, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de coisa julgada contrária à decisão definitiva que vier a ser proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar a parte dispositiva da decisão em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União, quando se tratar de ADIn (artigo 11), ou apenas do Diário Oficial da União quando se tratar de ADC (artigo 21, p. único), no prazo de 10 dias. A publicação da parte dispositiva do Acórdão em seção especial dos aludidos Diários é também obrigatória quando do julgamento de mérito das ações, no prazo de 10 dias do trânsito em julgado da decisão, conforme o artigo 28.

Na ADC, após a concessão da medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal deverá proceder ao julgamento da ação no prazo de 180 dias, sob pena de perda de eficácia da liminar (artigo 21, p. único).

5. Do Julgamento

A Lei nº 9.868/99, preservando a orientação consignada no Regimento Interno do STF, estabeleceu o quórum mínimo para deliberação de 8 Ministros (artigo 22), bem como o quórum de decisão que proclama a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade, tanto na ADIn quanto na ADC, de 6 Ministros, ou seja, a maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal (artigo 23).

Proclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ADIn ou procedente a ADC, e proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ADIn ou improcedente a ADC (artigo 24). Esse dispositivo consagra a natureza dúplice ou ambivalente dessas ações.

A decisão que proclama a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade, tanto na ADIn quanto na ADC, é irrevogável e irrecorrível, salvo a possibilidade de interposição de embargos declaratórios (artigo 26).

Introduzindo novidade no ordenamento jurídico pátrio, o artigo 27 dispõe que o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços dos seus membros, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de algum outro momento. Dispositivo semelhante foi proposto para integrar a Constituição na Assembléia Constituinte de 1986-1988, tendo sido, no entanto, rejeitado, retornando agora com estatura de lei⁹.

⁹ Projeto do Senador Maurício Corrêa, art. 127, § 2º, transcrito em MENDES, Gilmar Ferreira. Cit., pp. 414.

Esse dispositivo mitiga o dogma da nulidade da lei inconstitucional, tradicional entre nós em face do acolhimento da doutrina norte-americana representada na célebre frase: “the unconstitutional statute is not a law at all”. Fundamenta-se essa tese na supremacia da Constituição e na circunstância de que o reconhecimento de algum efeito a uma lei inconstitucional importaria na suspensão provisória ou parcial da Constituição¹⁰. Nessa esteira, a doutrina e a jurisprudência brasileira tem, até então, equiparado a inconstitucionalidade à nulidade.

Até mesmo o Supremo Tribunal Federal tem feito essa equiparação, não obstante já ter a Excelsa Corte admitido a subsistência de atos concretos praticados com base na lei declarada inconstitucional¹¹, suavizando os efeitos da nulidade e restringindo-a, nesse caso, ao plano normativo.

Pacífico na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é a tese de que a eventual validade de lei inconstitucional não se conforma ao princípio da supremacia da Constituição, de modo que o reconhecimento dessa validade importaria ruptura, pelo menos provisória, com esse princípio¹². Tudo indica que o Supremo Tribunal Federal acolhe a estatura constitucional do princípio da nulidade da lei inconstitucional¹³.

Em razão disso, poderá o próprio artigo 27, em foco, vir a ter sua constitucionalidade questionada. Contudo, se o princípio da nulidade da lei inconstitucional tiver estatura constitucional, os postulados da segurança jurídica e o da proteção ao relevante interesse social também o têm, de modo que a devida ponderação, em concreto, entres eles poderá amparar a constitucionalidade e a aplicação do dispositivo legal em exame.

Outrossim, não se pode olvidar que é notória a insuficiência das técnicas de decisão atuais em controle de constitucionalidade. Se o dogma da nulidade da lei inconstitucional não vier a ser relativizado, continuarão os Tribunais a se absterem de declarar a inconstitucionalidade de uma norma manifestamente inconstitucional, a fim de evitar prejuízos intoleráveis à segurança jurídica ou ao interesse social.

Essas novas técnicas de decisão em controle de constitucionalidade são encontradas na Lei de Organização da Corte Constitucional alemã, que estabelece que a Corte poderá declarar a constitucionalidade, a nulidade e a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade de uma lei (§ 31). Encontram-se também na Constituição portuguesa, onde está consagrada a fórmula segundo a qual, quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo exigirem,

¹⁰ BUZAID, Alfredo. Da Ação Direta da Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo, 1958, pp. 128-132.

¹¹ RE 122.202, Ministro-Relator Francisco Rezek, DJ de 08/04/1994.

¹² Rp nº 1.016, RTJ 95/993. Rp 1.077, RTJ 101/503. Rp 980, RTJ 96/496. Todas relatadas pelo Ministro Moreira Alves.

¹³ MENDES, Gilmar Ferreira. Cit., pp. 414-415. RE 103.619, Ministro-Relator Oscar Corrêa, RDA 160/80.

poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade com alcance mais restrito (art. 281).

A Corte Constitucional espanhola, no silêncio da Constituição, também adota desde 1989 a técnica da declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade¹⁴.

GILMAR FERREIRA MENDES, sobre o assunto, leciona:

“Coerente com evolução constatada no Direito Constitucional comparado, a presente proposta permite que o próprio Supremo Tribunal Federal, por uma maioria diferenciada, decida sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, fazendo um juízo rigoroso de ponderação entre o princípio da nulidade da lei inconstitucional, de um lado, e os postulados da segurança jurídica e do interesse social do outro. Assim, o princípio da nulidade somente será afastado *in concreto* se, a juízo do próprio Tribunal, se puder afirmar que a declaração de nulidade acabaria por distanciar-se ainda mais da vontade constitucional”¹⁵.

O artigo 28, parágrafo único, confere eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, às declarações de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, incluindo-se a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto.

A outorga de eficácia contra todos e o efeito vinculante das decisões em ADC, conforma-se ao próprio texto constitucional (art. 102, § 2º).

A eficácia contra todos em sede de ADIn tem origem jurisprudencial, em exame realizado pelo Supremo Tribunal Federal na consulta formulada pelo Senado Federal sobre a questão. Naquela oportunidade, ficou assente que, ao contrário da representação interventiva, a pronúncia de inconstitucionalidade em processo de controle abstrato de normas é dotada de eficácia contra todos¹⁶.

Ressalta do artigo 28, em foco, a extensão do efeito vinculante às decisões em Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Considerando semelhança de natureza entre a ADC e a ADIn, traduzida na expressão de que são ações de natureza dúplice ou ambivalente, antes mesmo da vigência dessa disposição legal, eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal tem sustentado que, quando cabível em tese a ADC, a mesma força vinculante de suas decisões haverá de ser atribuída à decisão definitiva em ADIn¹⁷.

Uma vez julgada improcedente a ADC, será proclamada a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo, com eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo,

¹⁴ ENTERRÍA, García. “Justicia Constitucional, La Doctrina Prospectiva en la Declaración de Ineficácia de las Leyes Inconstitucionales”, RDP 92, p.5.

¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. Cit., pp. 433.

¹⁶ Parecer do Ministro Moreira Alves, de 11/11/1975, DJ de 16/05/1977, p. 3.123.

¹⁷ Reclamação nº 167, despacho, Ministro Sepúlveda Pertence, RDA 206/246.

conforme o art. 102, § 2º, da Constituição Federal. Seria um contra-senso que a declaração de inconstitucionalidade da mesma lei ou ato normativo em sede de ADIn não tivesse ou não pudesse ter o mesmo efeito.

O fato de o efeito vinculante das decisões em controle abstrato de constitucionalidade não se aplicar ao Supremo Tribunal Federal não implica que a Excelsa Corte não esteja obrigada a observá-las, mesmo porque a eficácia *erga omnes* delas já basta para garantir a observância.

A exclusão do Supremo Tribunal Federal, quanto ao efeito vinculante das decisões por ele proferidas no controle abstrato de normas, decorre da circunstância de que a principal consequência jurídica que caracteriza esse efeito é a possibilidade da interposição de *reclamação* ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 102, inciso I, alínea **m**, da Constituição Federal, pela parte prejudicada pela inobservância da decisão, e da impossibilidade de aplicar-se essa consequência à Excelsa Corte, pois seria ilógico a existência de uma *reclamação* intentada contra o próprio Supremo Tribunal Federal, como reiteradamente tem esclarecido o eminente Ministro MOREIRA ALVES.

6. Conclusão

A Lei nº 9.868/99 trouxe inovações significativas ao processo e julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e das Ações Declaratórias de Constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Homenageia a segurança jurídica ao estabelecer como regra a oitiva prévia dos órgãos ou autoridades de que emanou a lei ou ato normativo e a decisão por maioria absoluta, bem como a possibilidade de sustentação oral, nas decisões de medida cautelar em ações diretas. Introduce novas técnicas de decisão em controle abstrato de constitucionalidade, de maneira que Supremo Tribunal Federal, ponderando os postulados da segurança jurídica e da proteção aos relevantes interesses sociais, poderá, relativizando o princípio da nulidade da lei inconstitucional, por maioria qualificada de dois terços dos seus membros, restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou decidir que ela tenha eficácia não-retroativa. Ressalta o caráter dúplice ou ambivalente da ADIn e da ADC e estende o efeito vinculante das decisões em ADC às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de ADIn.

Tais modificações aplicadas com a ponderação que é peculiar à Excelsa Corte poderá produzir avanços significativos à jurisdição constitucional no Brasil.

UMA ABORDAGEM ESTRUTURADA DA RENÚNCIA DE RECEITA PÚBLICA FEDERAL

Francisco Carlos Ribeiro de Almeida¹

APRESENTAÇÃO

Este trabalho tem o propósito de reunir em um único documento as informações e dados disponíveis acerca da renúncia de receita pública federal, de forma a oferecer aos interessados pelo assunto, um instrumento de consulta, e ao mesmo tempo, uma fonte de dados e informações para estudos de aprofundamento e aperfeiçoamento desta área de conhecimentos de escassa bibliografia.

Além da legislação constitucional e infraconstitucional aplicável à matéria, foram compilados dados e informações obtidos em trabalhos de fiscalização realizados pela 5ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (todos já apreciados pelos Colegiados do Tribunal), bem como em publicações técnicas de raros pesquisadores e profissionais que se dedicaram ao estudo do assunto.

Desta forma, enfatizo que o objetivo é dar organicidade à matéria sob estudo, proporcionando melhores condições ao seu aperfeiçoamento, sem a pretensão de esgotar um tema tão pouco explorado e cuja cultura técnica está em fase de consolidação na Administração Pública brasileira.

Renunciar à receita vinculada a tributos federais é competência da União que somente pode ser exercida por meio de dispositivos constitucionais ou legais, vedado o embasamento em normas infralegais. Os demais entes políticos competentes para instituir tributos (estados e municípios) também têm legitimidade para renunciar a receitas decorrentes das imposições tributárias que lhes são próprias, porém esta modalidade de renúncia não constitui objeto deste trabalho, que se circunscreverá à esfera federal.

O ato de renunciar à receita pública é, em essência, uma política de governo como todas as demais implementadas com o objetivo de executar as Funções inerentes aos entes políticos que constituem as diferentes esferas de governo: federal, estadual e municipal. Trata-se de política pública consagrada em âmbito internacional, de aplicação difundida em países de todos os continentes, sem distinções de nível de desenvolvimento econômico-social e regime de governo, cujo propósito é promover o suporte financeiro necessário à realização de Programas, Projetos e Atividades de interesse da sociedade e destinados à promoção do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico nas diferentes regiões geo-econômicas do país. Outro objetivo re-

¹ AFCE - Secretário de Contas do Governo e Transferências Constitucionais do Tribunal de Contas da União.

levante é o desenvolvimento de segmentos econômicos estratégicos e o favorecimento a determinados grupos de contribuintes, entre outros objetivos públicos relevantes.

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

Tudo acontece à margem dos orçamentos públicos, e por esta razão, a aplicação de recursos decorrentes da renúncia de receita é tratada como gastos tributários indiretos, tratamento distinto daquele reservado aos recursos de custeio e investimento inseridos no contexto dos orçamentos da União, classificados como gastos diretos, a exemplo dos subsídios e recursos aplicados em gerações de crédito decorrentes dos Fundos Constitucionais (FNO, FCO e FNE).

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

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

Significa dizer que o Estado não tem controle do que deixa de arrecadar, sob a forma de renúncia de receita e não avalia os resultados desta política, adotando desta forma uma postura negligente na gestão de recursos que, em média, nos últimos 5 (cinco) anos foram estimados em R\$ 13 bilhões anuais. Em alguns países da Europa e da América do Norte, estes recursos são explicitados e classificados em orçamentos próprios ou constituem parte integrante do orçamento fiscal, sendo, desta forma, objeto de apreciação direta do Congresso ou Parlamento e, por via de consequência, da sociedade.

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

Desta forma, entendo que a intervenção dos órgãos de controle interno e externo, como agentes responsáveis pela fiscalização da renúncia de receita pública federal, deve assegurar a transparência necessária à gestão de tão relevante política pública, bem como a sua permanente avaliação não apenas quanto à observância do princípio da legalidade, mas fundamentalmente no que concerne aos resultados

socioeconômicos efetivamente alcançados, analisados à luz dos princípios constitucionais e legais da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade.

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

Esta proposta não é de fácil consecução, uma vez que alterações à Constituição somente podem ser efetivadas em ocasiões em que a Carta magna é submetida à revisão, o que já aconteceu em 1993, ou por meio de Emendas Constitucionais, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República ou de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros. Além disto, as emendas à Constituição somente serão promulgadas pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quando aprovadas, em dois turnos, nas duas Casas do Congresso Nacional, por três quintos dos votos dos respectivos membros.

Observe-se que, inobstante este rigoroso rito que caracteriza o processo legislativo necessário à implementação de Emendas Constitucionais, a vontade política do governo e de seus representantes no Congresso resultou em 27 (vinte e sete) emendas tratando de diferentes matérias.

Desta forma, uma solução alternativa, de implementação no curto prazo e que não depende da harmonização de forças políticas de interesses divergentes e marcados pelo regionalismo exacerbado, é o aperfeiçoamento do quadro demonstrativo elaborado pela Secretaria da Receita Federal, por força do § 6º do artigo 165 da Constituição Federal.

Para tanto, o referido quadro deveria incluir os benefícios vinculados às contribuições sociais e evidenciar, além do efeito sobre as receitas, o efeito sobre as despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia bem como o efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de subsídios e benefícios de natureza financeira e creditícia. Tudo estruturado na conformidade da mesma classificação funcional-programática dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social. Outra providência aperfeiçoadora seria a inserção deste quadro como anexo aos orçamentos da União e mensuração pela Secretaria da Receita Federal, dos valores efetivamente renunciados para análise em cotejo com os valores estimados.

Por fim, não posso deixar de registrar com gratidão, que este trabalho resulta do esforço conjunto dos valorosos companheiros da 5ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, em especial o diligente grupo de profissionais da então 1ª Divisão Técnica, responsáveis por estudos, trabalhos e pesquisas que constituíram fontes de dados agregados imprescindíveis à materialização desta despretensiosa iniciativa pessoal.

I - CONCEITOS FUNDAMENTAIS

I.a - TRIBUTO

É toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

I.a.1 - São tributos: impostos, taxas e contribuições de melhoria, conforme classificação da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) que, nasceu como lei ordinária e foi posteriormente alçada à condição de lei complementar, por ter sido recepcionada pela Constituição de 1967. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no artigo 149, a competência exclusiva da União para instituir as chamadas contribuições especiais, que podem ser: sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. São consideradas instrumentos de atuação da União nestas áreas de gestão governamental e tratadas pela Constituição Federal como uma novel espécie de tributo, na conformidade dos artigos 149, 146 (III) e 150 (I e III) do texto constitucional.

Imposto: tributo cuja obrigação tem por fato gerador situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte;

Taxa: tributo que tem por fato gerador o exercício regular do poder de polícia pelo ente tributante ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

Contribuição de melhoria: tributo instituído para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor, que da obra resultar, a cada imóvel beneficiado.

De acordo com o Sistema Tributário estruturado pelas Constituições de 1934 e 1937, as contribuições eram subespécie da taxa. A Constituição de 1946 adotou a classificação tripartida dos tributos, dispondo sobre impostos, taxas e contribuições de melhoria.

As contribuições especiais são tributos parafiscais, uma vez que são exigidas como instrumentos de receita pública de entidades não territoriais (União, Estados e Municípios), mas que têm a seu cargo funções públicas, ou ainda de entidades profissionais, sociais e econômicas. Somente a União pode decretar contribuições especiais, exceção feita às contribuições cobradas de servidores dos Estados, DF e Municípios, para o custeio, em benefícios destes, de Sistemas de Previdência e Assistência Social.

I.a.2 - Estrutura dos Tributos (definida em lei):

Sujeito Ativo - União, Estados, DF ou Municípios

Sujeito Passivo - a quem compete saldar a obrigação tributária

Fato Gerador ou hipótese de incidência

Alíquota

Base de Cálculo (específica ou “Ad Valorem”) ou base imponiblel

I.b - RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL

I.b.1 - Trata-se da utilização de tributo com finalidade extrafiscal, por intermédio da alteração de elementos da sua estrutura, por meio de lei, visando atingir objetivos de ordem econômica, social ou político-administrativa distintos dos objetos fundamentais daquele tributo, tais como:

- incentivar o desenvolvimento de determinadas regiões ou ativos financeiros, como é o caso, por exemplo, do Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR, Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM, Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santos - FUNRES, Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio.

- desenvolver segmentos econômicos estratégicos, como no caso da isenção ou redução de Imposto de Importação - II e Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI para máquinas e equipamentos;

- estimular determinado comportamento do contribuinte, que pode ser exemplificado com a isenção do Imposto de Renda - IR para poupança e outras aplicações.

- proporcionar alívio financeiro a determinados grupos sociais carentes.

I.b.2 - Renúncia de receita são disposições especiais à regra tributária geral com objetivo específico de alcançar grupos relativamente restritos de contribuintes, setores econômicos ou regiões geográficas e que, em princípio, poderiam ser substituídos por programas de gastos diretos, ou seja, financiados com recursos do orçamento fiscal.

I.b.3 - A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165 § 6º, além das isenções, anistias, remissões e subsídios, estabelece 3 (três) modalidades de benefícios, a saber: de natureza financeira, tributária e creditícia. Os benefícios financeiros, tributários e creditícios juntos constituem o conjunto de benefícios fiscais.

Registre-se que nem todos os benefícios financeiros, tributários e creditícios concedidos pela União podem ser considerados renúncia de receita federal.

Para que as diversas modalidades de benefícios tributários, financeiros e creditícios, a que se refere a Constituição Federal de 1988, possam vir a ser classificadas como renúncia de receita, é necessário que estas observem cumulativamente as seguintes condições básicas:

- sejam instituídas por lei ordinária ou instrumento legal equivalente;

- os recursos financeiros alocados aos programas, projetos ou atividades beneficiários não derivem dos orçamentos da União;

- os programas, projetos ou atividades beneficiários sejam considerados de relevante interesse público, podendo ser legalmente financiados com recursos dos orçamentos da União;

- seja a União o sujeito ativo da relação obrigacional, detentora de competência para exigir do contribuinte a receita renunciada.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no § 1º do art. 14 especifica as modalidades de renúncia de receita ao estabelecer que: “A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumi-

do, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

I.c - SÃO BENEFÍCIOS FINANCEIROS:

I.c.1 - subvenção social – transferências correntes (cooperação financeira) destinadas a cobrir despesas correntes de instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos de caráter cultural, assistência social, médica e educacional.

I.c.2 - subvenção econômica – transferências correntes (cooperação financeira) da União destinadas a empresas públicas e privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, mediante autorização em lei especial:

- cobertura de manutenção de déficits de empresas públicas;
- subsídios: gasto direto do governo que se dá pelas diferenças entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais, geralmente a setores da economia ou contribuintes específicos;
- pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

I.c.3 - auxílios – transferências sob forma de despesa de capital destinadas a investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado, sem fins lucrativos, realizam independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, derivada diretamente da Lei Orçamentária.

Pelo mecanismo da Lei nº 4.320, de 17/03/64, conforme disposto no § 3º do artigo 12, as subvenções são sempre transferências correntes e destinam-se a cobrir despesas de custeio operacional das entidades para as quais são feitas as transferências, havendo duas classes de subvenções: as subvenções sociais e as subvenções econômicas. Os artigos 16, 18 e 19 da Lei nº 4.320/64 disciplinam a concessão das subvenções sociais:

“ art. 16 – Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada, aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica”.

“art. 18 – A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas, expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal”.

“art. 19 – A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial”.

I.d - SÃO BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS:

- subsídios oriundos de operações oficiais de crédito destinadas, entre outros propósitos, a financiar programas de custeio, investimento e comercialização de produtos agropecuários e agroindustriais, formação de estoques reguladores de produ-

tos agropecuários, exportações e refinanciamento de dívida externa garantida (aval) pelo Tesouro Nacional, com taxas de juros diferenciadas em comparação àquelas praticadas no mercado e dispensa de taxas de serviços, comissões e de outros ônus de qualquer natureza.

I.e - SÃO BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS:

- dispositivos especiais à regra tributária ou legislação de referência com objetivo específico de beneficiar grupos relativamente restrito de contribuintes, setores econômicos ou regiões político-econômicas, e que, em princípio, poderiam ser substituídos por programas de gastos diretos, financiados ou custeados com recursos dos orçamentos da União;

- alocação de recursos públicos fora do contexto dos orçamentos da União canalizados por intermédio do Sistema Tributário;

- dispositivos especiais da legislação tributária que representam gastos governamentais feitos por intermédios de impostos e contribuições para alcançar objetivos de ordem social, econômica e administrativa, que não têm caráter geral e aumentam a disponibilidade econômica do contribuinte.

I.e.1 - Critérios de classificação dos benefícios tributários:

- **regra geral:** segue lógica orçamentária com os objetivos econômicos, sociais ou político-administrativos, sendo de menor relevância o aspecto jurídico da tributação;

- **legislação de referência:** inclui as regras normais de apuração do tributo, isenções de natureza geral, depreciação acelerada, progressividade do imposto.

I.e.2 - Formas de apresentação dos benefícios tributários:

Isenção: benefício tributário que se caracteriza pela exclusão do crédito tributário. Só pode ser concedida por meio de lei, pela pessoa política competente, obedecidos os princípios e limitações constitucionais, entre estas o inciso III do art. 151 que preconiza ser vedado à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do DF e dos Municípios.

Não obstante o entendimento de corrente doutrinária minoritária que a isenção obsta o nascimento da obrigação tributária, o Poder Judiciário, por meio do STF, entendeu que a isenção caracteriza-se como a dispensa legal do pagamento de determinado tributo devido, pelo que ocorre o fato gerador, mas a lei dispensa seu pagamento (RE 114.850-1, 1ª T, unânime, 23/02/88, DJU 08/04/88; e RE 97, 455-RJ - RTJ 107/752-2 Rel. Min. Moreira Alves).

Tipos de Isenção:

Subjetiva ou Pessoal: caracteriza-se por visar favorecer ou atingir determinada pessoa, isenção que depende de requerimento especial e cumprimento de condições (o art. 179 do CTN estabelece que quando não concedida em caráter geral, a isenção deve ser requerida). Mencione-se, por exemplo, a concessão de isenção de impostos a motoristas de táxi autônomos e a deficientes físicos.

Objetiva ou Real: visa a favorecer ou atingir a coisa tributada. É isenção de caráter geral que independe de requerimento pelo beneficiário. É o caso, por exem-

plo, da isenção dos tributos incidentes na aquisição de determinada máquina industrial, não importando quem a fabricou.

Mista: visa tanto à pessoa quanto a coisa tributada, como alguns produtos adquiridos pela Itaipu Binacional.

Como manifestação legítima da lei, da qual sempre há de promanar, a isenção tem que ter no ato de sua concessão, especificadas as condições e requisitos para essa finalidade, bem como a indicação dos tributos, a que se aplica e, se for o caso, o prazo de sua duração. Mesmo sua previsão em contrato não afeta a exigência destes procedimentos.

A regra isentiva não permite interpretação ampliativa ou integrativa, uma vez que o Código Tributário Nacional assevera que deve ser interpretada de modo literal a legislação tributária que disponha sobre a outorga de isenção.

A isenção não alcança as taxas e contribuições de melhoria e pode cobrir área específica do território da entidade tributante, ao levar em conta tão-somente as peculiaridades de cada região. Trata-se de isenção que objetiva reparar desigualdade surgida em razão de aspectos geográficos. Por outro lado, o início da isenção, segundo manifestação jurisprudencial, não tem de coincidir com o fato gerador, com o lançamento ou com a vigência da lei e pode ser limitado no tempo e restringir-se a determinada região (STJ, R.ESP. nº 15.296-SP, Rel. Min. Garcia Vieira 1ª T. Decisão 11/12/1991, DJ de 09/03/92).

Revogação das Isenções:

A isenção concedida por prazo indeterminado pode ser revogada a qualquer tempo (art. 178 do CTN/66), mas a isenção concedida por prazo certo e em função de determinadas condições não pode ser revogada antes de expirar o prazo de concessão, conforme reiteradamente decidido pelo STF (Súmula nº 544 – As isenções tributárias concedidas sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas).

• **Dedução da base de cálculo:** abatimento de valores que compõem a base de cálculo para posterior aplicação da alíquota do tributo. O benefício é a parte deduzida, não tributada;

• **Redução do imposto devido:** apenas parte do imposto é paga;

• **Anistia:** esquecimento, determinado por lei, de toda infração cometida pelo sujeito passivo (exclusão da constituição do crédito);

• **Remissão** (extinção do crédito tributário): perdão concedido ao contribuinte em falta com o crédito tributário;

• **Manutenção de crédito:** retenção por parte do produtor industrial do valor do imposto pago por ele em fases anteriores da cadeia produtiva, podendo ser compensado com outras vendas ou outros tributos.

A imunidade somente pode ser revogada por emenda ou novo texto constitucional e, juntamente com a não incidência tributária, não podem ser consideradas benefícios tributários por constituírem limitação constitucional ao poder de tributar. A imunidade alcança apenas os impostos e divide-se em três categorias, a saber:

Recíproca – de natureza política (entre União, Estados, Municípios e DF);

Genérica – de modo geral (papel, livros etc.);

Peculiar – para determinados impostos e determinadas finalidades.

Para caracterização da renúncia de receita a partir das modalidades conhecidas de benefícios tributários, financeiros e creditícios é imprescindível a existência de um instrumento legal específico, no entanto nem sempre a existência de uma norma irá caracterizar renúncia de receita, como pode ser verificado pelos exemplos a seguir.

Ex. 1: a isenção do IPI na venda de material bélico para as Forças Armadas, uma vez que os sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária são a mesma pessoa jurídica de Direito Público, ou seja, a União.

Ex. 2: as alterações das alíquotas do II, IE e IOF (impostos regulatórios) fazem parte da natureza do imposto, por isso não constituem renúncia de receita, uma vez que o governo está executando sua política econômica de comércio exterior ou financeira cambial (II e IE) e gravando os bens de acordo com a sua essencialidade (IOF).

A redução da arrecadação tributária, em decorrência dos diferentes tipos de benefícios tributários, não pode ser confundida com as modalidades conhecidas de perdas de receita tais como: elisão, sonegação, transferências constitucionais, ineficiência da administração tributária e outros.

II - PADRONIZAÇÃO DE CONCEITOS

Os critérios de classificação dos benefícios ou gastos tributários seguem, regra geral, uma lógica orçamentária, tendo em vista objetivos de ordem econômica, social ou político-administrativa.

Têm-se, inúmeras vezes, observado certa confusão no emprego de termos como renúncia de receita, benefício tributário, gasto tributário e incentivo fiscal, sendo tais denominações usadas de forma intercambiante, como se fossem sinônimas, e, em outras oportunidades, empregadas de forma a transmitir abrangências diversas de situações, dificultando o entendimento mútuo.

Começemos pela “**renúncia de receita**”, que é termo afeto à atribuição de fiscalização dos órgãos de Controle Externo e Interno. Classicamente, esse é um termo consagrado na terminologia orçamentária, servindo para expressar “**perdas de arrecadação tributária**” em decorrência dos diversos tipos de benefícios tributários (isenção, remissão, redução especial de base de cálculo ou de alíquotas, etc) concedidos pelo poder público a contribuintes de determinados setores, regiões ou mesmo pessoas físicas.

Portanto, sendo costumeiro o uso como um sinônimo para perdas de arrecadação tributária, não deve ter o seu sentido ampliado para envolver, por exemplo, preços subsidiados praticados por empresas públicas ou sociedades de economia mista. Nesse caso, o instrumento utilizado seria o subsídio, uma forma de gasto direto efetuado pelo Governo, uma vez que as referidas entidades, quando realizam operações daquela natureza, o fazem por ordem de autoridade superior, devendo, assim, ser reembolsadas por intermédio de dotações orçamentárias.

“**Benefício tributário**”, por sua vez, é o que se conhece internacionalmente como “**gasto tributário**” (tax expenditure). No dizer do prof. Stanley S. Surrey, Secretário-Assistente do Tesouro do Estados Unidos para Política Tributária de 1961 a 1969, e quem primeiro cunhou essa expressão, “gasto tributário tem sido usado para descrever aqueles dispositivos especiais do imposto de renda federal que representam gastos governamentais feitos por meio desse imposto para alcançar diversos objetivos econômicos e sociais”.

Cabe ressaltar que, tradicionalmente, no Brasil tem-se empregado o termo “**benefício fiscal**” como sinônimo de “**benefício tributário**”, para designar disposições especiais à regra tributária geral. Contudo, a rigor, benefício fiscal é um termo mais abrangente, pois em economia a palavra fiscal envolve tanto questões ligadas à receita como à despesa, podendo, assim, designar não apenas os benefícios tributários como também os gastos diretos na forma de subsídios, subvenções, etc.

Já a expressão “**incentivo fiscal**” é conhecida como um subconjunto dos benefícios tributários. Para um benefício tributário ser também enquadrado como incentivo fiscal é preciso que seja “indutor de comportamento”, vale dizer, estimule os agentes a agir de determinada forma, objetivando a atingir um alvo econômico ou social previamente definido. Como exemplo, temos a isenção do imposto de renda sobre os rendimentos reais obtidos em depósitos de caderneta de poupança pelos contribuintes pessoas físicas, visando mantê-los, ou atraí-los, nessas aplicações, de modo a evitar uma canalização excessiva de recursos para o consumo, fato prejudicial no início de um programa de estabilização.

Não são considerados incentivos fiscais, mas meros “**alívios tributários**” (tax relief), outro subconjunto dos benefícios tributários, os dispositivos destinados a mitigar situações adversas ou de dificuldades especiais enfrentadas por determinados contribuintes, ou, em outras palavras, que são relacionadas com condições que lhes foram criadas de forma involuntária. Um bom exemplo, no caso brasileiro, é a isenção dada aos rendimentos de aposentadoria e pensão, pagos pela previdência social pública a pessoa com mais de 65 anos, cuja renda total seja constituída, exclusivamente, de rendimentos do trabalho. Nesse caso, é evidente que ninguém estaria sendo induzido a ficar mais velho apenas para poder usufruir do benefício: o objetivo de aliviar a condição social dos aposentados menos favorecidos é bastante claro.

Por último, entende-se por “**desoneração tributária**” toda não tributação, qualquer que seja a sua forma jurídica, de operação que, em princípio seriam gravadas por determinada incidência e que não tenham sido classificadas como benefício tributário, ou seja, que não resultem em perda de receita. Como exemplo, teríamos a mencionada isenção de IPI na compra de material bélico pelas Forças Armadas. Na realidade, esta isenção ao desobrigar o recolhimento do imposto, evita a divisão da receita com os Estados e Municípios, e provoca, paradoxalmente, um ganho líquido de recursos para a União e não uma renúncia de receita.

III - RAZÕES PARA A ELABORAÇÃO DE UM ORÇAMENTO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E OUTRAS MODALIDADES DE RENÚNCIA DE RECEITA

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

A partir da mencionada manifestação do prof. Surrey, os EUA e, posteriormente, os países mais importantes da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) passaram a elaborar “orçamento de gasto (benefício) tributário” (tax expenditure budget), com boa parte deles submetendo estes orçamentos ao escrutínio parlamentar, enquanto outros os apresentam como peça complementar à lei de meios.

O fundamento desta iniciativa apoiou-se, conforme já assinalado, na observação de que os governos perseguiram indiretamente objetivos econômicos e sociais por meio de dispositivos tributários especiais, de forma assemelhada àqueles materializados com a aplicação de gastos orçamentários diretos. Porém, no caso, como não havia desembolso de recursos, mas renúncia de arrecadação, o prof. Surrey batizou tais operações, de “gastos tributários”. No Brasil, ao invés de gasto tributário, fixou-se a terminologia benefício tributário, por força da redação do dispositivo constitucional.

Percebia-se, assim, que o montante de recursos destinados no orçamento clássico à uma determinada função programática, ou região, poderia não refletir o volume total que lhes havia sido efetivamente direcionados se não se levasse em consideração os valores canalizados na forma de benefício tributário. Dessa forma, a primeira e principal razão para a elaboração daquele orçamento foi a necessidade de, no dizer brasileiro, conferir “transparência orçamentária”, de modo que se pudesse avaliar com maior precisão os efeitos distributivos da ação governamental, direta e indireta.

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

Pode-se também arguir que a receita pública renunciada pelo governo para financiar projetos, programas e atividades de interesse de determinadas regiões geográficas, setores econômicos ou segmentos de contribuintes deixa de ser carregada aos orçamentos da União para custeio de atividades públicas de interesse da socie-

dade em geral e, por via de consequência, deve ser objeto de rigoroso controle dos Poderes Legislativo e Executivo e dos Órgãos de Controle Externo e Interno da Administração Pública Federal, quanto aos aspectos da legalidade, eficiência e eficácia e da efetiva consecução dos objetivos socioeconômicos pretendidos.

Os argumentos aqui destacados são suficientemente relevantes para fundamentar proposta de elaboração de orçamento específico das diversas modalidades de renúncias de receitas públicas federais, visando assegurar a necessária transparência à alocação de recursos financeiros fora do contexto do orçamento fiscal da União, permitindo ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira avaliar os reais benefícios socioeconômicos desta política pública, para deliberação acerca de sua preservação ou substituição por mecanismos mais eficazes.

Esta proposta implica a alteração do § 5º do artigo 165 da CF/88, uma vez que este dispositivo estabelece as modalidades de orçamentos da União.

IV - BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS: CONCEITO E DIFICULDADES DE CLASSIFICAÇÃO

O desenvolvimento da análise dos benefícios tributários tem sido marcado pela busca incessante de uma definição que delimite, de forma operacional e consistente, os dispositivos legais que assim possam ser considerados.

O referencial deste propósito, fortemente influenciado pelas idéias do prof. Surrey, tem sido a definição contida no Ato Orçamentário de 1974 do Congresso dos EUA (Congressional Budget Act of 1974). Esse documento definiu benefícios tributários como sendo “perdas de receitas atribuíveis a dispositivos das leis tributárias federais que permitem uma exclusão, isenção ou dedução especial da renda bruta ou que concedem um crédito de imposto especial, uma taxa preferencial de imposto ou um diferimento da obrigação tributária”.

Entendia-se, desse modo, que benefícios tributários seriam “desvios” de um imposto de renda considerado “normal”. Como “normal” eram entendidas as taxas progressivas do imposto, as taxas diferenciadas aplicadas segundo o “status” civil dos contribuintes, as isenções padrões e as isenções pessoais.

Essa definição, porém, gerou muita controvérsia devido ao elevado grau de subjetividade que encerrava. Segundo Bruce F. Davie, do Internal Revenue Service e da Georgetown University, a crítica centrava-se na ambigüidade dos termos “especial” e “preferencial”. As características de um imposto de renda “normal”, dependiam, assim, muito do ponto de vista pessoal do observador. Como exemplo, cita que as listas de gastos tributários publicadas pela Junta Comitê de Tributação (Joint Committec on Taxation) tipicamente eram mais extensivas do que aquelas publicadas como parte do orçamento.

Posteriormente, muito provavelmente influenciado por essas críticas e com o objetivo de tornar mais operacional o processo de classificação e análise do orçamento de gasto tributário, o conceito de imposto de renda “normal” foi abolido pelo Congresso norte-americano. Assim, em 1982, quando da Análise Especial do Orçamento do Ano Fiscal para 1983 (Special Analysis in the FY 1983 Budget), foi criado

o conceito de “**legislação de referência**” (tax reference) para identificar os benefícios tributários.

A legislação de referência passou a incluir todas as regras, inclusive a **depreciação acelerada**, necessárias para determinar a obrigação tributária. Nessa visão, benefícios tributários seriam tão somente os dispositivos de objetivo específico, alcançando um grupo relativamente restrito de contribuintes, setor ou região, e que, em princípio, poderiam ser substituídos por programas de gastos diretos.

Tomando como exemplo a isenção do imposto de renda da pessoa física aos aposentados com mais de 65 anos, temos que o objetivo do benefício, o aumento da renda líquida e, portanto, do poder de compra do contribuinte, poderia ser perseguido por intermédio de gasto direto (que concedesse um auxílio no contracheque). Outros exemplos, seriam as renúncias decorrentes de deduções de despesas com serviço médicos e de educação utilizados pelo contribuinte, que o governo poderia igualmente oferecer por meio de gastos diretos, cabendo observar ainda nesses casos o número relativamente restrito de pessoas que utilizam tais deduções, visto que a maioria faz uso de medicina e educação públicas.

Todavia, com referência à dedução padrão para dependentes e a dedução das contribuições sociais para previdência, dado o caráter abrangente e suas utilização pelos contribuintes, as mesmas devem ser consideradas como parte da estrutura de apuração do imposto, não se constituindo em benefício tributário.

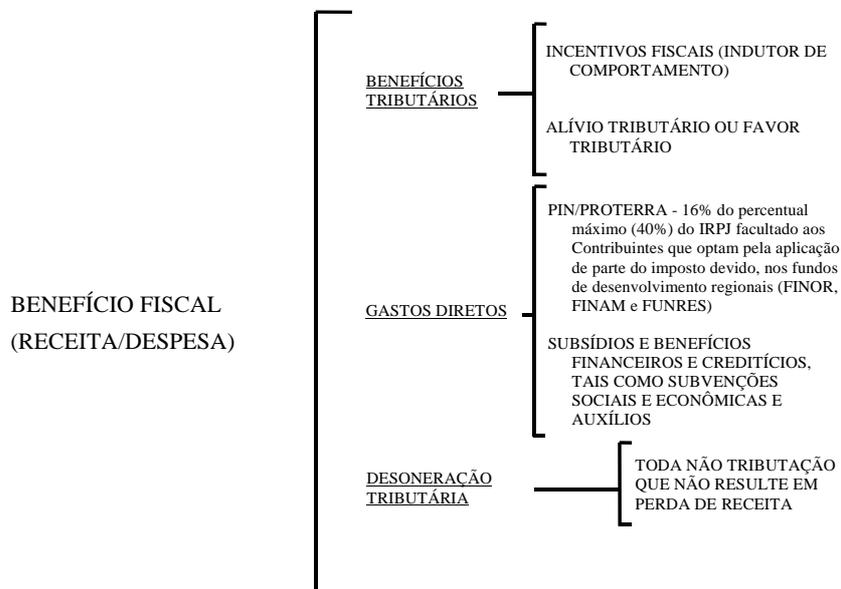
Quando se trata de impostos regulatórios (imposto de Importação, Exportação e Sobre Operações Financeiras) ou mesmo distributivos sobre o consumo (Imposto sobre Produtos Industrializados) a condição de ser substituído por gasto direto é mais difícil, senão impossível de ser aplicada, pelo menos em termos administrativos.

Nesse casos, o fundamental é que os manejos de alíquotas fazem parte da natureza do imposto, na medida que, no primeiro caso, com eles o Governo procura executar sua política de comércio exterior ou financeiro-cambial, e, no segundo, gravar os bens de acordo com a essencialidade.

Além disto, em algumas situações, a existência de uma tributação positiva inviabiliza a prática da operação, tornando complicado falar em renúncia de receita. Nessa linha, casos há que, dependendo da elasticidade-preço da demanda, uma redução da alíquota poderá provocar um aumento na receita total do Governo e não uma diminuição. Resumindo, apenas os casos de dispositivos específicos, geralmente ligados à destinação dos bens, como é o caso dos benefícios dados à Zona Franca de Manaus, poderiam ser considerados gastos tributários.

Feitas essas considerações, é de se reconhecer que, ainda que se tenha avançado pragmaticamente sobre o tema, o enquadramento é em certos casos polêmico, exigindo que se faça uso de explicações complementares para efeito de classificação de determinada desoneração como benefício tributário. De qualquer modo, é importante ter em mente a mensagem contida no “Relatório do Secretário do Tesouro dos EUA para 1968”, e comentada pelo prof. Surrey no seu citado artigo, de que a análise não deve ser obscurecida com itens polêmicos e controversos, mas, sim, conter uma relação mínima que permita bem servir o objetivo do trabalho, ou seja, elencar os itens relevantes que possibilitam o alcance da transparência na distribuição dos recursos públicos.

IV.a - DISTINÇÃO ENTRE AS DIFERENTES NOMENCLATURAS



Nota: o benefício fiscal é gênero enquanto o benefício tributário é espécie.

V - CONTROLE DA RENÚNCIA DE RECEITA

Tão relevante política de governo não poderia ficar à margem da ação fiscalizadora do Controle Externo da Administração Pública, a cargo do Congresso Nacional e exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Desta forma, as legislações constitucional e infraconstitucional contemplam inúmeros dispositivos disciplinadores da intervenção do Tribunal de Contas da União na fiscalização da renúncia da receita pública federal, a saber:

Artigo 70 CF/88 (caput) – “ 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 Sistema de Controle Interno de cada Poder” c/c o artigo 71 (caput) “ O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete...”

Artigo 1º, § 1º da Lei nº 8.443/92 – “ No julgamento das contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas”.

Seção IX, artigo 203 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – “ A fiscalização pelo Tribunal da renúncia de receita será feita, preferentemente,

mediante inspeções e auditorias nos órgãos supervisores, bancos operadores e fundos que tenham atribuição administrativa de conceder, gerenciar ou utilizar os recursos decorrentes das aludidas renúncias, sem prejuízo do julgamento das tomadas e prestações de contas apresentadas pelos referidos órgãos, entidades e fundos, quando couber, na forma estabelecida em ato normativo.

Parágrafo único. A fiscalização terá como objetivos, dentre outros, verificar a eficiência, eficácia e economicidade das ações dos órgãos e entidades mencionados no caput deste artigo, bem como real benefício socioeconômico dessas renúncias.”(efetividade).

- Artigo 3º da Resolução Administrativa do Tribunal de Contas da União nº 008/92 que altera as competências da 2ª e 5ª Inspeções-Gerais de Controle Externo e dá outras providências:

“Art. 3º Compete à 5ª IGCE:

I - acompanhar a arrecadação da receita a cargo dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, bem como dos fundos e demais instituições sob a jurisdição do Tribunal;

II - exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional sobre a renúncia de receitas;

III - instruir e submeter os processos de prestação de contas dos fundos de investimentos e demais processos formalizados em razão das atividades a que se referem os incisos I e II, inclusive os de tomada de contas especial;

IV - identificar os responsáveis pela arrecadação das receitas públicas e pelo gerenciamento da utilização dos recursos decorrentes da renúncia de receitas;

V - realizar inspeções e auditorias, inclusive nos sistemas informatizados, nos órgãos e entidades encarregados da arrecadação e da fiscalização da renúncia de receita, bem como nos órgãos, entidades e fundos incumbidos do gerenciamento da utilização dos recursos decorrentes da referida renúncia;

VI - sugerir programas de intercâmbio de conhecimento ou de ação conjunta com órgãos e entidades cujas atribuições se correlacionem com as matérias pertinentes a sua área de atuação.”

Atualmente, por força da Portaria TCU nº 61/99, expedida com fundamento em autorização expressa do plenário do Tribunal de Contas da União, as atribuições funcionais referentes ao acompanhamento da receita pública federal e à fiscalização da renúncia de receita, competem à Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais, recentemente transformada na 11ª Secretaria de Controle Externo.

Instrução Normativa TCU nº 004/93 - Dispõe sobre o acompanhamento da arrecadação das receitas da União e da fiscalização da renúncia das receitas federais.

“Art. 2º A fiscalização da renúncia de receita será realizada nos órgãos e entidades supervisores, bancos operadores, fundos e demais entidades que tenham atribuição de conceder, gerenciar, fiscalizar ou utilizar recursos decorrentes de renúncia de receita, preferencialmente mediante inspeções, auditorias e demonstrativos próprios, objetivando, dentre outros aspectos, verificar a eficiência, a eficácia

e a economicidade de suas ações, bem como o real benefício socioeconômico dessas renúncias.

Art. 3º Os responsáveis pelos fundos, constituídos total ou parcialmente por benefícios fiscais de qualquer espécie, prestarão contas da gestão dos respectivos recursos ao Tribunal, na forma prevista na Instrução Normativa que estabelece Normas de Organização e Apresentação de Tomadas e Prestações de Contas e Rol de Responsáveis.

Art. 4º No acompanhamento da arrecadação das receitas da União e na fiscalização da renúncia das receitas federais, o Tribunal terá irrestrito acesso às fontes existentes em órgãos e entidades da Administração Federal, inclusive a sistemas eletrônicos de processamento de dados.”

A Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União nº 12/96 também contém dispositivos regulamentadores da ação do Tribunal na fiscalização da renúncia de receita, no que se refere à constituição dos processos de tomada e prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

VI - O INSTITUTO DO BENEFÍCIO FISCAL NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

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

“Art. 151. É vedado à União:

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

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

VI.a - TÍTULO III - DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Capítulo VII – Da Administração Pública

Seção IV – Das Regiões

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

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

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

II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

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

VI. b - TÍTULO VI - DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional

Seção II – Das Limitações do Poder de Tributar

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

§ 6º qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a imposto, taxas ou contribuição só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g”.

“Art. 151. É vedado à União:

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

Capítulo II – Das Finanças Públicas

Seção II – Dos Orçamentos.

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

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

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

VI. c - TÍTULO VII - DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica

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

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

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

...

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

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

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

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

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

Nota: Atualmente, a lei que regula este dispositivo constitucional é a Lei nº 9.317/96.

VI.d - TÍTULO VIII - DA ORDEM SOCIAL

Capítulo II – Da Seguridade Social

Seção I – Disposições Gerais

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

...

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

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

VI.e - ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

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

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

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

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

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

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

I – à situação econômica do sujeito passivo;

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

III – à diminuta importância do crédito tributário;

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

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

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

“Art. 175. Excluem o crédito tributário:

I – a isenção;

II – a anistia.

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

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

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

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

I – às taxas e às contribuições de melhoria;

II – aos tributos instituídos posteriormente à sua concessão.

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

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

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

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

VIII - A RENÚNCIA DE RECEITA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA, LEGALIDADE E CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

VIII.a - A RENÚNCIA DE RECEITA E O PRINCÍPIO DA ISONOMIA

O inciso II do artigo 150 resulta do princípio constitucional da Isonomia que guarda forte correlação com a renúncia de receita ou concessão de incentivos fiscais, uma vez que na renúncia de receita o Estado estabelece tratamento tributário diferenciado a contribuintes (pessoas físicas e jurídicas) com o propósito de alavancar o desenvolvimento regional ou proporcionar certos benefícios a determinados grupos de pessoas ou segmentos econômicos.

Estaria então o Estado, nestes casos ferindo o princípio constitucional da Isonomia?

É possível responder a esta pergunta recorrendo aos comentários de Hugo de Brito Machado, em sua obra “Os Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988”. Assevera o autor: “Deste modo, se a norma estabelece que quem for proprietário de imóvel deve pagar imposto, o imposto é devido, seja quem for o proprietário do imóvel. Mas isto não quer dizer que a norma não possa excluir alguém dessa hipótese, concedendo isenção subjetiva, como faz, por exemplo, ao dizer que ficam isentos desse imposto os funcionários públicos que possuam apenas um imóvel. A norma isentiva, como se vê, formula uma exceção àquela outra norma, a de tributação, mas não viola o princípio da isonomia, posto que mantém o caráter hipotético da norma jurídica. Estabelece uma hipótese, a saber, ser funcionário público e não possuir outro imóvel. A isonomia está preservada posto que qualquer pessoa que se enquadre nessa hipótese terá direito ao mesmo tratamento jurídico. Violada estaria a isonomia se a

norma isentiva singularizasse determinada pessoa, em lugar de referir-se a uma categoria de pessoas”.

Dando consistência a esta tese, destacamos uma assertiva de Celso Antônio Bandeira de Mello de que haverá violação ao princípio constitucional da isonomia quando a norma singulariza atual e definitivamente um destinatário, ao invés de abranger uma categoria de pessoas.

Segue asseverando Hugo de Brito Machado: “Todos sabem que a regra do art. 150, item II, teve um objetivo específico: fazer com que os militares, magistrados e parlamentares, pagassem o imposto de renda sobre a totalidade da respectiva remuneração ...”.

VIII.b - A RENÚNCIA DE RECEITA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O § 6º do artigo 150 da CF/88 estabelece paradigma constitucional que vincula o ato de concessão de incentivos fiscais e/ou de renúncia de receita ao princípio da legalidade, ao preceituar que: “ *qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativas a impostos, taxas ou contribuição só poderão ser concedidas mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.*”

O texto constitucional também estabelece vedação à possibilidade de a União vir a instituir isenção de tributos da competência dos Estados, do DF ou dos Municípios, conforme inciso III do artigo 151.

O princípio da legalidade, em matéria tributária, pode ser entendido em dois sentidos, a saber: a) de que o tributo deve ser cobrado mediante o consentimento daqueles que o pagam; e b) o de que o tributo deve ser cobrado segundo normas objetivamente postas de sorte a garantir a plena segurança nas relações entre o fisco e os contribuintes. O tributo deve ser consentido, vale dizer, aprovado pelo povo, por seus representantes nos Congressos e Parlamentos.

Para Cláudio Pacheco, a obrigação tributária está ligada ao princípio da representação política e, por via de consequência, as imposições tributárias deverão estar autorizadas em lei, mas a lei é obra do Poder Legislativo, cujo órgão é um corpo coletivo de base eletiva e de caráter representativo, autorizando a presunção de que são os contribuintes, que, indiretamente, consentem essas imposições, revestindo o tributo de uma base consensual desejada e necessária em um regime de observância do Estado de Direito.

O princípio da legalidade assegura que a imposição tributária não será embasada simplesmente numa relação de Poder, mas sim numa relação jurídica, que se não garante pleno consentimento do povo, ao menos preserva a segurança dos agentes envolvidos.

O princípio da legalidade não assegura apenas que a relação tributária é jurídica, mas preceitua que essa relação, no que tem de essencial, há de ser regu-

lada em lei. Não em qualquer norma jurídica, mas sim em lei, no seu sentido específico.

Só a lei pode regular os elementos fundamentais do tributo (os sujeitos da relação tributária, o fato gerador ou hipótese de incidência, a base de cálculo ou base imponible e a alíquota), segundo o princípio da reserva legal absoluta, ou seja o verdadeiro sentido do princípio da legalidade exige que todos os elementos necessários à determinação da relação jurídica tributária, ou mais exatamente todos os elementos da obrigação tributária principal, residam na lei.

Na Carta Magna promulgada em 05/10/88, o princípio da legalidade está expresso no art. 150, inciso I, que veda à União, aos Estados, o DF e aos Municípios, exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

As considerações até aqui expendidas nos permitem afirmar que se aplica o princípio da legalidade também ao instituto da renúncia de receita, conforme estabelece o § 6º do artigo 150 da CF/88, ou seja, não há renúncia de receita ou concessão de benefícios de natureza tributária, creditícia ou financeira sem lei que assim estabeleça.

VIII.b.1 - EXCEÇÕES AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

As exceções ao princípio da legalidade são somente aquelas previstas na própria Constituição Federal, uma vez que o legislador ordinário não pode estabelecer exceções a princípio jurídico com sede Constitucional. No que pertence à instituição de tributos, pode-se afirmar que o princípio da legalidade não admite exceção alguma. Todo e qualquer tributo há de ser instituído por lei. As exceções ao princípio da legalidade em matéria tributária circunscrevem-se à majoração de tributos, nos estritos limites estabelecidos em lei. Por esta razão, trata-se de uma atividade plenamente vinculada sem qualquer conotação que faculte o uso do Poder discricionário pelas autoridades do Poder Executivo.

Nesse sentido, o § 1º do artigo 153 da CF/88 estabelece que é facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas do Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativo a títulos ou valores mobiliários.

Dessarte, pode-se asseverar que o ato de alteração das alíquotas destes impostos, ditos regulatórios ou flexíveis (inclusive a seletividade no incidência do IPI) não pode ser considerado como gerador de renúncia de receita, uma vez que além do suporte constitucional, a finalidade é ajustar referidos impostos aos objetivos das políticas cambial e de comércio exterior ou monetária.

Registre-se também que com este dispositivo constitucional, perderam a validade as Normas do Código Tributário Nacional (Lei nº 5172/66) que admitem a alteração pelo Poder Executivo das bases de cálculos dos referidos impostos, uma vez que esta competência foi extinta com a promulgação da CF/88.

VIII.c - A RENÚNCIA DE RECEITA E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

Trata-se de princípio universal norteador da justiça fiscal, segundo Aliomar Baleeiro “Na consciência contemporânea de todos os povos civilizados, a justiça do imposto confunde-se com a adequação deste ao princípio da capacidade contributiva”.

Já Manoel Lourenço dos Santos asseverou, “O princípio da capacidade contributiva, universalmente consagrado pela ciência das Finanças, facilmente impressiona o nosso espírito, como regra comum de justiça: O Estado deve repartir a carga tributária de acordo com as possibilidades econômicas de seu habitantes, de modo geral, e, de modo específico, conforme a capacidade econômica de cada indivíduo, poupando tanto quanto possível, o necessário físico de cada um”.

Inobstante, considere-se plausível a aplicação do princípio da capacidade contributiva aos tributos ditos vinculados (Taxas e Contribuições de Melhoria), o Direito Constitucional Brasileiro juridicizou este princípio apenas às situações vinculadas aos impostos, consoante o que estabelece o § 1º, do artigo 145 da CF/88: “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas dos contribuintes”.

A análise do instituto da renúncia de receita em face dos princípios da capacidade contributiva e da isonomia, remete a questão ao campo de denominada tributação extrafiscal e nos permite tecer algumas considerações, com base em comentários expendidos na obra de Hugo de Brito Machado

Se a igualdade a ser considerada para fins tributários é apenas a igualdade de capacidade para pagar tributos, não há como deixar de considerar violadora do princípio da isonomia a norma que concede uma isenção, ou outro incentivo fiscal, sem levar em consideração a capacidade contributiva, embora o mesmo raciocínio não se aplique ao princípio da isonomia jurídica.

A análise desta questão não pode prescindir da participação do interesse público, uma vez que este estando presente deverá prevalecer na determinação da alocação mais adequada dos recursos financeiros geridos, quer para fins do desenvolvimento regional ou em benefício de determinados segmentos econômicos ou categorias, quer para o pagamento de tributos. Segue o autor, asseverando que “Em se tratando de imposto cujo fato gerador não seja necessariamente um indicador de capacidade contributiva do contribuinte, a lei que concede isenção certamente não será inconstitucional, posto que não fere o princípio da capacidade contributiva. Em se tratando, porém, de imposto sobre o patrimônio, ou sobre a renda, cujo contribuinte é precisamente aquele que se revela possuidor

de riqueza, ou de renda, ou nos parece que a isenção lesiona o dispositivo constitucional que alberga o princípio em referência.”

Evidentemente, em se tratando de imunidade tributária não haverá problema jurídico, posto que a imunidade deve ser considerada exceção ao princípio da capacidade contributiva.

IX - O INSTITUTO DO BENEFÍCIO FISCAL TAMBÉM FIGUROU EM TEXTOS CONSTITUCIONAIS ANTERIORES À CARTA MAGNA DE 1988, CONFORME ABAIXO EVIDENCIADO

CF 1946

“Art. 15, § 1º são isentos do imposto de consumo os artigos que a lei classifica como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica”.

CF 1946 (Imunidade)

“Art. 203. nenhum imposto gravará diretamente os direitos de autor, nem a remuneração de professores e jornalistas”

Emenda Constitucional nº 09/64:

“Art. 203. nenhum imposto gravará diretamente os direitos do autor, nem a remuneração de professores e jornalistas, excetuando-se da isenção os impostos gerais”.

CF 1967

“Art. 18, § 8º “A União, os Estados e os Municípios criarão incentivos fiscais à industrialização dos produtos do solo e do subsolo, realizado no imóvel de origem.”

CF 1967 (art. 150, § 2º) e EC nº 01/1969 (art. 19, § 2º)

“A União mediante leis complementar e atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais”.

X - QUADRO SINÓTICO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

Com o propósito de viabilizar uma abordagem sistêmica e visando à uma melhor compreensão dos benefícios fiscais concedidos por intermédio de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, apresenta-se o quadro sinótico constituído por colunas que identificam a modalidade do benefício, o órgão/entidade responsável pela sua administração (gestão e fiscalização), a legislação federal aplicável e o agente (pessoa jurídica de direito privado ou pessoa física), ou objeto beneficiário.

Este quadro representa a conjuntura tributária na qual o estudo foi realizado e não identifica, por modalidade, os benefícios fiscais associados a tributos sob a administração de outros órgãos da Administração Federal, bem como aqueles eventualmente decorrentes da concessão de benefícios financeiros e creditícios.

Por esta razão não pode ser considerado um documento completo que esgote a matéria sob estudo, podendo vir a ser ampliado pela concessão legal de novos benefícios ou modificado pela supressão de modalidades de benefícios tributários atualmente em vigor.

Benefícios	Órgão Administrador Vinculação Ministerial	Legislação Aplicável	Beneficiário
Isenção, Redução e Reinvestimento no Nordeste (IRPJ)	SUDENE/MPO	Lei 4.239/63; Lei 5.508/68 Dec-lei 1.598/77; Lei 8.191/91; Lei 8.167/91; Lei 8.874/94; Lei 9.532/97	Empresas industriais e agrícolas que se instalarem, modernizarem, ampliarem e/ou diversificarem no nordeste.
Isenção, Redução e Reinvestimento no Norte (IRPJ)	SUDAM/MPO	Dec-lei 756/63; Lei 5.508/68; Dec-lei 1.598/77; Lei 8.191/91; Lei 8.167/91; Lei 8.874/94; Lei 9.532/97	Empresas industriais e agrícolas que se instalarem, modernizarem, ampliarem e/ou diversificarem no norte.
Zona Franca de Manaus (II, IPI vinculado à importação e IPI vinculado a oper. int.)	SUFRAMA/MPO	Lei 3.173/57; Dec-lei 288/67 Dec-Lei 1.435/75; Dec 205/91; Lei 8.387/91; Res. 038/93 Res. 517/93; Dec. 783/93, Lei 9.532/97; MP 1614-18/98, CF art. 40 ADCT	Empresas instaladas na zona franca de Manaus
FUNRES (aplicação de recursos provenientes do IRPJ)	GERES/MPO e BANDES	Dec-Lei 1.376/74; Dec-Lei 880/69; Lei 8.167/91; Dec 101/91; Res/Geres 600/91; Lei 9.532/97; MP 1614-18/98; Inst. CVM 265/97	Empresas instaladas no estado do Espírito Santo com projetos aprovados pelo Geres.
FINAM (aplicação de recursos provenientes do IRPJ)	SUDAM/MPO e BASA/MF	Dec-Lei 1.376/74; Lei 8.167/91; Dec 101/91; Res./Sudam 7.077/91; Lei 9.532/97; MP 1614-18/98; Inst. CVM 265/97	Empresas instaladas na Amazônia Legal com projetos aprovados pelo Condel/Sudam.
FINOR (aplicação de recursos provenientes do IRPJ)	SUDENE/MPO e BNB/MF	Dec-Lei 1.376/74; Lei 8.167/91; Dec 101/91; Lei 9.532/97; MP 1614-18/98; Port/Sudene 855/94; Port/Sudene 1.000/97; Inst. CVM 265/97	Empresas instaladas no nordeste com projetos aprovados pelo Condel/Sudene.
Pesquisa científica e tecnológica Isenção do II e IPI - vinculado na importação de máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, partes e peças de reposição destinados à pesquisa científica e tecnológica	CNPQ/MCT	Lei 8.010/90; Lei 8.032/90 Lei 8.248/91	Entidades sem fins lucrativos e que tenham finalidade de desenvolver pesquisas científicas e tecnológicas autorizadas pelo CNPq.
Atividade Audiovisual (IRPJ, IRPF, IRRF e CSLL)	Secretaria do Audiovisual/MinC	Lei 8.865/93; Dec 974/93 Inst. CVM 208/94; Lei 9.064/95; Lei 9.250/95 e MP 1.515/96	Produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras.
Informática Isenção/redução do II, dedução de IRPJ e isenção de IPI vinculado e operações internas concedidos como incentivos à informática ou a bens sem similar nacional.	SEPIN/MCT	Lei 8.248/91; Port. Interministerial. 101/91	Importadores de insumos de informática para produção de bens de informática ou importadores de bens ou insumos sem similar nacional

continuação

Benefícios	Órgão Administrador Vinculação Ministerial	Legislação Aplicável	Beneficiário
Programa Nacional de Apoio à Cultura	Secretaria de Apoio a Cultura/MinC	Lei 8.313/91; Dec 455/92 Dec 745/93; Dec 1.095/94 Lei 9.249/95; Lei 9.250/95 Dec 1.494/95; Dec 1.493/95 Lei 9.064/95.	Produtores do Setor Cultural
Bagagem (isenção de II, IPI imp. e AFRMM)	Secretaria da Receita Federal/ MF	Dec-lei 2.120/84; Lei 8.032/90; Lei 8.402/92; Port MF 39/95	Bens integrantes de bagagem de viajante que proceda do exterior até o limite de: Fronteira Seca US\$ 150,00 Via Aérea US\$ 500,00
Microempresas e empresas de pequeno porte - SIMPLES	Secretaria da Receita Federal/MF	art. 179 da CF/88; Lei 9.317/96 e In SRF 67/96	Micro e pequenos empresários
Setor automotivo Regime automot. geral - redução II; Regime automotivo regional -Redução II, isenção IPI, isenção AFRMM e Isenção de IOF. Isenção de IPI	Coordenação Geral de Programação Especial / MICT	Lei 9.440/97; Dec. 2.179/97 Lei 9.449/97; Dec. 2.072/97	Empresas do setor automotivo
Desporto - Isenção do II para equipamentos, materiais e componentes destinados a treinamento de atletas e abatimento do IR para pessoas que invistam, doem, patrocinem pessoas jurídicas de natureza desportiva (*)	INDESP / Ministério Extraordinário dos Esportes	Lei 7.752/89; Lei 8.672/93 Lei 9.615/98; Dec 981/93	Comitê Olímpico Brasileiro (Atletas e pessoa jurídica de natureza desportiva)
Benefícios para o trabalhador -Programa de alimentação do trabalhador (dedução do IRPJ) -Vale-transporte (dedução do IRPJ)	Ministério do Trabalho	Lei 6.321/76; Dec 05/91; Dec 349/91; Lei 9.064/95 Lei 7.418/85; Dec 92.180/85	Trabalhador
Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA) - dedução IRPJ; crédito de 50% IRPF; isenção de IPI o.i.; isenção IPI imp.; redução 50% IOF.	Ministério da Ciência e Tecnologia	Lei 8.661/93; Dec 949/93; Dec 2.219/97; Lei 9.532 /97	-máquinas, aparelhos equipamentos e instrumentos, bem como acessórios destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico; -Atividades de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico industrial e agropecuário; -residentes ou domiciliados no exterior - valores remetidos ou creditados a título de assistência técnica ou científica e de serviços especializados previstos em contratos de transferência de tecnologia.
Tributários, financeiros e creditícios	Secretaria da Receita Federal - SRF; Banco Central do Brasil - BACEN; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; Banco do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal - CEF; Comissão de Valores Mobiliário - CVM	CF/88, art. 165, § 6º -dispositivos infraconstitucionais em pesquisa na Unidade Técnica	Sistema Financeiro Nacional

continuação

Benefícios	Órgão Administrador Vinculação Ministerial	Legislação Aplicável	Beneficiário
Contribuição previdenciária -isenção das contribuições patronais - % fixo sobre o faturamento das empresas - Simples	Instituto Nacional do Seguro Social - INSS / Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS	CF/88; Lei 8.212/91; Lei 8.213/91; Dec 612/92; Lei 9.317/96	-Entidades Filantrópicas -Produção Rural -Clubes de Futebol Profissional -Cooperativas de Trabalho; -micro e pequenas empresas optantes do SIMPLES
Isenção, Redução e Reinvestimento no Nordeste (IRPJ)	SUDENE/MPO	Lei 4.239/63; Lei 5.508/68 Dec-lei 1.598/77; Lei 8.191/91; Lei 8.167/91; Lei 8.874/94; Lei 9.532/97	Empresas industriais e agrícolas que se instalarem, modernizarem, ampliarem e/ou diversificarem no nordeste.
Áreas de Livre Comércio (II, IPI o.i., IPI imp.)	SUFRAMA / MPO	Lei 7.965/89; Lei 8.210/91; Lei 8.256/91; Lei 8.387/91; Dec 517/92; Dec 843/93; Lei 8.857/94; Dec 1.357/94; Dec 1.489/95	Mercadorias estrangeiras destinadas ao consumo e venda internos, beneficiamento de pescado, recursos minerais, ao turismo, agricultura, piscicultura, matérias-primas agrícolas ou florestais, estocagem para exportação, para construção e reparos navais e para interação como bagagem acompanhada
Máquinas e equipamentos (redução II, isenção IPI imp)		Dec-lei 2.434/88; Lei 8.032/90	-empresas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica
Máquinas e equipamentos (bens de capital) (isenção IPI imp.)		MP 1508-21/97	
Componentes de Aeronaves e Embarcações (redução II, redução 80% IPI imp.)	Secretaria da Receita Federal/MF Ministério dos Transportes	Dec-lei 2.433/88; Dec 96.760/88; Lei 8.032/90; Lei 8.402/92	Partes, peças e componentes destinados ao reparo, revisão e manutenção de aeronaves e embarcações
Lojas Francas (isenção II, IPI imp e AFRMM)	Secretaria da Receita Federal/ MF	Dec-lei 1.455/76; Dec-lei 2.120/84; Lei 8.032/90; Lei 8.402/92; Port MF 168/93; IN SRF 23/95	Mercadorias estrangeiras adquiridas por passageiros de viagens internacionais até o limite de US\$ 500,00
Mineração (*) (isenção II e IPI imp.)	Ministério de Minas e Energia Secretaria da Receita Federal/MF	Dec-lei 1.287/73; Lei 8.032/90	Máquinas, equipamentos, aparelhos ou instrumentos, partes e peças, acessórios, ferramentas e utensílios sem similar nacional
Objetos de Arte (isenção II)	Secretaria da Receita Federal/MF Ministério da Cultura	Lei 8.961/94	Objetos de arte recebidos em doação, por museus instituídos e mantidos
Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (dedução do IRPF devido; dedução do IRPJ devido)	Secretaria da Receita Federal / MF	Lei 8.069/90; /Lei 8.242/91; Lei 8.383/91; Lei 9.250/95	- pessoas físicas e jurídicas : dedução do total de doações feitas aos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente (limitada a 1% do imposto devido)

continuação

Benefícios	Órgão Administrador Vinculação Ministerial	Legislação Aplicável	Beneficiário
Material Promocional (isenção II; isenção IPI imp.)	Secretaria da Receita Federal/MF	Lei 8.383/91; Port MF 137/95	Mercadorias destinadas a consumo no recinto de feiras, congressos, exposições internacionais e eventos assemelhados
Itaipu Binacional (isenção II e IPI)	Secretaria da Receita Federal/MF	Dec-lei 1.450/76	Bens, sem similar nacional, importados pelos contratantes da Itaipu Binacional, comprovada a destinação para projetos de aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná.
Rendimentos isentos e não tributáveis (IRPJ)	Secretaria da Receita Federal/ MF		-parcela isenta atividade rural; parcela isenta de rendimentos de ausentes no exterior; lucro na venda de bens e/ou direitos de pequeno valor ou único imóvel e valor de redução do ganho de capital; rendimentos de caderneta de poupança
Deduções do Rendimento Tributável: - Dependentes -Despesas médicas -Despesas com instrução (dedução do IRPF devido)	Secretaria da Receita Federal/ MF	Lei 8.242/91; Lei 8.383/91 e Lei 9.250/95	- pessoa física
Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa e a Entidades Cíveis sem fins Lucrativos (abatimento do IRPJ e CSLL como despesa operacional)	Secretaria da Receita Federal/ MF	Lei 9.249/95	-pessoa jurídica doadora
Construção Naval (*) (isenção IPI o.i.)	Secretaria da Receita Federal / MF Ministério dos Transportes	Dec-lei 2.433/88; Dec-lei 2.451/88; Lei 8.402/92	- matérias-primas e produtos na industrialização de embarcações, exceto as recreativas e as desportivas
Microeletrônica (*) (redução 80% IPI o.i.)		Dec 92.187/85; Lei 8.248/91	- aquisição de insumos ou produtos intermediários ; venda de produtos fabricados no País

(*) benefício revogado, observado o direito adquirido

GLOSSÁRIO:

IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica.

II - Imposto de Importação.

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados.

IRPF - Imposto de Renda Pessoa Física.

IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte.

CSLL - Contribuição Sobre o Lucro Líquido.

AFRMM - Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante.

IOF - Imposto sobre Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários.

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia.

SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus.

GERES - Grupo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo.

BNDES - Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo.

BASA - Banco da Amazônia S.A.

BNB - Banco do Nordeste.

CNPq - Conselho Nacional de Pesquisa Científica.

SEPIN - Secretaria de Política de Informática.

INDESP - Instituto de Desenvolvimento do Esporte.

SRF - Secretaria da Receita Federal.

FINOR - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.

FINAM - Fundo de Desenvolvimento da Amazônia.

FUNRES - Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo.

XI - CONSIDERAÇÕES ACERCA DA IMPORTÂNCIA DA PROPOSTA PARA ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO ESPECÍFICO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS BRASILEIROS, EXTRAÍDAS DO TRABALHO DE LUIS ARRUDA VILLELA, PUBLICADO PELO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS

Incentivos e benefícios fiscais são amplamente utilizados como instrumento de política econômica em praticamente todos os países capitalistas, embora em muitos deles, especialmente nos menos desenvolvidos, não sejam dispensadas maiores atenções ao custo financeiro que representam. A preocupação com esta questão tornou-se evidente apenas no final da década de 60, quando surge na literatura econômica o conceito de *tax expenditures*, ou seja, de gastos tributários.

A análise desses gastos constitui uma forma de abordagem à questão dos incentivos e benefícios fiscais, pela qual se consideram as renúncias de arrecadação tributária como gastos governamentais, que devem ser quantificados e controlados, tais quais as despesas orçamentárias.

Para tornar transparentes os subsídios concedidos por meio do sistema tributário, quantificá-los e identificar propósitos e beneficiários, é fundamental a elaboração de um orçamento de gastos tributários. Este instrumento dimensiona as perdas de arrecadação decorrente de favores fiscais, classificando-as por impostos, finalidade de política e beneficiários, de forma semelhante ao orçamento fiscal clássico. Este é adotado na maioria dos países membros da OCDE, sendo que em vários deles a sua apresentação, discussão e votação parlamentar é obrigatória.

No Brasil, a preocupação com a transparência das contas públicas vem aumentando nos últimos anos, tendo resultado em um orçamento fiscal mais abrangente e na criação do orçamento das empresas estatais e, mais recentemente, em decorrência de disposições constitucionais, no estabelecimento de um orçamento da seguridade social e de “demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenção, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (art. 165, § 6º).

Uma das grandes dificuldades que surge em um processo de elaboração de um orçamento de gastos tributários é a correta identificação daqueles vários dispositivos legais existentes, que acarretam menores níveis de arrecadação tributária que, de fato, objetivam prestar algum tipo de subsídio ao contribuinte.

XI.a - O SURGIMENTO DO CONCEITO DE GASTOS TRIBUTÁRIOS

O conceito de gasto tributário foi utilizado pela primeira vez pelo então Secretário Assistente para Política Fiscal do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, Prof. Stanley Surrey, no ano de 1967. Num discurso, Surrey observou que os dispositivos existentes no imposto de renda que continham deduções, isenções e outros benefícios fiscais constituíam, na verdade, uma forma de se prover assistência financeira governamental. Ele observou também que essas provisões não faziam

parte da estrutura própria do imposto de renda, constituindo muito mais gastos do governo realizados por meio do sistema tributário. Como em seus propósitos eles se assemelhavam aos gastos orçamentários do governo, mas eram realizados por intermédio da redução na carga tributária e não através de um desembolso direto, ele os chamou de gastos tributários.

Gasto tributário constitui expressão superior a subsídio tributário porque nos mostra que, antes de tudo, constitui gasto do governo com a particularidade de ter sido realizado por intermédio do sistema tributário. Essa dimensão do problema, esta forma de ver os benefícios fiscais como gasto comparáveis aos outros realizados explicitamente e constantes do orçamento, é que constitui novidade. Benefícios fiscais, sejam estes realizados por meio de reduções, deduções ou isenções, existem há muito tempo, mas raramente são encarados como forma velada de gasto do governo e, por isso, o controle sobre o volume e os beneficiários destes gastos é raramente feito.

A análise dos gastos tributários constitui uma nova abordagem à questão dos incentivos e benefícios fiscais tendo em vista a sua quantificação e controle, tal qual as despesas orçamentárias.

O Brasil tem sido pródigo, especialmente nas últimas décadas, no uso de incentivos e benefícios fiscais. Essas medidas de renúncia à arrecadação tributária têm várias finalidades, entre as quais se destacam a promoção do desenvolvimento regional e de alguns setores econômicos (turismo, pesca, reflorestamento), do mercado de capitais e de certos ativos financeiros (cadernetas de poupança), das exportações e de vários tipos de investimento. Buscam também apoiar a pequena e média empresa, além de implementar várias medidas de cunho social.

Apesar de em seus propósitos serem essas renúncias, em princípio, justificáveis do ponto de vista econômico e social, a sua proliferação, a não quantificação dos valores envolvidos, a falta de compatibilização de seus diversos objetivos e a inadequação dos mecanismos de controle têm gerado disfunções e inoperâncias na alocação de recursos públicos.

Empreender uma análise dos gastos tributários significa introduzir um novo enfoque ao sistema tributário e ao processo de orçamentação e controle do gasto público. Quando os dispositivos legais dispersos na legislação tributária e que acarretam renúncia à arrecadação tributária passarem a ser destacados e organizados segundo os impostos envolvidos, os objetivos perseguidos e os potenciais beneficiários, um importante passo terá sido dado. Esta lista organizada de gastos tributários, quando acompanhada de estimativas da perda de arrecadação corresponde a cada dispositivo legal, é chamada de orçamento de gastos tributários. Trata-se de um importante instrumento que propicia maior transparência e racionalidade no uso de recursos públicos.

Os Estados Unidos, em 1968, foram o primeiro país a publicar um orçamento de gastos tributários detalhado, embora a Alemanha Federal e a Espanha já dispusessem nesta época de formas rudimentares deste orçamento. Em 1974, um ato do congresso norte-americano tornou o orçamento de gastos tributários uma parte inte-

grante do processo legislativo de aprovação orçamentária, de tal forma que, desde então, todo ano este é apresentado pelo executivo como um anexo ao orçamento fiscal para apreciação e aprovação parlamentar.

Este conceito fiscal foi além das fronteiras dos Estados Unidos, tendo sido amplamente discutido no congresso da International Fiscal Association – IFA, realizado em Jerusalém em 1976. A partir de então, o conceito de gasto tributário, praticamente restrito aos Estados Unidos, passa a ser foco de atenção de técnicos e autoridades de vários países.

Assim, outros países desenvolvidos rapidamente passaram também a elaborar orçamentos de gastos tributários, como o Canadá, a França e o Reino Unido. A Austrália, a Áustria, a Irlanda e a Suécia vêm, em anos mais recentes, elaborando suas listas de gastos tributários e estimando a correspondente perda fiscal.

Enquanto o conceito de gastos tributários vem sendo difundido e aplicado nos países mais desenvolvidos, esta abordagem não foi ainda adotada em países em desenvolvimento. É preocupante o fato de os países em vias de desenvolvimento se utilizarem amplamente de incentivos fiscais como instrumento de política econômica com pouco ou nenhum controle.

XI.b - DIFICULDADES TÉCNICAS NA AVALIAÇÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS

A análise de gasto tributário parte do princípio de que qualquer tributo é normalmente composto de duas partes. A primeira e mais extensa engloba todos os dispositivos legais que constituem a estrutura normativa do imposto. Estes são indispensáveis à implementação do imposto em si, visto dizerem respeito à definição do fato gerador, à determinação do sujeito passivo, à incidência temporal do tributo, à estrutura das alíquotas, ao níveis de isenção e às condições de pagamento. Referem-se, também, à jurisdição tributária e aos aspectos administrativos do imposto, como a todas as obrigações acessórias do contribuinte, necessárias ao controle e à fiscalização.

A segunda parte é composta de disposições especiais que representam um desvio da estrutura normativa, e cujo propósito é atingir alguns objetivos não tributários do governo. Estes desvios ou disposições especiais existem em todo sistema tributário, tendo por objetivo estimular determinado comportamento do contribuinte (exportações, poupança, investimentos em certas regiões, setores ou ativos financeiros, etc), ou então proporcionar alívio financeiro a determinados grupos sociais carentes (alimentação do trabalhador, benefícios aos aposentados, pensionistas e idosos, por exemplo).

A análise de gastos tributários parte do ponto de vista de que estas disposições especiais representam uma forma de gasto público alternativo ao gasto orçamentário direto. É como se o imposto normal (ou normativo) fosse cobrado de um determinado contribuinte e depois o governo concedesse a este mesmo indivíduo uma doação ou empréstimo. Os gastos tributários ou benefícios concedidos através de disposições especiais, que representam desvio da norma tributária, podem ter o mesmo efeito de uma doação – quando o contribuinte tem uma parte ou todo o seu

imposto a pagar perdoado – ou ainda um empréstimo – quando a este é permitido um prazo especial para recolher o tributo aos cofres públicos.

Para se identificar estas disposições especiais é necessário, antes de mais nada, determinar a estrutura normal ou normativa do imposto. Ocorre, contudo, que um sistema tributário é consequência de diversos fatores econômicos, sociais, políticos e culturais. Isto, de alguma forma, dificulta o estabelecimento da estrutura normativa de um imposto, visto que em cada sociedade, em cada país, um tributo como o imposto de renda, em função da diversidade de fatores históricos, pode ter diferenças ou peculiaridades. Não existe, portanto, uma estrutura normativa do imposto de renda pessoal, ou do imposto sobre o valor adicionado que seja igual em todo o mundo. Entretanto, é possível determinar-se, sem grandes dificuldades e dentro de um razoável consenso, qual a estrutura normativa do Imposto de Renda de Pessoa Física – IRPF ou do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias – ICM, e assim, por exclusão, apontar as disposições especiais ou desvios de norma que geram gastos tributários.

Para facilitar a tarefa de identificação da estrutura normativa na legislação tributária e diferenciar a mesma da estrutura das disposições especiais, o Prof. Paulo McDaniel estabeleceu um roteiro composto de seis perguntas. Todo dispositivo legal que faz parte da estrutura normativa deve atender a, pelo menos, uma delas:

O dispositivo é necessário à determinação do fato gerador do tributo, normativamente definido, de acordo com a natureza fundamental do tributo?

O dispositivo é parte da estrutura de alíquotas genericamente aplicada?

O dispositivo é necessário à definição do sujeito passivo do imposto?

O dispositivo é necessário para assegurar que o imposto seja determinado dentro de um período de tempo previamente selecionado?

O dispositivo é necessário para implementar o imposto em transações internacionais?

O dispositivo é necessário para administrar o imposto?

Com base nas respostas a estas perguntas, e com um mínimo de boa vontade e bom senso é possível verificar cada um dos dispositivos legais existentes na legislação de um imposto e determinar se fazem parte da estrutura normativa (no caso de alguma resposta afirmativa) ou constituem disposições especiais, introduzidas na legislação com objetivo extrafiscal.

XI.c - A DETERMINAÇÃO DOS IMPOSTOS ENVOLVIDOS

Tendo por base a experiência dos países mais desenvolvidos, verifica-se que a análise de gastos tributários é aplicada apenas a impostos globais.

Nos Estados Unidos, o orçamento de gastos tributários envolve apenas o imposto de renda sobre pessoas físicas e empresas. No Canadá, além do imposto de renda, também se aplica à tributação sobre vendas (sales and excise tax), e na França também sobre o Imposto sobre o Valor Agregado – IVA. Tem sido aplicado também em impostos sobre a riqueza, seja ele sobre o patrimônio líquido ou sobre a transferência de propriedade.

Nenhum país aplicou a análise de gastos tributários no caso de imposto sobre a propriedade imobiliária, embora este tributo seja considerado de caráter global. Entretanto, em praticamente todo o mundo este tipo de imposto é de competência dos governos locais. Torna-se muito difícil, portanto, agregar informações dispersas para montar um quadro para o país como um todo. Por isto, os países que adotaram a análise de gastos tributários o fazem para os impostos de competência do governo central, o que não impediu que no Canadá se elaborassem orçamento de gastos tributários em nível de província, o mesmo ocorrendo em alguns estados dos Estados Unidos como a Califórnia.

A análise de gastos tributários é aplicável a impostos sobre transações, seja do tipo “sales tax”, sobre o valor adicionado ou incidente sobre produtores, atacadistas ou varejistas, desde que seja global. Impostos seletivos, de uma maneira geral, não permitem a aplicação do conceito de gastos tributários, visto ser muito difícil determinar a sua estrutura normativa. Cada produto ou categoria de produto é tributado de forma singular. Nesta circunstância é difícil determinar se existe ou não o propósito de estimular ou apenas favorecer alguém.

É o caso dos impostos sobre importação e exportação, que têm um caráter muito específico, diferenciam produtos de forma bastante acentuada e, no caso de países como o Brasil, mudam de alíquotas que não permite, com facilidade, que se determine se há o propósito de beneficiar alguém. Nenhum dos países desenvolvidos que adotam a análise de gastos tributários aplica o conceito a este tipo de imposto.

Quando ao IPI, sua exoneração nas exportações não deve ser considerada como renúncia, em decorrência do consenso entre os estudiosos de gastos tributários que não se deve “exportar impostos internos”, sendo esta exoneração uma praxe, uma norma, não representando gasto tributário.

É claro que, quando uma legislação que procura estimular o desenvolvimento regional, como é o caso da zona Franca de Manaus, exonera de II e IPI as mercadorias que lá ingressam, existe sem dúvida um gasto tributário. O governo está, por via indireta, subsidiando as indústrias instaladas na Amazônia Ocidental, dando-lhes maior capacidade de competir com aquelas das demais regiões do país.

XL.d - O PROCESSO DE CLASSIFICAÇÃO

Os diversos itens existentes na legislação tributária que representam gastos tributários devem ser listados e organizados de forma a proporcionar um instrumento de avaliação crítica não apenas do sistema tributário, mas também, e principalmente, do gasto público.

O orçamento de gastos tributários, que é esta lista com as respectivas estimativas de perda de arrecadação, pode ser organizado de diferentes maneiras. A adotada por quase todos os países que elaboram orçamentos de gastos tributários é classificando-os por função do gasto, da maneira mais próxima possível da adotada no orçamento fiscal, identificando também o imposto por meio do qual ele é realizado. Assim procedendo, permite uma leitura paralela dos dois orçamentos. Durante o processo de discussão e aprovação parlamentar, fica mais transparente quanto o governo tenciona gastar em uma função (educação, por exemplo) alocando recursos orçamentários e de subsídios tributários.

Os Estados Unidos elaboram um orçamento de gastos tributários muito detalhado, mas que engloba apenas o imposto de renda sobre pessoas e empresas, classificando estes gastos apenas por função. No caso da França, estes são classificados pela natureza do imposto, por categoria de beneficiário e por objetivos.

A classificação dos gastos públicos, sejam despesas diretas ou gastos tributários, por função orçamentária, permite a montagem de um quadro geral com informações completas sobre as reais prioridades governamentais.

Por outro lado, a organização do orçamento de gastos tributários por objetivos de política permite uma avaliação mais precisa dos instrumentos e do custo de determinadas ações governamentais, que normalmente estão camufladas no meio da legislação tributária. No caso do Brasil, sendo os gastos tributários classificados desta forma, caso venham a ser quantificados, mostrarão quanto o governo aloca de recursos, por meio do sistema tributário, a objetivos como o desenvolvimento regional, desenvolvimento setorial, exportações, agropecuária, pequenas e médias empresas, etc.

Trata-se, sem dúvida, de uma informação essencial que, juntamente com aquelas relativas aos benefícios obtidos, permite a avaliação e, possivelmente, a reorientação de importantes e onerosas políticas econômicas e sociais empreendidas, tomando por base o sistema tributário.

XI.e - O PROCESSO DE ESTIMAÇÃO

Uma vez elaborada a lista de gastos tributários, devem ser realizadas estimativas da perda de arrecadação resultante de cada item. Não se trata de uma tarefa fácil, mas que não é impossível, tendo em vista a experiência de outros países. As estimativas podem ser mais ou menos precisas, tal qual ocorre na elaboração do orçamento fiscal.

Em qualquer país, quando se pretende fazer alterações na legislação tributária – e no Brasil os “pacotes tributários” foram freqüentes em um passado recente – estimativas das perdas ou dos ganhos a serem obtidos são de alguma forma elaboradas. A mesma sistemática deve ser adotada no caso da quantificação dos gastos tributários. O importante é que com a prática obtida com a experiência, estas estimativas cada vez serão mais precisas.

Este processo de estimação dos gastos tributários necessariamente está baseado em uma visão estática da situação econômica. Ela não pode levar em consideração mudanças nas condições econômicas ocorridas em função dos próprios gastos tributários. Trata-se, portanto, de estimativas de “primeira ordem”, onde se considera a situação presente com os benefícios fiscais e a arrecadação adicional que seria gerada caso fossem eliminados. Em uma estimativa de “segunda ordem”, que não é adotada por nenhum país, se questionaria se o nível de atividade econômica e geração de imposto seria o mesmo caso o benefício fiscal fosse retirado. Este tipo de estimativa levaria a especulações complicadas sobre o comportamento do contribuinte, o que inviabiliza a sua adoção.

Existem três processos por meio dos quais os gastos tributários podem ser estimados. São eles o de perda de arrecadação, o de ganho de renda e o de equivalência em gastos diretos. O primeiro corresponde ao valor da perda de arrecadação para os cofres públicos, que resulta da concessão de um benefício ou incentivos fiscal.

Trata-se de uma medida “ex-post” do custo de uma concessão fiscal, baseada na legislação vigente e na mesma legislação, sem a existência do benefício.

O processo de ganho de renda procura medir o aumento na arrecadação que poderia proporcionar a extinção de um gasto tributário em particular. Para se obter uma estimativa apurada por este método, seria necessário, em princípio, que os efeitos de “segunda ordem” ou comportamentais sejam considerados. Os efeitos comportamentais do contribuinte são consequência de mudanças de atitude que resultam da própria concessão dos incentivos e benefícios fiscais que podem, inclusive, modificar a sua renda tributável. Também a eliminação de gastos tributários pode afetar a atividade econômica, refletindo-se sobre a arrecadação tributária. Além disso, deve-se mencionar o efeito interativo entre impostos pelo qual um incentivo fiscal aplicado para um tributo pode afetar a arrecadação de outro. Estímulos dados para incentivar a poupança, quando eliminados, podem resultar em aumento na arrecadação de impostos sobre vendas, por exemplo.

O terceiro processo procura estimar o volume de gastos públicos diretos que seriam necessários para alcançar o mesmo nível de benefícios proporcionado por um gasto tributário que se pretende substituir. Este processo de estimação tem sido utilizado somente pelos Estados Unidos, a partir de 1983.

Entre os países da OCDE que estimam seus gastos tributários, o método de ganho de renda é utilizado apenas pela França e Espanha. Os Estados Unidos utilizam um misto de perda de arrecadação e equivalência em gastos diretos, e a Austrália, os métodos de perda de arrecadação e ganho de renda em conjunto. Os outros sete países utilizam o processo de perda de arrecadação apenas.

Deve-se mencionar que qualquer que seja o processo de estimação adotado, os valores dos diversos itens de gastos tributários caso venham a ser somados não proporcionarão um total que seja significativo. O impacto da eliminação de um conjunto de gastos tributários é diferente da soma dos impactos individuais do cancelamento de cada um deles. Isto ocorre devido a uma série de fatores como a progressividade de alguns tributos e a complementaridade entre diversos impostos. A eliminação de um benefício fiscal, no âmbito de um imposto de renda pessoal e progressivo, pode levar o contribuinte a uma faixa de alíquota marginal mais elevada e, assim, fazer com que o valor de outros benefícios que permaneçam seja aumentado. O ganho com a eliminação de um incentivo à poupança pode ser aumentado com um maior nível de consumo e a consequente elevação da arrecadação de impostos sobre vendas. Portanto, note-se que é possível, em um orçamento de gastos tributários, estimar-se cada um de seus itens mas o seu total pode não ser muito significativo. Dos 10 países da OCDE que elaboram orçamentos de gastos tributários, apenas quatro agregam as estimativas dos mesmos, sendo que dois deles de forma parcial por áreas ou setores.

XLf - A INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO DE GASTOS TRIBUTÁRIOS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Com os gastos tributários identificados, classificados por função e estimados, o passo subsequente deve ser a sua integração ao processo orçamentário. Com

isto, os subsídios tributários passam a ser submetidos ao legislativo para discussão e votação parlamentar da mesma forma que o orçamento fiscal, ficando este importante segmento do gasto público, correspondente a privilégios e benefícios fiscais, sob controle da sociedade.

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

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

É importante notar que mesmo que o legislativo não viesse a ter um papel importante na supervisão do gasto público, o estabelecimento de um orçamento de gastos tributários ainda assim teria um papel fundamental do ponto de vista da política orçamentária e tributária. Ao executivo, as informações que ele pode proporcionar são importantes na revisão da política tributária, na recuperação da carga tributária sem elevação de alíquotas, no controle e compatibilização das políticas de gasto público que, por vezes, se dão de forma direta e em outras por meio de renúncia à arrecadação tributária. O governo, independentemente do processo legislativo, precisa saber mais a respeito de seus programas assistenciais e sobre como seus recursos são alocados.

No Canadá um inovador sistema de gerenciamento fiscal chamado de envelope system foi adotado, integrando os gastos tributários no processo de controle global do gasto público. Este sistema surgiu da constatação de que tanto o número quanto o valor da perda de arrecadação proporcionada pelos gastos tributários estavam crescendo rapidamente, e rivalizando com os gastos diretos. Verificou-se que o período em que os gastos tributários mais cresciam era, paradoxalmente, o mesmo em que os esforços para controle dos gastos diretos eram mais intensos. Com as restrições orçamentárias diretas, os próprios ministros responsáveis por alguns programas governamentais, juntamente com grupos de interesse, apoiavam a concessão de novos benefícios fiscais como forma de contornar as crescentes restrições impostas no orçamento fiscal. O Ministro das Finanças ficava em uma posição solitária e desconfortável de tentar preservar o sistema tributário com uma forma eficiente e justa de obter recursos para o financiamento do governo.

Com a integração dos dois orçamentos houve uma disciplina no uso direto e indireto de recursos públicos. Embora o “sistema envelope” envolva alguns elementos peculiares ao caso canadense, em essência ele estabelece um montante global de gastos por ministério que inclui também os gastos tributários. Se um novo programa de subsídio tributário for criado ou algum antigo for aumentado, a perda de arrecadação resultante será subtraída do montante de recursos para gastos diretos até então disponível. Por outro lado, se um programa de gastos tributários for abandonado, os recursos tributários arrecadados a mais serão alocados ao departamento encarregado dos gastos diretos.

XI.g - O USO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS

Nos países desenvolvidos em que se elaboram orçamentos de gastos tributários verifica-se uma grande variedade de itens que beneficiam um amplo espectro de setores, áreas e grupos sociais. Isto ocorre porque os gastos tributários são geralmente vistos como um instrumento adequado à imagem de neutralidade governamental e forte dependência das iniciativas do setor privado. Os gastos assistenciais diretos são vistos como uma forma de interferência nas atividades econômicas e sociais privadas, normalmente preservadas nas economias capitalistas desenvolvidas.

Este ponto de vista é na verdade ilusório, visto que os gastos tributários estão longe de ser neutros - são essencialmente discricionários - e só induzem o setor privado a determinados comportamentos pois transferem recursos públicos para tal fim.

Os governos dos países em desenvolvimento são normalmente mais intervencionistas e, em tese, portanto, mais inclinados ao uso de medidas assistenciais diretas do que gastos tributários. O uso de subsídios tributários nestes países, embora por vezes intenso, está geralmente limitado a poucos setores como o industrial e exportador. Como estes segmentos freqüentemente são dominados por grandes grupos econômicos ou empresas multinacionais, os subsídios tributários constituem um fórmula politicamente mais palatável de auxílio governamental.

Quanto aos gastos tributários assistenciais de cunho social, normalmente são pouco ou mal utilizados nos países em desenvolvimento. Um importante motivo para isto reside na própria fragilidade dos sistemas tributários. Para que um gasto tributário seja atrativo e, portanto, eficaz ele deve afetar significativamente o “status” do contribuinte alvo. Quando grande número de contribuintes que se pretende beneficiar está situado abaixo do nível de isenção, no caso do imposto de renda pessoal, a eficácia deste instrumento será anulada pois o status destes contribuintes não será alterado, uma vez que a maioria já não paga o imposto.

No caso do Brasil, isto fica evidente no caso dos abatimentos da renda bruta, como o permitido para os maiores de 65 anos. Apenas uma ínfima parcela dos brasileiros acima desta idade são contribuintes do imposto de renda e se beneficiam deste gasto tributário.

Além disso, em países em desenvolvimento como o Brasil, o cumprimento da obrigação tributária é por vezes tão baixo que os gastos tributários têm muito pouco efeito no sentido de modificar o “status tributário” dos contribuintes-alvo do benefício. A evasão e a sonegação podem ser competidores fortes dos gastos tributários.

É necessário, antes de mais nada, um sistema tributário global, eficaz e rigoroso para que os gastos tributários também tenham a possibilidade de ser efetivos.

XI.h - CONTROLE DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS

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

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

No caso de se adotar a sistemática de aprovação parlamentar do orçamento de gastos tributários, os representantes dos estados e de alguns municípios no Congresso terão a possibilidade de avaliar quanto suas regiões perderão na partilha de impostos federais. Somente estarão inclinados a aprovar os incentivos fiscais se comprovadamente seus benefícios forem superiores à perda fiscal.

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

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

Outra forma de se controlar os gastos tributários é por intermédio do estabelecimento de limites ao montante global das perdas de arrecadação. Este teto de renúncia pode ser fixado com base num valor histórico observado, como uma percentagem da arrecadação prevista ou, como seria mais lógico, atribuindo-se um valor que para determinada finalidade se julga o montante necessário. Deve-se observar que esta tarefa de limitar de forma apropriada os montantes para cada gasto tributário não é fácil, e mesmo países como os Estados Unidos, com prática no controle e avaliação dos gastos tributários, têm encontrado dificuldades.

Talvez a forma mais abrangente e lógica de controle dos gastos tributários seja o “sistema envelope” adotado no Canadá e mencionado anteriormente. Ocorre uma integração completa entre orçamento fiscal e o de gastos tributários e as áreas-fim do governo são responsáveis pelo manejo das duas dotações.

XI.i - APERFEIÇOAMENTO DAS POLÍTICAS ORÇAMENTÁRIA E TRIBUTÁRIA

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

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

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

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

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

XI.j - PROBLEMAS E DISTORÇÕES CAUSADOS PELO USO DE GASTOS TRIBUTÁRIOS

É comum se argumentar que os incentivos fiscais estimulam a iniciativa privada a participar de programas sociais. Como os problemas são grandes e diversificados, se defende o uso de incentivos como forma de atrair o setor privado para auxiliar o governo nesta tarefa. Este argumento das carências sociais somente demonstra a necessidade de assistência governamental, sem garantir que, quando esta é canalizada com base no sistema tributário, ela será mais eficiente ou não.

Outro ponto freqüentemente levantado é de que os incentivos fiscais envolvem menos intervenção e controle do governo, o que seria uma grande virtude. Envolveriam menos negociações, supervisão, burocracia e até mesmo corrupção. Na verdade, sabe-se que é possível se estruturarem programas de assistência governamental direta com poucos controles administrativos, de tal forma que não é concedendo auxílio por intermédio do sistema tributário que um programa se torna simples, por uma decisão substantiva de fazê-lo assim. Trata-se da opção de fazer um programa de gasto direto pouco controlado versus um de gastos tributários também pouco controlado. A alegada simplicidade dos incentivos fiscais pode muitas vezes ser ilusória. Para se garantir a eficácia de programas de gastos tributários, evitando desperdícios e fraudes, controles burocráticos são necessários. Quando se elabora um programa assistencial, seja de forma direta ou através de incentivo fiscal, muitas vezes se percebe que são necessárias várias e complexas formas de controle para garantir seu êxito.

No Brasil a experiência com incentivos fiscais tem mostrado que muitas vezes nem mesmo as exigências burocráticas evitam as inoperâncias, desperdícios e fraudes. Programas de incentivos avaliados pela COMIF – Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais mostraram graves distorções, como no caso do FINAM e FINOR agropecuários ou do Fiset reflorestamento.

Ficou evidente, a partir do relatório desta comissão, a falta de compatibilização dos diversos objetivos de política econômica perseguidos com o uso de incentivos fiscais. Foi constatado, por exemplo, que o FINOR e o FINAM agropecuários serviam basicamente para a consolidação de grandes latifúndios. O FINOR agropecuário, que representava então cerca de 20% do total das aplicações deste fundo regional, orientou-se basicamente para as grandes propriedades com superfície média superior a 4.500 hectares, quando a área média dos estabelecimentos agropecuários no Nordeste era, de acordo com o Censo de 1980, de apenas 37 hectares. A maior parte dos projetos beneficiados por incentivos, após anos de apoio governamental, permaneceram na classificação de latifúndios por exploração, não logrando transformar-se em empresa rural. Situação praticamente idêntica ocorria no FINAM agropecuário. Assim o governo, que tem escassez de recursos para implementar uma reforma agrária, gastava indiretamente na consolidação de grandes latifúndios, via incentivos fiscais.

Na área de reflorestamento, inconsistências ainda mais flagrantes na aplicação de recursos públicos foram constatadas. No período 1971/82 foram “incentivados” o plantio de cerca de 8,5 milhões de hectares de florestas artificiais pela aprovação de mais de 8.000 projetos pelo IBDF. Observou-se, todavia, um desmatamento de florestas naturais que, apenas na Amazônia, foi da ordem de 2,7 milhões de hectares anuais, dos quais apenas 200 mil aprovados pelo IBDF. Lamentavelmente, grande projetos agropecuários, a maioria com incentivos fiscais do FINAM, também foram responsáveis pelo desmatamento de áreas extensas na região amazônica.

Entre outros defeitos, os gastos tributários permitem, muitas vezes, ganhos extraordinários (windfall profits) a certos contribuintes para empreender ações que normal e naturalmente já realizavam. A concessão de benefícios fiscais com regras muito amplas permite que esta situação se configure, e empresários que investiriam

em uma determinada região, por lá encontrem algumas vantagens comparativas, por exemplo, passam a fazer jus a um benefício que nem necessitavam. Trata-se de uma forma de desperdício de recursos públicos que ocorre freqüentemente.

Embora sejam utilizados exatamente para alterar o funcionamento do mercado e induzir alguns segmentos de contribuintes a determinada direção, o uso de incentivos fiscais pode inadvertidamente causar distorções indesejáveis na alocação de recursos. As isenções concedidas aos rendimentos de certos ativos financeiros, por exemplo, podem “tumultuar” o mercado, direcionando recursos em excesso para um determinado tipo de papel. Por vezes, benefícios fiscais são concedidos a outras aplicações financeiras para compensar o efeito da ação inicial. Estas medidas corretivas *ad hoc* freqüentemente causam mais confusão ainda, pois certos mercados como o financeiro são muito sensíveis a mudanças nas “regras do jogo”, principalmente quando se tornam freqüentes e, por vezes, poucos lógicas.

Outro efeito indesejável causado pelos gastos tributários é que ao reduzir a base tributária e diminuir a arrecadação, eles obrigam à manutenção da carga tributária nominal em níveis elevados. Como o governo necessita financiar seus gastos, e como a alguns contribuintes é concedido o benefício de pouco ou nada pagar de imposto, os demais são, de alguma forma, convocados a uma contribuição adicional. Assim, aqueles que não são beneficiados por concessões fiscais do governo ainda têm que arcar com os encargos daqueles que foram aquinhoados com gastos tributários, configurando uma situação duplamente injusta. A carga tributária global poderia ser menor e o ônus de financiamento do Estado mais bem distribuído pela sociedade se menos incentivos e benefícios fiscais fossem concedidos. Isto tornaria o sistema tributável mais simples e justo, com um peso mais suportável para todos.

XII - A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM ORÇAMENTO DE GASTOS TRIBUTÁRIOS

Conforme apontado, hoje em dia é grande o número de países que utilizam esse instrumento como um dos meios para se avaliar a alocação dos recursos públicos, sendo que um expressivo número deles o submetem à efetiva aprovação parlamentar, como são os casos dos EUA, Espanha, França, Alemanha, etc. A seguir, é apresentado um resumo da experiência de alguns países nessa área, extraído do trabalho citado no item V, citando como fonte publicação da OCDE (Tax Expenditures – A Review of the Issues and Country Practices).

XII.a - CANADÁ

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

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

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

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

XII.b - FRANÇA

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

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

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

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

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

XII.c - REINO UNIDO

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

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

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

Também no Reino Unido chega-se ao extremo de considerar como gasto tributário a não tributação da renda de aluguel imputada aos contribuintes moradores de suas próprias casas.

XII.d - ESTADOS UNIDOS

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

Atualmente a elaboração do orçamento de gastos tributários é obrigatória, abrangendo o imposto de renda federal sobre pessoas físicas e empresas.

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

XIII - LIMITAÇÕES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS AO USUFRUTO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

A Constituição Federal e dispositivos legais específicos estabelecem restrições à concessão pelo Estado, de benefícios fiscais a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, em situação de inadimplemento com tributos e contribuições previdenciárias.

XIII.a - O § 3º do artigo 195 da CF/88 estabelece que “A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o poder público nem dele receber **benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios**”. (Grifei)

XIII.b - A Lei nº 9.069/95, que dispõe sobre o Plano Real, estabelece em seu artigo 60 que “a concessão ou reconhecimento de qualquer **incentivo ou benefício fiscal**, relativo a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal fica condicionada à comprovação pelo contribuinte, pessoa física ou jurídica, da quitação de tributos e contribuições federais”. (Grifei).

XIII.c - A Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), estabelece em seu artigo 27 que “a apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal, é obrigatória nas seguintes situações: obtenção de favores, creditícios, isenções, subsídios, auxílios, outorga ou concessão de serviços ou quaisquer outros **benefícios** concedidos por órgão da Administração Federal, Estadual e municipal, salvo quando destinados a saldar débitos com o FGTS”. (Grifei).

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 200 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao disciplinar matéria relativa à renúncia de receita estabelece, no art. 14, que: “A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois

seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

XIV - CONCLUSÃO

Ao concluir este trabalho almejo ter prestado uma pequena contribuição visando à uma melhor inserção do tema renúncia da receita pública, no universo cultural daqueles que se interessam pelo assunto ou que trabalham na área, principalmente os agentes dos órgãos de controle externo e interno da Administração Pública, em todos os níveis de governo. Lançada esta base de informações e dados agregados resultantes de pesquisas próprias e trabalho de compilação de esforços de terceiros, fica a expectativa de outras iniciativas que venham a preencher as lacunas deixadas por este estudo, corrigindo eventuais falhas e expandindo as fronteiras aqui delimitadas.

O objetivo perseguido é o da consagração da concepção da renúncia da receita como uma política pública utilizada pelos diferentes governos como instrumento de prestação de serviços à sociedade, resultante da harmonização de planos e programas nacionais, regionais e setoriais com o Plano Plurianual (na conformidade dos mandamentos constitucionais inculpidos nos artigos 21 inciso IX, 43, 165 § 4º e 174), explicitada nos orçamentos públicos e permanentemente submetida à avaliação de resultados, por meio do controle dos agentes competentes para prestação de contas à Sociedade.

PRECLUSÃO CONSUMATIVA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Jatir Batista da Cunha¹

No processo nº TC-279.147/1992-9, o TCU enfrentou a questão da aplicabilidade do instituto da “preclusão consumativa”, no âmbito desta Corte de Contas.

Tal processo dizia respeito à Tomada de Contas Especial do Sr. Ito Meirelles, ex-Prefeito de Taperoã/BA, instaurada em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio nº 086/89 celebrado entre a Secretaria-Geral do extinto Ministério de Minas e Energia e o Município, tendo por finalidade a execução de parte do Programa de Eletrificação e Irrigação de comunidades rurais.

O processo havia sido apreciado na Sessão de 09/06/1994, tendo a 2ª Câmara julgado as contas irregulares e aplicado ao responsável a multa prevista no artigo 58, incisos I, II e III, da Lei nº 8.443/92.

Inconformado, o ex-Prefeito recorreu da decisão, em 05/09/1994.

Ao examinar a peça recursal apresentada, a instrução a cargo da SECEX/BA, datada de 14/11/1994, propôs o seu conhecimento como recurso de reconsideração, para no mérito ser-lhe negado provimento por não conter fatos novos que alterassem o entendimento anterior sobre a matéria.

Ocorre que, em 21/07/1995, portanto posteriormente à interposição e instrução do recurso, o responsável apresentou o comprovante de recolhimento da multa, datado de 04/07/1995.

Em nova manifestação, a SECEX/BA entendeu que o pagamento da multa imposta no Acórdão nº 154/94, 2ª Câmara, Ata nº 18/94 e a conseqüente expedição de quitação ao responsável fez com que o recurso interposto pelo ex-Prefeito perdesse a sua finalidade.

Assim, considerando que a SECON já havia efetuado os registros pertinentes, propôs a Unidade Técnica o arquivamento dos autos.

Nosso entendimento é contrário a essa linha de posicionamento.

Vigora no processo civil o “princípio da preclusão lógica”, significando a perda da faculdade processual, em decorrência da prática de ato incompatível com aquele que se pretende exercer no processo.

Nesse sentido, preceitua o artigo 503 do Código de Processo Civil:

“Art. 503. A parte, que aceitar expressa ou tacitamente a sentença ou a decisão, não poderá recorrer.

Parágrafo único. Considera-se aceitação tácita a prática, sem reserva alguma, de um ato incompatível com a vontade de recorrer”.

¹ Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

Dispõe o Enunciado nº 103 da Súmula da Jurisprudência Predominante do TCU:

“Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas de União, as disposições do Código de Processo Civil”.

A despeito do teor do Enunciado nº 103, temos reservas à aplicação irrestrita do referido princípio ao procedimento administrativo no âmbito do Tribunal de Contas.

Primeiramente porque, na própria esfera do processo judicial civil, a aplicação do “princípio da preclusão lógica” encontra limitações. Nas palavras de Nelson Nery Junior (Princípios fundamentais; teoria geral dos recursos. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 274):

“A aquiescência, que traz como consequência a preclusão lógica que extingue o poder de recorrer, deve ser interpretada restritivamente, pois é medida restritiva de direitos”.

Com mais propriedade, ainda, há que ser o princípio mitigado, quando se tratar de processo perante a Corte de Contas, informado por outros princípios como a verdade material e o formalismo moderado, a serem objeto de ponderação.

No caso do processo no TCU, além da obrigatoriedade do recolhimento da multa, há outros efeitos jurídicos da condenação, que não podem ser desconsiderados, como, por exemplo, a inclusão do nome do responsável em lista específica a ser enviada ao Ministério Público Eleitoral, para a finalidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g” e no artigo 3º, ambos da Lei Complementar nº 64/90. A pretensão de ver suprimido esse efeito justificaria a persistência do interesse do recorrente.

Ademais, não se pode olvidar a possibilidade real de que o responsável tenha laborado no erro de pensar que o simples recolhimento da multa teria o condão de modificar o mérito das contas.

Por fim, outra hipótese não pode ser descartada: a de que o recorrente tenha imaginado que o depósito do valor da multa fosse condição para seguimento e exame do recurso já interposto.

Cabe mencionar que sistemáticas semelhantes são utilizadas por alguns órgãos e entidades da Administração Pública, em outros tipos de infração, em que o recorrente é obrigado a depositar o valor da multa, ou um percentual dela, como condição para recorrer à instância administrativa superior.

A título de exemplo, no caso de créditos tributários federais, após a redação dada pela Medida Provisória nº 1.621/97, o § 2º do artigo 33 do Decreto nº 70.235/72, que regula o processo administrativo de determinação e exigência de créditos tributários da União, passou a estabelecer que o recurso voluntário somente terá seguimento se o recorrente o instruir com prova do depósito de valor correspondente a, no mínimo, trinta por cento da exigência fiscal definida na decisão.

Também o Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503/97), ao cuidar das multas cominadas em decorrência de infrações de trânsito, estabelece, em seu artigo 289,

§2º, que, para interpor recurso à última instância administrativa, o recorrente deve comprovar o recolhimento da multa a ele imputada.

Acrescente-se que o Supremo Tribunal Federal decidiu, em diversas ocasiões, que a exigência do valor da multa como condição de admissibilidade de recurso na esfera administrativa não constitui ofensa ao princípio constitucional da ampla defesa (RE-210246, RE-210696, RE-210243, RE-224958, RE-210235).

Dessarte, o nosso entendimento é de que, tratando-se de processo administrativo no âmbito do TCU, o mero recolhimento da multa não implica, por si só, a perda de finalidade do recurso nem, conseqüentemente, do interesse de recorrer.

Na Sessão de 14/03/2000, ao julgar, em grau de recurso, o TC-279.147/1992-9, a Segunda Câmara deste Tribunal acolheu o nosso posicionamento e decidiu conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo responsável para, no mérito, negar-lhe provimento (Acórdão nº 057/2000, Ata nº 08/2000).

ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU

FNDE - QUESTIONAMENTO SOBRE MEDIDA PROVISÓRIA

Representação

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo II – Classe VII - Plenário

TC nº 002.363/2000-6

Natureza: Representação

Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Interessada: 6ª Secretaria de Controle Externo

Ementa: Representação sobre possíveis inconstitucionalidades em medida provisória. Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE e Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE. Impossibilidade jurídica de atribuir-se, por meio de dispositivo infraconstitucional, competência a órgãos estaduais ou municipais para fiscalizar recursos federais. Ciência do posicionamento do Tribunal pela inconstitucionalidade à Presidência da República, por meio da Casa Civil, às mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, às Presidências das Comissões Permanentes das duas casas legislativas diretamente interessadas e às lideranças partidárias. Comunicação ao Ministro de Estado da Educação, para adoção de providências junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Conhecimento da decisão às Presidências dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e à Secretaria Federal de Controle Interno. Orientação às Unidades Técnicas do Tribunal. Arquivamento.

RELATÓRIO

O titular da 6ª Secretaria de Controle Externo interpôs representação acerca das inconstitucionalidades presentes na Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, que dispôs sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Transcrevo, a seguir, a íntegra da representação formulada:

*“Por meio da Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, o Poder Executivo dispôs sobre o repasse de recursos financeiros do **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE** e instituiu o **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**.*

2. O art. 3º desse diploma estabeleceu que “a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros relativos ao Programa de Alimentação Escolar será feita pelo beneficiário diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, no caso destes entes federados, e à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios ou Conse-

lhos de Contas dos Municípios, quando o beneficiário for o Município, e também ao Tribunal de Contas da União, quando for por ele determinado”. O parágrafo único desse dispositivo assegurou ao TCU e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União “o acesso, a qualquer tempo, à documentação comprobatória da execução da despesa, aos registros e demais documentos pertinentes à execução dos programas custeados com os recursos financeiros do FNDE”.

3. De acordo com o art. 11 da aludida medida provisória, o disposto no artigo 3º aplica-se, igualmente, ao repasse de recursos aos estabelecimentos de ensino públicos no âmbito do PDDE, sendo previsto, no parágrafo único, que a prestação de contas dos recursos transferidos diretamente à unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar é de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mantenedores desses estabelecimentos.

4. A atual edição da medida provisória em comento (MP nº 1.979-15, de 10/02/2000) deu ao art. 3º a seguinte redação:

“Art. 3º A prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar será feita pelo Estado, pelo Distrito Federal e pelos Municípios ao respectivo Tribunal ou Conselho de Contas a que pertença, como parte da prestação anual de suas contas ordinárias.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput** deste artigo, o FNDE poderá solicitar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município declaração de acompanhamento de programa, em formulário próprio ou em meio magnético devidamente padronizado.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios manterão em seus arquivos, em boa guarda e organização, todos os comprovantes de pagamentos efetuados com recursos financeiros transferidos na forma desta Medida Provisória, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a fornecê-los ao FNDE, no todo ou em parte, quando por este solicitado.

§ 3º A prerrogativa referida no parágrafo anterior será exercida obrigatoriamente pelo FNDE, em relação ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, contra o qual tenha sido apresentada denúncia formal de irregularidade no uso dos recursos.

§ 4º Verificada a omissão na prestação de contas ou outra irregularidade grave, os respectivos órgãos de controle externo, independentemente das medidas que venham a adotar, comunicarão o fato ao FNDE para o exercício da supervisão que lhe compete.

§ 5º Fica sujeita às penalidades do art. 299 do Código Penal Brasileiro a autoridade responsável pela prestação de contas, bem como pela declaração de acompanhamento de programa, que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser escrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato.

§ 6º Para resguardar o interesse da coletividade e a probidade na aplicação dos recursos, e sem prejuízo das atribuições conferidas, fica assegurado ao Tribunal de Contas da União e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União o acesso, a qualquer tempo, à documentação comprobatória da execução dos Programas de que trata esta Medida Provisória”.

5. De igual forma à primeira edição, o art. 11 da Medida Provisória nº 1.979-15/2000 estendeu a aplicação do artigo 3º ao PDDE, prescrevendo o parágrafo único que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios firmarão termo de compromisso com o FNDE, no qual constará a obrigatoriedade de inclusão nos seus respectivos orçamentos dos recursos financeiros transferidos na forma do inciso I do parágrafo único do art. 8º aos estabelecimentos de ensino a eles vinculados, bem como a responsabilidade da prestação de contas desses recursos”.

6. De início, há de se registrar que a validade jurídica dos artigos mencionados é questionável, em face de várias disposições constitucionais.

6.1. As prescrições esbarram já no **caput** do art. 1º da Carta Magna, do seguinte teor: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: (omissis)”. De acordo com Charles Durand, in “El Estado federal en el Derecho positivo”, citado por José Afonso da Silva¹, o Estado federal apresenta-se como “um Estado que, embora aparecendo único nas relações internacionais, é constituído por Estados-membros dotados de autonomia, notadamente quanto ao exercício de capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência”.

6.2. Tal capacidade normativa encontra limites traçados pela Constituição Federal, sendo certo que o parágrafo único do art. 75 da Carta de 1988 fixa a competência das Constituições estaduais para dispor sobre os tribunais de contas respectivos, aplicando-se, na forma prevista no **caput** do dispositivo, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, no que couber, as normas estabelecidas na Lei Maior quanto à fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

6.3. Nesse ponto, estabelece a Constituição que:

“Art. 70. 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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

6.4. Ao Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo, compete, entre outras atribuições, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, inciso II, da Constituição) e fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, me-

¹ DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 12ª edição revista. São Paulo: Malheiros, 1996. Página 103.

diante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (Constituição, art. 71, inciso VI).

*6.5.A Lei nº 8.443/92, por sua vez, em seu art. 8º, preceitua, diante da omissão no dever de prestar contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a obrigação da **autoridade administrativa competente** de adotar providências imediatas, sob pena de responsabilidade solidária, com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.*

6.6.Assim, em se tratando de recurso repassado pela União, não pode lei federal ou medida provisória atribuir competência fiscalizatória aos órgãos de controle estaduais ou municipais. Nos termos dos normativos vigentes, de um modo geral, a fiscalização e a conseqüente apreciação das prestações de contas cabem, em primeira mão, aos órgãos ou entidades repassadoras dos recursos, agindo o Tribunal, por meio do julgamento da respectiva tomada de contas especial, quando verificada uma das ocorrências relacionadas no subitem precedente.

7.É de se dizer que o Supremo Tribunal Federal deferiu medida liminar em ação direta ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON (ADInMC 1.934-DF, relator Ministro Moreira Alves, 01/09/99) para suspender, até decisão final da ação, o art. 1º e seu parágrafo único da Lei nº 9.604/98 (“A prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, a que se refere a Lei nº 8.742/93, será feita diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, no caso desses entes federados, e à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios ou Conselhos de Contas dos Municípios, quando o beneficiário for o Município, e também ao Tribunal de Contas da União, quando por este determinado”), por entender relevante a argüição de inconstitucionalidade por ofensa à competência do TCU para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (Constituição, artigo 71, inciso VI).

8.Deslinde semelhante se vislumbra, dada a similitude das disposições questionadas, para ação direta de inconstitucionalidade interposta pela mesma Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil contra a Medida Provisória nº 1.979-15/2000, ainda não apreciada pelo STF (ADIn 2147-8).

9.Ademais, deve-se considerar que, após, aproximadamente, 01 ano da edição da medida, começam-se a sentir, na prática, as dificuldades encontradas na fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao PNAE e ao PDDE, já que os tribunais de contas estaduais e municipais têm se recusado a receber as prestações de contas, conforme telefonemas recebidos por esta Secretaria, oriundos de prefeituras municipais e secretarias de controle externo do TCU nos estados.

10. Isso se comprova pelo Ofício nº 474, de 23/12/99, da Prefeitura Municipal de Gravatal/SC e, até mesmo, por noticiários da imprensa, como, por exemplo, do *Diário do Nordeste* de 22/02/2000 (cópias anexas). Em matéria desse jornal, intitulada “Prefeituras não têm a quem prestar contas”, é asseverado que: “Os prefeitos estão no meio do tiroteio entre TCM e FNDE. No ano passado, o FNDE enviou ofício às prefeituras estabelecendo que a prestação de contas fosse feita diretamente aos TCMs. Na semana passada, foi a vez do TCM enviar outro ofício aos municípios, estabelecendo exatamente o contrário – que os prefeitos devem prestar contas diretamente ao FNDE”. Noutra, cuja manchete é “Aplicação dos recursos não é fiscalizada”, afirma-se que: “Nem o TCM, nem o TCU, nem o FNDE se responsabilizam pela fiscalização dos recursos da merenda escolar. Desde que as delegacias regionais do MEC foram extintas, os prefeitos ficaram sem um órgão para prestar contas. Enquanto as brechas na legislação não são preenchidas, o dinheiro é aplicado de acordo com critérios pessoais dos prefeitos, sem fiscalização.”

11. Tais fatos devem ser motivo de preocupação por parte desta Corte, dadas as suas competências constitucionais e a importância da aplicação correta dos recursos na educação, direito de todos e dever do Estado (Constituição, art. 205, caput).

12. Considerando que a eventual declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos citados, retirando-lhes sua eficácia jurídica, implica restabelecer a competência do FNDE para apreciação inicial das prestações de contas, nos termos da legislação vigente (Decreto-lei nº 200/67, artigo 10, § 6º), inclusive no que se refere aos recursos liberados no exercício de 1999, é de bom alvitre que o TCU indague ao MEC a respeito do assunto.

13. Assim, Senhor Ministro, submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência proposta no sentido de que se solicite ao Senhor Ministro de Estado da Educação manifestação acerca das orientações transmitidas aos municípios e aos governos estaduais relativamente à destinação das prestações de contas dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola transferidos no exercício de 1999, tendo em vista a recusa, por parte dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, em recebê-las”.

Tendo em vista a importância da matéria e os indícios evidentes de inconstitucionalidade das disposições relativas à prestação de contas dos recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, insertas na Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, e suas reedições (atualmente MP nº 1.979 – 16, 10/03/2000), solicitei o indispensável pronunciamento do Ministério Público junto a este Tribunal.

Incorporo a este Relatório o inteiro teor do pronunciamento da lavra do Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado:

“Trata-se de Representação formulada pela 6ª SECEX, tendo em vista as possíveis inconstitucionalidades encontradas na atual Medida Provisória 1.979-16, de 09/03/2000, atinentes à outorga de competência fiscalizatória de recursos federais aos Tribunais de Contas dos Estados e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

É de todo pertinente a presente representação.

A distribuição de competência para fiscalização de recursos públicos é matéria constitucional e tem por critério básico a espécie (União, Estado, Distrito Federal ou Município) do ente federativo proprietário dos recursos. Daí decorre que a referida distribuição de competência não pode ser alterada por lei ou medida provisória, ainda mais quando promulgada por ente federativo distinto daquele a que pertencem os recursos.

*Assim, se os recursos públicos são da União, a competência fiscalizatória será exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, mesmo quando a aplicação desses recursos é transferida a Estados, Distrito Federal ou Municípios. É o que se depreende dos artigos 70, **caput**, 71, **caput** e incisos II e VI, da Constituição da República, **in verbis**.*

‘Art. 70. 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.’

(.....)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(.....)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

(.....)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.’

O fato de os recursos serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios diretamente, sem a utilização de convênios, ou instrumento congêneres, não afasta a competência deste Tribunal de Contas da União. Basta, a nosso ver, para fixar essa competência, que os recursos públicos sejam federais e tenham sua aplicação trespassada diretamente aos mencionados entes federativos, por força de Lei (ou Medida Provisória) da União, mediante atos ou procedimentos administrativos devidamente formalizados.

*Como bem asseverou a Unidade Técnica, a Medida Provisória 1.979, ao conferir a competência fiscalizatória dos recursos da União, referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE e ao Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (arts. 3º, **caput**, e 11 da MP 1.979-16, de 09/03/2000), embora não exclua a competência do Tribunal de Contas da União (art. 3º, § 6º, da MP 1.979-16, de 09/03/2000), apresenta fortes indícios de inconstitucionalidade.*

Convém aqui salientar que a fixação de competências fiscalizatórias paralelas as do Tribunal de Contas da União é, ainda, logicamente insustentável ante a possibilidade de decisões conflitantes entre as Cortes de Contas.

*Desse modo, mantendo-se o texto atual da aludida Medida Provisória, é grande a probabilidade de que a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.147-8 tenha a liminar deferida, suspendendo-se provisoriamente a eficácia dos arts. 3º e 11 da aludida Medida Provisória, e, posteriormente, seja julgada procedente, retirando-se as referidas normas do mundo jurídico **ab initio**.*

Isso posto, diante dos indícios de que, pelo menos, algumas das prestações de contas do Programas em foco, relativas ao exercício de 1999, não tiveram destinatário, manifesta-se este representante do Ministério Público de acordo com a proposta oferecida pela 6ª SECEX no item 13 da instrução, à fl. 4.”

É o Relatório.

VOTO

A representação formulada pelo titular da 6ª SECEX traz a lume inconstitucionalidades presentes nos arts. 3º e 11 da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, reeditada atualmente como MP nº 1.979-16, de 09/03/2000.

Muito embora a redação inicial dos artigos supracitados tenha sido alterada no decorrer das republicações, as inconstitucionalidades do texto original permanecem uma vez que o Governo Federal por meio de diploma legal de status ordinário atribui competência para o exame de prestação de contas da aplicação de recursos federais aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Estados e Municípios, afrontando o princípio federativo.

Impõe-se salientar, desde logo, que a redação inicial do art. 3º era similar à redação do art. 1º e seu parágrafo único da Lei nº 9.604/98, relativa à prestação de contas dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, cujos dispositivos foram suspensos por medida liminar do Supremo Tribunal Federal em ação direta (ADInMC 1.934-DF, relator Ministro Moreira Alves, 01/09/99), por entender relevante a argüição de inconstitucionalidade por ofensa à competência do TCU para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (Constituição, art. 71, VI).

Atualmente, os artigos questionados estão assim redigidos:

“Art. 3º A prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar será feita pelo Estado, pelo Distrito Federal e pelos Municípios ao respectivo Tribunal ou Conselho de Contas a que pertença, como parte da prestação anual de suas contas ordinárias.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, o FNDE poderá solicitar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município declaração de acompanhamento de programa, em formulário próprio ou em meio magnético devidamente padronizado.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios manterão em seus arquivos, em boa guarda e organização, todos os comprovantes de pagamentos efetuados com recursos financeiros transferidos na forma desta Medida Provisória, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a fornecê-los ao FNDE, no todo ou em parte, quando por este solicitado.

§ 3º A prerrogativa referida no parágrafo anterior será exercida obrigatoriamente pelo FNDE, em relação ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, contra o qual tenha sido apresentada denúncia formal de irregularidade no uso dos recursos.

§ 4º Verificada a omissão na prestação de contas ou outra irregularidade grave, os respectivos órgãos de controle externo, independentemente das medidas que venham a adotar, comunicarão o fato ao FNDE para o exercício da supervisão que lhe compete.

§ 5º Fica sujeita às penalidades do art. 299 do Código Penal Brasileiro a autoridade responsável pela prestação de contas, bem como pela declaração de acompanhamento de programa, que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser escrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato.

§ 6º Para resguardar o interesse da coletividade e a probidade na aplicação dos recursos, e sem prejuízo das atribuições conferidas, fica assegurado ao Tribunal de Contas da União e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União o acesso, a qualquer tempo, à documentação comprobatória da execução dos programas de que trata esta Medida Provisória.

(.....)

Art. 11 O disposto nos arts. 2º e 3º desta Medida Provisória aplica-se, igualmente, ao Programa Dinheiro Direto na Escola, quanto ao repasse de recursos financeiros aos entes descritos nos incisos I e II do parágrafo único do art. 8º.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios firmarão termo de compromisso com o FNDE, no qual constará a obrigatoriedade de inclusão nos seus respectivos orçamentos dos recursos financeiros transferidos na forma do inciso I do parágrafo único do art. 8º aos estabelecimentos de ensino a eles vinculados, bem como a responsabilidade da prestação de contas desses recursos”.

Entendo que as alterações introduzidas no art. 3º são insuficientes para afastar a inconstitucionalidade objeto da representação em análise – atribuição de competência aos Tribunais de Contas Estaduais e dos Municípios para fiscalizar a aplicação de recursos federais. Cabe à União, se assim julgar conveniente, descentralizar a execução nunca o controle (art. 10, § 6º, do Decreto-lei nº 200/67).

As deficiências de controle existentes no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE já foram por diversas vezes objeto de recomendações deste Tribunal no sentido de que o Ministério da Educação envidasse os esforços necessários para corrigi-las. No entanto, as reestruturações feitas na estrutura organizacional do Ministério, principalmente com a extinção das delegacias estaduais, em nada contribuíram para o indispensável aperfeiçoamento dos mecanismos

de acompanhamento e controle da aplicação dos recursos públicos consignados pelo Orçamento da União para a manutenção de programas federais importantíssimos como o da merenda escolar e o do dinheiro direto na escola.

Embora à primeira vista possa parecer que o Ministério da Educação encontrou uma fórmula engenhosa de fiscalizar a aplicação dos recursos que lhe são destinados pelo Orçamento da União, na realidade a sistemática de prestação de contas instituída pela questionada medida provisória não tem condições de subsistir ante as inconstitucionalidades evidenciadas e também porque, na prática, com esse mecanismo criado fica caracterizado que o Ministério da Educação está se furtando a exercer uma atividade indelegável, que é o exame das prestações de contas dos recursos federais repassados a estados, municípios ou outras entidades executoras, sejam elas públicas ou privadas.

O nosso sistema político-institucional não admite que a União venha a impor aos órgãos e entidades instituídos no âmbito dos outros entes federados obrigações que não lhes foram outorgadas pela Constituição Federal. Assim, é dever do Ministério da Educação responder perante o Congresso Nacional pela boa e regular aplicação dos recursos destinados aos programas federais que lhe compete implementar direta ou indiretamente. Caso sejam executados diretamente, a prestação de contas deverá ser feita ao Tribunal de Contas da União, e se forem executados de forma descentralizada a obrigação de receber e examinar a prestação de contas cabe ao órgão próprio do Ministério, ficando reservado ao Tribunal o julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, na conformidade do disposto no inciso II do art. 71 da Carta Magna de 1988.

Por outro lado, convém ressaltar que matéria similar foi examinada pelo Tribunal no TC nº 006.005/1998-5, relatado pelo Senhor Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, na Sessão Plenária realizada em 28 de abril de 1999. Na oportunidade, o Plenário, ao examinar dispositivos constantes da Medida Provisória nº 1.751-64, de 08/04/1999, concernentes à fiscalização de recursos federais repassados mediante convênios, proferiu a Decisão nº 171/99 adiante reproduzida:

“8.1. conhecer da solicitação formulada pelo Senado Federal, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, e transmitir àquela Casa Legislativa o posicionamento deste Tribunal pela inconstitucionalidade do caput e do § 2º do artigo 21 da Medida Provisória nº 1.751-64, de 08/04/1999 (sucessores, respectivamente, do caput e do § 2º do artigo 26 da Medida Provisória nº 1.626-51, de 09/04/1998, objeto da solicitação parlamentar);

8.2. orientar as Unidades Técnicas integrantes da SEGECEX que deixem de aplicar a referida norma, por vício de inconstitucionalidade, continuando, em consequência, a proceder ao controle e fiscalização dos recursos repassados pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios por meio de convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres, nos termos do art. 71, inciso VI, da Constituição Federal c/c o art. 5º, inciso VII, da Lei nº 8.443/92;

8.3. *determinar às unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal que mantenham fiel observância ao disposto no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, no que concerne ao apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, inclusive com relação ao controle e à fiscalização dos recursos repassados pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios por meio de convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres, devendo instaurar a competente tomada de contas especial nas hipóteses previstas no art. 8º, da Lei nº 8.443/92, sob pena de responsabilização solidária, caso não adotadas as medidas ali preconizadas;*

8.4. *remeter cópia desta decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam à Mesa do Senado Federal, autora da presente solicitação; à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, onde se encontra atualmente em tramitação o Projeto de Lei Complementar nº 135, de 1996; e à Secretaria Federal de Controle, órgão diretamente interessado na proposição e aprovação do questionado dispositivo, inserido na Medida Provisória nº 1.751-64, de 08 de abril de 1999;*

8.5. *arquivar o presente processo”.*

No presente caso, sou de opinião de que o Tribunal deva decidir na mesma linha da Decisão supratranscrita, não me parecendo ser necessário aguardarmos o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.147-8, interposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON contra a MP nº 1.979-15, de 10/02/2000, tendo como fundamentação legal os arts. 70, 71, II e VI, e 75 da Constituição Federal. A definição do posicionamento do Tribunal, a meu ver, é essencial, até porque, com as divergências existentes entre os Tribunais de Contas dos Estados e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, não houve a prestação de contas ao órgão federal repassador (FNDE) de parcela significativa de recursos federais transferidos a estados e municípios durante todo o ano de 1999, por conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola.

Ante todo o exposto, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Plenário.

DECISÃO Nº 223/2000 - TCU - PLENÁRIO²

- 1.Processo nº: TC 002.363/2000-6
- 2.Classe de Assunto: VII - Representação
- 3.Interessada: 6ª Secretaria de Controle Externo
- 4.Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
- 5.Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
- 6.Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado
- 7.Unidade Técnica: 6ª Secex
- 8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

² Publicada no DOU de 25/04/2000.

8.1. conhecer da representação formulada pelo titular da 6ª Secretaria de Controle Externo, com fulcro na alínea “e” do inciso I do art. 19 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para considerá-la procedente tendo em vista o entendimento firmado por este Tribunal no sentido da inconstitucionalidade dos arts. 3º e 11 da Medida Provisória nº 1.979-16, de 09 de março último, que “Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências”, por considerar que a atribuição de competência aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios para analisar prestações de contas de recursos federais infringe as disposições contidas nos arts. 70, 71, II e VI, e 75, da Constituição Federal;

8.2. informar às autoridades indicadas a seguir a necessidade de serem introduzidas modificações na Medida Provisória nº 1.979-16, de 09 de março último, de modo a afastar a inconstitucionalidade decorrente da sistemática de prestação de contas por ela instituída, encaminhando-lhes cópias desta Decisão, acompanhadas do Relatório e Voto que a fundamentaram:

8.2.1. ao Exmo. Senhor Presidente da República, por intermédio do Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

8.2.2. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

8.2.3. aos Presidentes das Comissões de Constituição e Justiça e de Redação, de Educação, Cultura e Desporto e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

8.2.4. aos Presidentes das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, de Educação e de Fiscalização e Controle do Senado Federal;

8.2.5. aos Líderes dos Partidos Políticos das duas casas legislativas;

8.2.6. ao Ministro de Estado da Educação;

8.3. solicitar ao Ministro de Estado da Educação a adoção das providências indispensáveis para que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE receba e analise as prestações de contas dos recursos federais repassados para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, devendo ser remetida cópia da Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentaram;

8.4. enviar, ainda, cópias desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentaram, à Secretaria Federal de Controle Interno, para conhecimento e providências no seu âmbito de atuação, e às Presidências dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para conhecimento;

8.5. orientar as Unidades Técnicas do Tribunal no sentido de que a despeito do disposto nos arts. 3º e 11 da MP nº 1.979-16, de 10/03/2000, a prestação de contas dos recursos federais transferidos a Estados e a Municípios, por conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, deve ser apresentada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, na condição de órgão federal repassador dos recursos;

8.6. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 12/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 05/04/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Relator), Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

IRAM SARAIVA
Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator

INFRAERO - LICITAÇÕES REALIZADAS PELA ENTIDADE

Representação

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo II - Classe VII - Plenário

TC-011.037/99-7

Natureza: Representação

Interessado: Guimarães Castro Engenharia Ltda.

Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO

Ementa: Representação contra licitações realizadas pela INFRAERO. Qualificação técnica. Exigência de atestados vinculados à execução de obras anteriores. Diligência. Legalidade da exigência de comprovação de capacitação técnico-operacional que evidencie a aptidão indicada no inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93. Jurisprudência do Tribunal. Impossibilidade da emissão de atestados, certidões ou declarações que não se refiram a experiências anteriores. Legalidade do procedimento. Conhecimento. Improcedência. Ciência ao interessado e ao presidente da INFRAERO. Arquivamento.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação formulada pela empresa Guimarães Castro Engenharia Ltda., nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, contra os termos dos Editais das Concorrências nºs 028/DADL/SBBR/98 e 007/CNPA/SBPA/99, no referente às exigências constantes das alíneas “e” e “i”, respectivamente, do item 6.1 dos mencionados Editais.

2.As licitações têm por objeto contratação de obras e serviços de engenharia. No caso da Concorrência nº 028/DADL/SBBR/98 (Aeroporto Internacional de Brasília), contratação para reforma, ampliação e modernização do terminal de passageiros – etapa 4; construção e montagem da subestação de navegação aérea; construção da pista de pouso 11R/29L e respectivas pistas de táxi; nova via de acesso à Base Aérea de Brasília – BABR; pátio de aeronaves 4 – remoto; pátio do terminal de cargas aéreas; pista de táxi “N”; ampliação do pátio principal de estacionamento de aeronaves; e reforço da pista de táxi “Q”. No caso da Concorrência nº 007/CNPA/SBPA/99 (Aeroporto Internacional Salgado Filho, Porto Alegre/RS), para construção do edifício garagem com 8 pavimentos, área de 44.400 m², diâmetro de 84 m e estacionamento descoberto com pavimentação intertravada tipo uni-stein, área de 29.600 m².

3.Insurge-se o interessado contra a exigência de atestados ou certidões de capacidade técnico-operacional da empresa licitante que comprovasse a execução de obras/serviços de características similares às das licitações acima referidas.

4. Traz como suporte ao seu pleito – anulação das licitações e “*devida interpretação do disposto na Decisão nº 767/98 – TCU – Plenário, no sentido de a exigência de capacidade técnico-operacional vincular-se, única e exclusivamente, à comprovação pela licitante da existência de instalações, aparelhamento e pessoal técnico para gerenciar a obra, adequado e disponível para a realização do objeto licitado*” – o entendimento desta Corte exarado no item 8.2.1 da mencionada Decisão, a saber:

“8.2.1. solicite, doravante, atestado de capacitação técnica, tanto do profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido por entidade competente, como das empresas participantes da licitação, com fulcro no inciso I do parágrafo 1º, c/c o inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93 e artigo nº 37, inciso XXI da Constituição Federal, sem, contudo, vincular este atestado ou declaração à execução de obra anterior;”

5. Argumenta o interessado que a “*solicitação de atestado de capacidade técnico-operacional, nos moldes formulados pelas Concorrências nº 028/98 e 007/99 da INFRAERO, é completamente inócua no que pertine ao objetivo de assegurar que a empresa licitante seja possuidora de conhecimento capaz de dar cumprimento às obrigações assumidas, na medida em que os atestados solicitados refletem uma situação pretérita não significando, por certo, que a licitante ainda possua, no presente, as mesmas condições existentes no passado.*” Além disso, limita a competição, com afronta à própria finalidade da licitação – selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, observado o princípio constitucional da isonomia –, conforme previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

6. Sustenta, ainda, que, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, podem ser fixadas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, sendo que a comprovação da qualificação técnica limita-se ao estabelecido no inciso II e § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93. Nessa linha, entende que a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação limitar-se-ia à aferição da capacidade técnico-profissional e à indicação das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação.

7. Por fim, ressalta que a INFRAERO deixou de solicitar, nos Editais em foco, a comprovação dos requisitos acima indicados, relativos à indicação das instalações e do aparelhamento disponíveis para a realização do objeto da licitação, estabelecendo, por outro lado, exigência relacionada à obra pretérita, “*sem nenhum fundamento de cunho legal, objetivo ou prático de eficácia reconhecida*”, com afronta ao art. 30, inciso II, §§ 1º e 5º, da Lei nº 8.666/93.

8. A 3ª SECEX, em primeira instrução, ao analisar as razões apresentadas pelo interessado, bem como os argumentos produzidos pela INFRAERO, quando do exame das impugnações aos Editais, no tocante ao ponto aqui questionado, entendeu que o enfoque deveria recair sobre o descumprimento do entendimento exarado no item 8.2.1 da Decisão nº 767/98 - TCU - Plenário, transcrito no item 4 retro, no que se

refere à ressalva ali contida de não se vincular a solicitação de atestado ou declaração de capacitação técnica à execução de obra anterior. Após citar jurisprudência desta Corte, e considerando a possibilidade de prejuízo aos interesses públicos, por entender que houve comprometimento do certame, da garantia de obtenção do menor preço e da observância ao princípio constitucional da isonomia entre os participantes, ofereceu proposta nos seguintes termos:

“18.1 conhecer da presente representação formulada pela empresa Guimarães Castro Engenharia Ltda., nos termos do art. 113, § 1º da Lei nº 8.666/93, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

18.2 com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/92, assinar o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que o Presidente da Empresa de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO adote as providências necessárias para o exato cumprimento da lei, promovendo as anulações da Concorrência Pública nº 028/DADL/SBBR/98, destinada à Contratação das Obras e Serviços de Engenharia da Reforma, Ampliação e Modernização do Terminal de Passageiros – Etapa 4, da Construção e Montagem da Subestação de Navegação Aérea, da Construção da Pista de Pouso 11R/29L e respectivas Pistas de Táxi, da nova Via de Acesso à Base Aérea de Brasília – BABR, do Pátio de Aeronaves 4 – Remoto, do Pátio do Terminal de Cargas Aéreas da Pista de Táxi ‘N’, da Ampliação do Pátio Principal de Estacionamento de Aeronaves, e do Reforço da Pista de Táxi ‘Q’, do Aeroporto Internacional de Brasília – DF, e da Concorrência Pública nº 007/CNPA/SBPA/99, para a Contratação das Obras e Serviços de Engenharia para Construção do Edifício Garagem com 8 Pavimentos, área de 44.400 m², diâmetro de 84 m e Estacionamento Descoberto com Pavimentação Intertravada Tipo Uni-Stein, área de 29.600 m² para o Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre – RS, por incluírem em seus Editais cláusulas (subitem 6.1, letra ‘e’ e subitem 6.1, letra ‘i’, respectivamente) que impõem aos interessados, para efeito de comprovar a capacidade técnico-operacional, a apresentação de atestados vinculados a realizações de trabalhos anteriores, além da exigência de quantidade mínima vedada pelo art. 30, inciso II, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, cláusulas estas que restringem o caráter competitivo dos certames;

18.3 remeter cópia da Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem à interessada e ao Presidente da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO.”

9. Como medida preliminar ao pronunciamento de mérito, determinei, por meio de Despacho, que fosse ouvido o presidente da INFRAERO acerca da matéria questionada, haja vista a necessidade de ser esclarecido se as exigências eram fundamentais para a comprovação da capacidade técnica das empresas licitantes e pertinentes ao objeto da licitação, em respeito ao princípio da motivação que rege os atos administrativos. Determinei, ainda, que fossem solicitadas informações acerca do estágio dos certames.

10. Em atendimento, o presidente da Empresa juntou as seguintes informações, em síntese:

- valor das obras: R\$ 93.597.446,70 (Brasília) e R\$ 10.407.750,50 (Porto Alegre);

- estágio, em 10/11/99: análise das propostas comerciais, aguardando-se, apenas, julgamento de MS impetrado por licitante para divulgar resultado do julgamento das propostas (Brasília) e julgamento de recursos da fase de habilitação (Porto Alegre);

- a exigência de qualificação técnica das licitantes é pedida com arrimo no art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e no Regulamento de Licitações e Contratos da INFRAERO, bem como na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Decisão nº 395/95 – TCU – Plenário, Decisão nº 412/99 – TCU – Plenário, Decisão nº 767/98 – TCU – Plenário), da Justiça Federal e do Superior Tribunal de Justiça, que reconhece a legalidade de tais exigências;

- renomados administrativistas consideram legal a inserção de tal exigência nos editais de licitação;

- há a necessidade de melhor qualificar os interessados em participar das licitações de obras complexas, principalmente as localizadas nos sítios aeroportuários;

- nesses casos, *“a INFRAERO procura, obedecendo os limites legais, cercar-se de um mínimo de cuidado para escolher entre empresas idôneas, considerando-se, neste sentido – idônea – a empresa que possui capacidade para contratar, capacidade para realizar o objeto licitado, e a capacidade financeira para assumir os encargos do contrato”*.

11. Além de transcrever vários exemplos da jurisprudência mencionada, o presidente da INFRAERO fez constar de seu expediente excertos de obras dos administrativistas Roberto Ribeiro Bazilli, Antônio Carlos Cintra do Amaral, Adilson Abreu Dallari e Marçal Justen Filho, todos em reforço ao seu entendimento de que a comprovação de capacidade técnico-operacional pode ser exigida, encontrando seu amparo legal no texto da Lei nº 8.666/93, art. 30, inciso II, bem como no interesse público a ser resguardado.

12. Ao final, registrou novamente seu entendimento de que nenhuma ilegalidade foi constatada nos certames licitatórios em questão, salientando que as concorrências se encontravam na fase final, sendo ambas as obras de extrema importância ao público usuário dos estabelecimentos aeroportuários de Brasília e Porto Alegre. E, ainda, que, desde o momento em que foram colocados em publicidade, os certames tiveram suas disposições criteriosamente analisadas pela INFRAERO, *“ficando acertado ser imperiosa a exigência de aporte gerencial da pessoa jurídica, consubstanciada no atestado técnico-operacional, sob pena de fracasso na futura contratação de empresa que não tenha qualificação – ISSO É FATO INCONTROVERSO, DEVIDAMENTE CONSTATADO EM CONTRATAÇÕES PROBLEMÁTICAS DA INFRAERO QUE NÃO TIVERAM TAL EXIGÊNCIA NA LICITAÇÃO, SE LIMITANDO SOMENTE AO ATESTADO TÉCNICO-PROFISSIONAL”*. Acrescentou que a sustação das licitações em foco, acaso determina-

das por este Tribunal, “*acarretarão imenso prejuízo, em detrimento do interesse público – com a agravante de que ambas as licitações já se encontram na fase final*”. (grifos do original)

13. Apresentadas as informações solicitadas ao presidente da INFRAERO, a 3ª SECEX procedeu à nova instrução, entendendo o AFCE responsável pelo trabalho que não foram indicados os elementos capazes de justificar tecnicamente a necessidade de comprovação pelos licitantes da realização de obras/serviços nas quantidades mínimas fixadas nos editais. Consequentemente, além de não esclarecer a questão suscitadas nos autos, não teria restado demonstrado que a fixação dos requisitos de habilitação técnica “*não maculam os certames por exigências excessivas ou descabidas, em detrimento dos princípios esculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93*”.

14. Como conclusão, a instrução ratifica a proposta anterior (item 8 retro), apresentando, todavia, sugestão alternativa, abaixo transcrita, por entender que a suspensão dos mencionados certames demandaria vários meses para que novos procedimentos atingissem os atuais estágios, com dano para a Administração e para o interesse público:

“20.1 conhecer da representação formulada nos termos do art. 113, § 1º da Lei nº 8.666/93, para considerá-la procedente;

20.2 determinar à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO que, ao exigir elementos comprobatórios de capacitação técnica, na forma do art. 27, II, c/c o art. 30, II e § 1º, da Lei nº 8.666/93, não vincule os atestados ou certidões à prestação anterior de serviços ou à execução anterior de obras, conforme entendimento jurisprudencial desta Corte firmado por meio da Decisão Plenária nº 767/98;

20.3 fixar o prazo de quinze dias, nos termos do art. 71, IX, da Constituição, c/c os artigos 45 da Lei nº 8.443/92 e 195 do Regimento Interno, para o Presidente da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO adotar as providências necessárias para o exato cumprimento do disposto nos artigos 30, II e § 1º da Lei nº 8.666/93 e 37, XXI, da Constituição, e adaptar o Regulamento de Licitações e Contratos da INFRAERO e o Edital Padrão para obras e serviços de engenharia à determinação constante do subitem precedente, comunicando-se a este Tribunal sobre o cumprimento da medida;

20.4 encaminhar cópia da Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem ao interessado.”

15. O Titular da Unidade Técnica salienta em sua manifestação, no tocante à qualificação técnica do licitante, que “*sua normatização enseja entendimentos divergentes, o que pode dificultar e até mesmo comprometer a adequada aferição da capacidade e da qualificação do licitante para executar o objeto da licitação*”. Prossegue, enfatizando que “*nenhuma regra jurídica, até o presente, conseguiu de forma efetiva e eficaz dar translúcida interpretação aos requisitos que formam a qualificação técnica do licitante*” e, por conseguinte, diante das ponderações apresentadas pelo presidente da INFRAERO, acolhe a proposta alternativa oferecida pela instrução, logo acima transcrita.

É o Relatório.

VOTO

Registro, inicialmente, que a presente Representação, formulada nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, merece ser conhecida.

2.No tocante ao mérito da matéria contida na inicial, saliento que já foi objeto de inúmeras deliberações no âmbito desta Corte, tendo suscitado, inclusive, produtivos debates entre os seus membros. Da mesma forma, os doutrinadores enfrentam discussões acerca do tema, não sendo raro evoluções de entendimentos. Percebe-se, logo, que não se trata de tema de tranqüila e mansa jurisprudência como quiseram fazer crer o interessado e o presidente da INFRAERO.

3.Ressalte-se, inclusive, que, na oportunidade em que foi aprovada a Decisão nº 767/98 – TCU – Plenário, sustentei entendimento diverso do que, por fim, constou da referida deliberação. Naquela assentada, submeti ao Colegiado proposta no sentido de que não haveria amparo legal para a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional, em razão do veto presidencial à alínea “b” do § 1º do art. 30 do projeto de lei, posteriormente convertido na Lei nº 8.666/93. Adicionalmente, defendi que as experiências de uma pessoa jurídica nada mais são do que o acúmulo de conhecimentos adquiridos pelos integrantes de seus quadros de pessoal, bastando, portanto, para assegurar o cumprimento de obrigações assumidas com a Administração, garantida, por certo, a saúde econômico-financeira do licitante capaz de viabilizar a mobilização dos demais recursos e técnicas necessários à consecução da obra/serviço. Todavia, não obstante tal entendimento, contava o Colegiado, na Sessão em que foi prolatada a referida Decisão, com “quorum” qualificado, tendo acolhido o meu posicionamento apenas os Exmos. Srs. Ministros Carlos Átila e Valmir Campelo. Fomos, portanto, votos vencidos, expressamente consignados em Ata.

4.Assim, e considerando que as deliberações do Tribunal emanam de Órgãos Colegiados, não constituindo decisões singulares, passei a adequar, a partir de então, a minha atuação à orientação predominante na Casa. Nessa linha, entendo conveniente aperfeiçoar tal orientação, com o objetivo de que possa ser efetivamente observada pelos órgãos e entidades jurisdicionados. Portanto, assim atuei no presente Voto, passando, a seguir, a tratar do mérito da questão submetida à apreciação desta Corte.

5.A verificação da qualificação técnica, conforme consta do art. 30 da Lei nº 8.666/93, bem como da econômica, tem por objetivo assegurar que o licitante estará apto a dar cumprimento às obrigações assumidas com a Administração, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, não podendo a sua comprovação ser feita mediante a formulação de exigências desarrazoadas, que comprometam a observância do princípio constitucional da isonomia.

6.Com efeito, na linha defendida pela Decisão nº 767/98 – TCU – Plenário, há que ser entendido que o inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93 pode ser dividido em duas partes. Uma relativa ao licitante e outra ao pessoal técnico que integra o seu corpo de empregados. A primeira, que cuida da comprovação de aptidão do interessado para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do

aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação refere-se, pois, no presente caso, à pessoa jurídica. A outra, qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos, dirige-se especificamente aos seus profissionais.

7. Prosseguindo, a limitação contida no § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 aplica-se exclusivamente à comprovação da qualificação técnica dos profissionais que se responsabilizarão pelos trabalhos. Por conseguinte, a comprovação de aptidão do interessado, conforme mencionado no item anterior, há que ser exigida e feita com base em parâmetros distintos, de forma a assegurar o cumprimento das obrigações assumidas, na forma estabelecida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

8. Logo, as exigências de qualificação técnica não estão limitadas à capacitação técnico-profissional. Esta é que deve observar o limite imposto pelo § 1º do art. 30 da Lei.

9. Considerando, pois, que a indicação do pessoal técnico e as exigências da comprovação de sua qualificação são necessárias, porém não suficientes, a habilitar tecnicamente o interessado, cabe identificar a melhor forma de atender aos comandos constitucional e legal que determinam a aferição da capacidade de o licitante cumprir as obrigações assumidas.

10. Retornando ao texto da Lei nº 8.666/93, art. 30, inciso II, a Administração pode solicitar, além da indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com tal objeto. Assim, a forma como tais requisitos devem ser exigidos é que vai demonstrar a observância do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, no que concerne à limitação das exigências e, conseqüentemente, à observância do princípio da isonomia.

11. Conforme mencionado no Voto Revisor que fundamentou a Decisão nº 767/98 – TCU – Plenário, ao transcrever palavras do Professor Adilson Abreu Dallari acerca da matéria, o veto presidencial à alínea “b” do § 1º do art. 30 do projeto da lei de licitações *“não proíbe o estabelecimento de requisitos de capacitação técnico-operacional, mas sim, retira a limitação específica relativa à exigibilidade de atestados destinados a comprová-la, deixando que a decisão quanto a essa questão fique ao critério da autoridade licitante, que deve decidir quanto ao que for pertinente, diante de cada caso concreto, nos termos do art. 30, II”*. Citando, a seguir, Marçal Justen Filho, concluiu o Relator que a exigência de atestado de capacitação técnica da empresa *“é perfeitamente compatível e amparada legalmente”*.

12. Neste ponto, julgo oportuno retomar o que mencionei no item 2 deste Voto. Os doutrinadores também não têm entendimento pacífico sobre a matéria, não sendo rara a revisão de posicionamento. Esse foi o caso de Marçal Justen Filho, citado por mim e pelo Ministro-Revisor, por ocasião do processo que culminou na Decisão nº 767/98 – TCU – Plenário. Na 5ª edição, revista e ampliada, de sua obra *“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (de acordo com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e com a Lei federal nº 9.648, de 27 de maio de*

1998)”, Ed. Dialética, passou a considerar pertinente a exigência de qualificação técnico-operacional. Aliás, em longas e cuidadosas considerações, discorreu sobre as razões que o fizeram mudar de entendimento. Por pertinentes e merecedoras de profundas reflexões, permito-me transcrever trechos de seus comentários ao art. 30 da Lei nº 8.666/93:

“... O art. 30 teve sua racionalidade comprometida em virtude desses vetos. Logo, é impossível afirmar com certeza que determinada interpretação é a única (ou melhor) comportada pela regra. Trata-se de uma daquelas hipóteses em que a evolução social (inclusive e especialmente em face da jurisprudência) determinará o conteúdo da disciplina para o tema ...

(...) Em última análise, não se busca apenas a solução objetiva para impasses, mas se percebe a capacidade subjetiva de enfrentá-los e resolvê-los – especialmente quando novos e desconhecidos. Presume-se que a capacidade de resolver problemas é ampliada através da experiência. Aquele que dispõe de conhecimento técnico, de natureza teórica, está preparado para resolver as dificuldades conhecidas e descritas nos livros. Mas estará pouco habilitado para enfrentar o desconhecido, resultado da riqueza das circunstâncias do mundo em que vivemos. O futuro não é mera repetição do passado e a experiência se torna relevante não porque o sujeito já conheceria todos os problemas, mas porque desenvolveu a capacidade de encontrar soluções. Para indicar esse ângulo da questão, pode-se usar a expressão experiência-qualificação.

É evidente que a questão da habilitação na licitação se relaciona com a ‘experiência-qualificação’. Não se trata de investigar se os licitantes seriam titulares de ‘conhecimento técnico’. ...

A exigência de experiência anterior, alicerçada na regra do art. 30, inc. II, da Lei nº 8.666, não se restringe à titularidade de conhecimento técnico para executar o objeto. A disposição autoriza limitar o acesso ao certame apenas aos licitantes titulares de experiência-qualificação.

(...)

Mas experiência-qualificação não apresenta natureza jurídica idêntica à da inteligência. Enquanto essa é qualidade intrínseca do ser humano (ressalvados os fenômenos denominados de ‘inteligência artificial’), a experiência-qualificação pode ser adquirida por organizações empresariais. Não apenas as pessoas físicas, mas também as empresas acumulam potencial para enfrentar e vencer problemas.

Toda a doutrina reconhece que a conjugação de esforços permanente e a interiorização de valores comuns produz organizações estáveis, cuja existência transcende os indivíduos que a integram. ...

(...)

O desempenho profissional e permanente da atividade empresarial conduz ao desenvolvimento de atributos próprios da empresa. Um deles seria sua capacidade de executar satisfatoriamente encargos complexos e difíceis. Pode-se utilizar a expressão ‘capacitação técnica operacional’ para indicar essa modalidade de experiência-qualificação, relacionada com a idéia de empresa. Não se trata de haver

executado individualmente uma certa atividade, produzida pela atuação de um único sujeito. Indica-se a execução de um objeto que pressupõe a conjugação de diferentes fatores econômicos e de uma pluralidade (maior ou menor) de pessoas físicas (e, mesmo, jurídicas). O objeto executado revestia-se de complexidade de ordem a impedir que sua execução se fizesse através da atuação de um sujeito isolado. Portanto, não se tratou de experiência pessoal, individual, profissional. Exigiu-se do sujeito a habilidade de agrupar pessoas, bens e recursos, imprimindo a esse conjunto a organização necessária ao desempenho satisfatório.

(...)

Independentemente da variante que se adote, é inquestionável que a experiência-qualificação apresenta peculiaridades distintas quando caracterizável como qualificação técnica profissional e como qualificação técnica operacional. As diferenças derivam da distinta natureza das duas espécies de sujeito, mas também da diversidade quanto à própria atividade envolvida. A qualificação técnica profissional configura experiência do ser humano no desenvolvimento de sua atividade individual. É atributo pessoal, que acompanha sua atuação no mundo. O ser humano tem existência limitada no tempo, o que acarreta a transitoriedade de seus potenciais.

Já as organizações empresariais transcendem à existência limitada das pessoas físicas que as integram. Sua qualificação para o exercício de certos empreendimentos decorre da estrutura organizacional existente. A substituição de alguns membros da organização pode ser suportada sem modificações mais intensas do perfil da própria instituição. Aliás, a alteração da identidade de alguns sujeitos pode ser totalmente irrelevante para a identidade da organização em si mesma. Portanto, a experiência-qualificação empresarial pode ser mantida, ainda quando o decurso do tempo produza modificação das pessoas físicas vinculadas ao empreendimento.

(...)

... O novo texto que se pretendia consagrar através da Lei nº 8.883 também mereceu o veto presidencial (que consignou a constituição de uma comissão especial para estudo da matéria). Por resultado, tornou-se muito difícil a Administração estabelecer regras adequadas para avaliar a capacitação técnica dos interessados, o que pode representar ampliação do universo de participantes às custas da ampliação do risco de contratos mal-executados e de sérios prejuízos ao interesse público.

(...)

Enfim, lei proibindo providências necessárias a salvaguardar o interesse público seria inconstitucional. Se exigências de capacitação técnico-operacional são indispensáveis para salvaguardar o interesse público, o dispositivo que as proibisse seria incompatível com o princípio da supremacia do interesse público.

Diante disso, deve-se adotar para o art. 30 interpretação conforme a Constituição. A ausência de explícita referência, no art. 30, a requisitos de capacitação técnico-operacional não significa vedação à sua previsão. A cláusula de fechamento contida no § 5º não se aplica à capacitação técnico-operacional, mas a outras exigências.

(...)

Admitir exigência de capacitação técnico-operacional recoloca o problema de limites. Ou seja, se a Administração pode exigir experiência anterior, há alguma restrição à sua liberdade? A discricionariedade da Administração, ao disciplinar o tema, encontraria algum limite?

Observe-se que os vetos presidenciais – que deram origem a todas essas dificuldades – fundaram-se na necessidade de evitar exigências excessivas. ...

Não se pode extrair daí que a supressão de limitações explícitas produziram ausência de limites à discricionariedade administrativa. É claro que os dispositivos vetados não podem ser aplicados, tal como se tivessem existência jurídica. ...

Os dispositivos vetados, ainda que não tenham vigência como lei, servem como parâmetros exemplificativos. O intérprete não está obrigado a adotar limites dessa ordem, mas não pode acolher exigências desproporcionalmente mais elevadas do que as contidas nos dispositivos vetados.

(...)

A Lei proíbe requisitos de quantidades mínimas ou prazos máximos, o que tem que ser interpretado em termos. É claro que a vedação examinada não exclui o dimensionamento numérico da experiência anterior, para fins de fixação da equivalência ao objeto licitado. Ou seja, admite-se exigência de experiência anterior na execução de obras ou serviços similares. Isso envolve uma certa dificuldade, pois a similitude tanto envolve questões ‘qualitativas’ quanto ‘quantitativas’. Pode-se avaliar a experiência anterior quer tendo em vista a natureza (qualitativa) da atividade como também em função das quantidades mínimas ou dos prazos máximos na execução de prestações similares. Existem situações em que o fator quantitativo é relevante, para fins de qualificação técnico-profissional. É inviável reputar que um particular detém qualificação técnica para serviço de trezentas máquinas simplesmente por ser titular de bom desempenho na manutenção de uma única máquina. A Lei consagrou preconceito insustentável, pois a boa execução de quantidades mínimas e (ou) com prazos máximos pode ser a única forma de evidenciação da qualificação técnico-profissional. Seria reprovável a exigência de experiência anterior com quantidades mínimas ou prazos máximos se isso fosse desnecessário para comprovação da qualificação técnica do sujeito, em função das peculiaridades do objeto licitado.

(...)

Vale insistir acerca da inconstitucionalidade de exigências excessivas, no tocante à qualificação técnica. Observe-se que a natureza do requisito é incompatível com disciplina precisa, minuciosa e exaustiva por parte da Lei. É impossível deixar de remeter à avaliação da Administração a fixação de requisitos de habilitação técnica. Essa competência discricionária não pode ser utilizada para frustrar a vontade constitucional de garantir o mais amplo acesso a licitantes, tal como já exposto acima. A Administração apenas está autorizada a estabelecer exigências aptas a evidenciar a execução anterior de objeto similar. Vale dizer, sequer se autoriza exigência de objeto idêntico. ...”

13. Assim, na linha ora defendida pelo administrativista Marçal Justen Filho, que passo a adotar pelos bem fundamentados argumentos, certo é, portanto, que há amparo legal para que se exija comprovação de qualificação técnico-operacional, posição, aliás, conforme anteriormente mencionado, sustentada por esta Corte de Contas. Todavia, cabe discutir a disciplina de tal exigência haja vista que a Decisão nº 767/98 – TCU – Plenário consignou limitação no sentido de não permitir a vinculação de atestados ou declarações à execução de obra anterior.

14. A propósito, a permissão para a exigência de atestados de comprovação de aptidão, aí também compreendida a capacidade técnico-operacional, encontra amparo nos §§ 3º e 4º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, cuja redação contempla:

“§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.”

15. Por outro lado, as limitações de tempo ou época ou ainda de locais específicos, mencionadas no § 5º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, encerra controvérsias. Esta Corte, ao prolatar a Decisão nº 767/98 – TCU – Plenário, conforme já mencionado, reafirmou entendimento anterior da Corte no sentido de que pode ser exigida comprovação de capacidade técnico-operacional por meio da exigência de atestados, não sendo permitido, contudo, vincular os atestados ou declarações à execução de obra anterior, atendendo à disposição expressa no referido dispositivo legal. Todavia, há que se refletir sobre tal disciplina.

16. O que se busca por meio de atestados, certidões ou declarações é, inevitavelmente, algo situado em tempo pretérito. Ou seja, não há como se desvincular esses documentos de experiência anterior experimentada pelo licitante. Eles servirão para registrar/reproduzir atos ou fatos conhecidos, capazes de demonstrar, sempre, experiência anterior. Logo, parece paradoxal permitir a exigência de atestados para comprovar capacidade técnico-operacional e, ao mesmo tempo, proibir que se refiram a situações passadas.

17. Nesse aspecto, conforme salientado por Marçal Justen Filho, a comprovação estará sempre relacionada à experiência anterior, nos limites consagrados no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Caberá, assim, ao aplicador da lei fazê-lo, observando que as exigências não poderão ser de tal ordem que superem ou sejam desnecessárias ao objeto pretendido, sob pena de, aí sim, comprometer o princípio da isonomia.

18. Por fim, no tocante ao entendimento da Unidade Técnica de que os itens questionados também englobam ilegalidade relacionada à exigência de quantidades mínimas nos atestados, permito-me discordar. Na verdade, a exemplo do disposto no § 1º, inciso I, e § 2º do art. 30, o atestado pode ser solicitado fazendo referência às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação. Esta é a redação dos itens atacados, não representando, pois, afronta à Lei.

19. Feitas essas extensas considerações acerca do tema apresentado pelo interessado, e considerando a linha jurisprudencial desta Corte de Contas, entendo que a exigência impugnada não representa afronta aos art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, 3º e 30 da Lei nº 8.666/93.

Ante o exposto, dissentindo das manifestações consignadas nos autos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

DECISÃO Nº 285/2000-TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC nº 011.037/99-7
2. Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessado: Guimarães Castro Engenharia Ltda.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária -

INFRAERO

Vinculação: Ministério da Defesa

5. Relator: MINISTRO ADHEMAR PALADINI GHISI.

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 3ª SECEX

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

DECIDE:

8.1. conhecer da presente Representação, formulada nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93 para, no mérito, considerá-la improcedente;

8.2. dar ciência da deliberação ora proferida, bem como do Relatório e Voto que a fundamentaram ao interessado e ao presidente da INFRAERO;

8.3. arquivar os autos.

9. Ata nº 13/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 12/04/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
na Presidência

ADHEMAR PALADINI GHISI
Ministro-Relator

¹ Publicada no DOU de 04/05/2000.

**MRE - AUDITORIA NAS EMBAIXADAS DO BRASIL EM KUALA
LUMPUR, CINGAPURA, BANGKOK E NOVA DELHI**
Relatório de Auditoria no Exterior

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo I - Classe V - Plenário

TC-013.441/1999-0

Natureza: Relatório de Auditoria no Exterior

Órgão: Ministério das Relações Exteriores - Embaixadas do Brasil em Kuala Lumpur, Cingapura, Bangkok e Nova Delhi

Responsáveis: Geraldo Affonso Muzzi, Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva, Sérgio Barcellos Telles, Paulo Dyrceu Pinheiro, Fábio Vaz Pitaluga, Ruy Antônio Neves Pinheiro de Vasconcelos, Arnaldo Carrilho, Luiz Filipe de Macedo Soares Guimarães, Fernando Cacciatore de Garcia e Vera Lúcia Barrouin Crivano Machado.

Ementa: Relatório de Auditoria. Existência de impropriedades. Gastos incompatíveis com o interesse público. Infrações a normas legais. Discussão de questões de natureza operacional. Determinações. Juntada oportuna às contas do Escritório Financeiro de Nova Iorque relativas ao exercício de 1999.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria realizada nas embaixadas do Brasil em Kuala Lumpur, Cingapura, Bangkok e Nova Delhi.

2.Com o intuito de evitar a prolixidade que finda por inviabilizar a leitura dos Relatórios, passo a transcrever os trechos que considero mais relevantes do relatório da equipe de auditoria por mim coordenada, a começar pelo Capítulo VI do aludido Relatório, que trata de “Aspectos Operacionais de Caráter Geral”, por considerar como a parte mais relevante de nosso trabalho. Desnecessário comentar que tais aspectos operacionais foram detectados a partir da verificação das realidades das rotinas praticadas pelas Unidades, incluindo diversos procedimentos contrários às normas vigentes.

3.Em seguida, após transcrever a visão geral de cada uma das embaixadas, trazida pela equipe, sintetizarei os principais achados de auditoria relativos às respectivas Unidades.

"VI - ASPECTOS OPERACIONAIS DE CARÁTER GERAL

Pretendemos, neste tópico, tecer algumas considerações de natureza crítica acerca da sistemática de manutenção dos postos no exterior. Nossa abordagem será dividida em duas partes: questões de ordem burocrática e quesitos de natureza operacional (não obstante aqueles de ordem burocrática também concorrerem para a redução da eficácia e, por conseqüência, afetarem a operacionalidade das Unidades).

VI.1 - QUESTÕES DE ORDEM BUROCRÁTICA

1. De início, é bom destacar que desde a etapa de planejamento dos trabalhos restou patente que a manutenção das embaixadas brasileiras no exterior é marcada por uma forte burocracia, que permeia todos os processos, da liberação dos recursos à prestação de contas. Considerando que noções gerais acerca do funcionamento das embaixadas integraram o item IV deste Relatório, permitimo-nos adentrar diretamente no mérito das questões, sem necessidade de descrições adicionais.

2. Começemos nossas considerações pelo princípio do processo, ou seja, a preparação dos orçamentos. Como já mencionado no subtítulo IV.3 (item 3), a Proposta Orçamentária do Posto (POP) deve ser encaminhada à Secretaria de Estado - SERE até uma certa data fixada por esta não há como se negar que as propostas orçamentárias constituem inegável instrumento de planejamento, essencial mesmo. Ocorre que no âmbito do Ministério das Relações Exteriores as propostas não são consideradas. De fato, tivemos a confirmação de que, após recebidas pela SERE, as POPs vêm sendo simplesmente arquivadas e, por mais absurdo que pareça, não é dado aos diversos postos qualquer retorno acerca da aprovação, ou não, de suas propostas. Os postos não têm noção de quanto será seu orçamento, até que comecem realmente a receber os recursos (salvo, evidentemente, os recursos destinados ao custeio de pagamentos de natureza contratual, de caráter continuado, que são sempre recebidos, a exemplo do pagamento de salários e aluguéis). Pode-se dizer que na sistemática que vem sendo praticada, a POP visa tão-somente a subsidiar a elaboração do orçamento do MRE, ou seja, a proposta orçamentária que virá a ser submetida à Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF. Está longe de constituir uma ferramenta de que possam os postos se utilizar para o planejamento e programação de suas atividades.

3. Cite-se como exemplo de tudo o quanto dissemos, a programação cultural que vem sendo desenvolvida para a embaixada brasileira na Índia, para o ano de 1999. Os projetos estão especificados, os custos devidamente relacionados, enfim, as idéias de divulgação encontram-se claramente definidas. Ocorre, entretanto, que até o término de nossos trabalhos, a Unidade não sabia, ainda, se viriam ou não recursos financeiros para que tais projetos fossem implementados. Ora, a implementação dos projetos requer tempo, preparação prévia: são necessários contatos para a obtenção dos espaços físicos (seja mediante aluguel ou mesmo da cessão gratuita); uma divul-

gação adequada, de forma a permitir que os eventos efetivamente sirvam como vetor de difusão da riqueza cultural brasileira.

4. A precariedade na definição orçamentária sujeita-nos aos vexames do improviso. Considerando-se que os eventos representam um autêntico trabalho de marketing da imagem brasileira, ou são bem feitos, ou é melhor que não existam. Felizmente, a competência dos servidores do Itamaraty tem, apesar dos percalços, conseguido minorar os problemas. Veja-se, por exemplo, que o *stand* do Brasil na “Feira Internacional G-15”, na Malásia, realizada em 1997, atraiu, por sua beleza e originalidade, até mesmo a visita do Primeiro-Ministro daquele País.

5. Porém são fardos por demais pesados para que sejam lançados sobre nossos diplomatas. Se alguns dos eventos são coroados pelo sucesso, outros não o são, afinal, mesmo a criatividade e o improviso também têm seus limites, significativamente ampliados quando se trabalha de forma planejada.

6. Mas a questão da desconsideração das Propostas Orçamentárias dos Postos é apenas o início dos problemas. Com o recebimento dos recursos, deparam-se os postos com outro: a pluralidade de contas-correntes bancárias. A sistemática atualmente adotada pelo Ministério das Relações Exteriores exige que haja uma conta-corrente bancária para cada dotação diferente (existem hoje 21 dotações), conforme previsto no item 127 do Guia de Administração dos Postos - GAP (felizmente para a maioria dos postos, nem todos movimentam tantas dotações). Além dessas, é exigida a manutenção de uma outra conta bancária específica para que seja depositada a arrecadação relativa à renda consular. Imagine-se, agora, as dificuldades enfrentadas pelo gestor para manter conciliado o saldo de tantas contas. E mais ainda, o cuidado de não emitir cheques para pagamento de despesas em contas correntes erradas. Isso sem mencionarmos o custo de manutenção de tantas contas, que multiplicado pelo número de postos brasileiros espalhados pelo mundo ganhará alguma significância.

7. A análise da existência das diversas contas bancárias não pode, todavia, ser dissociada de um outro problema, que na verdade é sua causa: a existência de tantas “dotações”. Por que não pode uma embaixada, que recebe recursos parcos, tê-los todos em uma única “dotação”, denominada, por exemplo, “atividades no exterior”; ou duas “dotações”, ou ainda três: uma para pagamento de pessoal, em geral, uma para a aquisição de material permanente e uma terceira para todas as demais despesas do posto. Convenhamos que a existência de vinte e uma dotações é algo kafkiano.

8. As tentativas empreendidas pelo Ministério das Relações Exteriores no sentido de simplificar esse procedimento, embora existam, têm se mostrado por demais tímidas. De perceptível, somente a fusão das antigas dotações “Manutenção da Chancelaria” e “Manutenção da Residência” em uma nova dotação denominada “Manutenção do Posto”.

9. A simplificação do critério de transferências com a supressão, ou redução significativa, do número de dotações redundaria na conseqüente redução do número de contas correntes bancárias. Reduziria, também, o “engessamento” por que passam os postos no exterior; veja-se que absurdo, os postos possuem recursos financeiros mas não podem pagar suas contas de luz, água e telefone, porque as verbas disponí-

veis são de outra dotação. Enquanto o dinheiro permanece parado em algumas contas correntes das embaixadas, paga-se multa pelo atraso no cumprimento de outras obrigações. É um contra-senso o pagamento de multas em situações de contenções orçamentárias, como as que vêm passando as embaixadas brasileiras.

10. Mais que isso, a alteração do atual sistema de “dotações” traria também, como consequência positiva, a simplificação dos procedimentos adotados para a prestação de contas.

11. Detalhando um pouco mais o assunto, atualmente o posto é obrigado a remeter, a cada semestre, uma prestação de contas para cada uma das dotações recebidas (novamente, houve simplificação, ainda que acanhada, uma vez que antes as prestações de contas eram trimestrais). Não apenas isso, mas se exige também uma prestação de contas para cada fonte de recursos utilizada. Assim, se existem recursos de uma mesma dotação, só que de duas fontes diferentes, no mesmo período, o posto terá de elaborar duas prestações de contas. Inicia-se, assim, a multiplicação dos papéis.

12. Só que essa é a regra geral, válida apenas para as dotações mais comumente utilizadas. Para complicar um pouco mais, existem dotações que, quando recebidas, exigem imediata prestação de contas (prazo de quinze dias após a utilização dos recursos), a exemplo de “Despesas Não-Recorrentes”, “Transporte de Bagagem”, “Equipamento e Material Permanente”, e outras. Ora, veja-se que prática anacrônica: cada vez que se compra um computador, uma mesa, uma cadeira, é preciso fazer uma prestação de contas. Pergunta-se: por que não juntar todas as aquisições e prestar-se contas apenas ao final do ano? Aliás, a mesma pergunta pode ser feita em relação a todas as outras dotações; a maioria significativa dos gestores da Administração Pública Federal tem por prática prestar contas uma vez ao ano, ao término do exercício financeiro. Por que, então, exigir-se dos embaixadores mais do que é cobrado dos demais agentes responsáveis?

13. Por vezes, os exemplos falam mais alto que a descrição dos fatos: o excesso burocrático do Ministério das Relações Exteriores fez com que a embaixada brasileira na Índia, ao longo do ano de 1998, tivesse que apresentar 82 (oitenta e duas) prestações de contas! Existem prestações de contas que beiram o ridículo, pela baixíssima materialidade e irrelevância dos fatos: prestação de contas da compra de baterias para o gerador, prestação de contas relativa à troca de lâmpadas para o sistema de purificação de água, prestação de contas do pagamento de seguro de um veículo...um verdadeiro absurdo.

14. Ainda que não se faça necessário porque demais sabido, somos levados a ressaltar que o ato de prestar contas também demanda recursos: humanos, materiais, financeiros. Servidores têm que se envolver com a tarefa de prestar contas; são necessários computadores, calculadoras; depois vem o serviço de transporte da mala diplomática; segue-se, então, o recebimento desses papéis pelo Escritório Financeiro de Nova Iorque que, supõe-se, faça uma análise sobre as informações disponíveis. Indaga-se: não existem tarefas mais relevantes a serem realizadas? Institui-se a burocracia pela burocracia.

15. Aliás, indo um pouco mais longe, questiona-se mesmo a eficácia dessas prestações de contas, uma vez que se constituem, em essência, de uma simples relação de despesas. Ora, se houver a intenção de burla, as despesas “ilegítimas” obviamente serão discriminadas, nas prestações de contas, sob o manto de uma outra despesa qualquer, considerada como legítima. Tal prática não seria, em hipótese alguma, detectada pelo Escritório Financeiro de Nova Iorque. Exemplos não faltam neste Relatório de despesas passíveis de impugnação que foram simplesmente aceitas, na forma em que foram discriminadas nas respectivas prestações de contas. Conforme pudemos observar, as ressalvas feitas pelo Escritório Financeiro de Nova Iorque referem-se apenas a aspectos formais, relacionados à classificação das despesas (ex: despesas com telefones devem ser pagas com recursos da dotação “Comunicações”, e não da Dotação “Manutenção do Posto”).

16. De tudo isso, melhor seria mesmo que as prestações de contas fossem apenas anuais, uma única por posto. O Escritório Financeiro de Nova Iorque, por sua vez, ao receber as prestações de contas deveria selecionar algumas, por amostragem, e requisitar todos (ou apenas alguns) os comprovantes de despesas relacionados. É a única forma de se obter alguma eficácia no procedimento, uma vez que não existe qualquer tipo de fiscalização “in loco”.

17. A redução do número de dotações foi aventada, também, pela equipe de auditoria coordenada pelo Exmo. Sr. Ministro Marcos Vilaça, no TC-926.660/98 (Decisão Plenária nº 868/98). A respeito, os esclarecimentos do MRE se limitam a informar a contratação da empresa Trevisan Consultores, para a elaboração e implantação de um “Sistema Integrado de Gestão Orçamentária e Financeira do Ministério das Relações Exteriores”. Não temos a convicção de que a contratação da referida empresa, desconhecidora das práticas adotadas no âmbito público, venha a apresentar as soluções mais adequadas para os problemas atualmente sentidos no âmbito daquela Pasta.

17.1. Não obstante, confiamos em que o bom-senso do Ministério das Relações Exteriores venha a considerar firmemente as críticas e sugestões apresentadas por esta Corte de Contas, já reiteradas em diversas oportunidades, não apenas pela larga experiência que conta este Tribunal na análise de sistemas e modelos de gestão pública, mas também em face de sua competência constitucional para a realização de auditorias de natureza operacional.

18. Aproveitando-nos do tema “prestações de contas”, valemo-nos da oportunidade para realçar o equívoco que seria, em nosso entendimento, exigir-se que cada um dos postos, individualmente, prestasse contas em separado a este Tribunal. De igual forma, nos afigura ineficaz também a inclusão dos demonstrativos individuais destes muitos postos no processo de Tomada de Contas do Escritório Financeiro de Nova Iorque, em uma espécie de “consolidação”, procedimento que, como já vimos, vem sendo defendido por alguns segmentos junto a esta Corte.

18.1. Justificamos nossa posição: os diversos processos de tomadas e prestações de contas somente têm sentido com a participação do Controle Interno; é dizer que somente teria eficácia a exigência das contas dos diversos postos se a Ciset/MRE

realizasse auditorias “in loco” e agregasse seus relatórios a tais processos. Ocorre que tal situação ideal é inviável, por uma simples questão de custos. Restaria ao Tribunal, então, o recebimento de peças análogas àquelas que já são remetidas ao Escritório Financeiro de Nova Iorque que, como já demonstramos, nada revelam ou detectam a não ser falhas de natureza meramente formal.

19. Também cabe registrar o anacronismo das rotinas utilizadas para a arrecadação da renda consular. A questão foi abordada pela primeira vez pelo Exmo. Sr. Ministro Marcos Vilaça, por ocasião da Relatoria do TC-929.660/98-6 (Decisão nº 868/98 - Plenário), quando o Tribunal determinou ao MRE que estudasse “a possibilidade de autorizar os Postos arrecadadores a reterem parte dos recursos arrecadados para os fins acima expostos e outros que o Ministério julgar convenientes, alterando, se for preciso, a legislação específica sobre a matéria, sem prejuízo das precauções contábeis para a manutenção de um efetivo controle sobre os valores arrecadados e a sua destinação, encaminhando resultados desses estudos ao TCU no prazo de 180 dias”.

19.1. Novamente, o Ministério das Relações Exteriores deixa de adotar uma medida concreta, alegando que “os tributos cobrados por repartições públicas devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional”, e que eventuais mudanças, “dado o envolvimento de diversos órgãos, revestir-se-ia de grande complexidade”.

19.2. É certo que os recursos de natureza tributária devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional, inclusive dentro do princípio da manutenção de um caixa único. A complexidade alegada também existe, por certo, quando se objetiva a formulação de mudanças; não deve, contudo, conduzir à inércia. Enquanto o assunto não é regulamentado em nível federal, simples mudanças de rotinas administrativas praticadas no âmbito daquele Ministério podem representar soluções paliativas igualmente eficazes. Veja-se, por exemplo, a hipótese do estabelecimento de um “sistema de compensação”, em que os postos no exterior, ao invés de remeterem a renda consular arrecadada ao Brasil, simplesmente deixariam de receber novos recursos, no valor exato da arrecadação. Do ponto de vista contábil não haveria qualquer alteração. Por seu turno, o MRE permaneceria recolhendo os tributos aos cofres do Tesouro Nacional. Só que não existiria o “trânsito do dinheiro”, e, como decorrência, os custos inerentes a essas transferências.

19.3. Tal hipótese nos afigura perfeitamente factível. Veja-se que todos os postos recebem dinheiros todos os meses, pelo menos para a satisfação daquelas obrigações de natureza compulsória, a exemplo do pagamento dos salários e obrigações trabalhistas dos empregados locais, aluguel, comunicações, manutenção do posto (residência e chancelaria). Desse montante, seria deduzida a parcela relativa à renda consular arrecadada pelo posto, que permaneceria em seu poder. Além disso, trata-se de simples permuta financeira.

19.4. Registre-se, à propósito, que nenhum dos Postos auditados auferiu renda consular superior, sequer, às verbas recebidas às custas das dotações destinadas ao pagamento do pessoal local. E essa é a realidade da significativa maioria dos postos brasileiros no exterior. Tal medida “compensatória” poderia ser adotada, ao menos,

com relação a esses postos, que possuem renda consular inferior às transferências de recursos recebidos. Além da economia dos recursos envolvidos no pagamento das taxas de transferência bancárias - modestos, do ponto de vista individual, mas significativos, em uma análise global -, haveria uma economia de esforços, com liberação do pessoal do MRE para o exercício de tarefas mais nobres.

19.5. Cremos, mais uma vez, que tal hipótese deve ser levada ao MRE a fim de subsidiar os estudos já determinados pela mencionada Decisão nº 868/98 - Plenário.

20. Finalmente, agora sobre os bens móveis, cabe registrar o obsolescência das rotinas do MRE, que tornam obrigatório o tombamento de bens de valores baixos, insignificantes mesmo. O limite fixado para tombamento de bens é de apenas US\$ 20,00; assim, são tombados “mouses” para computadores, lixeiras e outros de nenhuma relevância. Evidente que o custo de controle desses bens acaba por se tornar, ao longo dos anos, superior ao próprio valor dos bens.

20.1. Ainda nesse diapasão, seu tombamento tem outra implicação: os referidos “bens” somente podem ser adquiridos com verba da dotação própria, ou seja, “equipamentos e material permanente” (EMP). Só que tais verbas não são disponibilizadas rotineiramente para as embaixadas. Assim, os postos que tenham um “mouse” quebrado - e apenas um “mouse” - estarão inaptas a utilizar todo o computador, até que chegue a verba (os míseros US\$ 20,00) para a compra de um novo “mouse”. O fato, evidentemente, incentiva a utilização de procedimentos pouco ortodoxos, como pudemos presenciar em alguns postos, como forma de burlar as normas para poder ser satisfeito o interesse público (incrível!).

VI.2 - QUESTÕES DE NATUREZA OPERACIONAL

1. Principiando pela área de recursos humanos, vislumbramos, de plano, dois grandes problemas: o baixo número de diplomatas destacados para atuar nos postos auditados e a ausência de uma política voltada para os contratados locais.

2. Quanto ao primeiro, faz-se necessária uma mudança de postura do Ministério das Relações Exteriores, de forma a evitar os “claros” de lotação. Tal mudança passa necessariamente por uma postura pró-ativa que estabeleça incentivos - não apenas financeiros, mas principalmente funcionais - para aqueles servidores designados para o exercício de atividades em países considerados pelo senso comum como “menos nobres”. O diplomata que serve na Índia, na Tailândia, ou em tantos outros países do chamado “terceiro mundo” - mormente aqueles distantes do Brasil - passa, é nítido, por privações maiores do que as impostas a seus colegas lotados em países da Europa ou da América do Norte. Nada mais justo, portanto, do que reconhecer-se o sacrifício desses diplomatas recompensando-os, por exemplo, com uma trajetória mais curta até o final da carreira.

3. Ou, de outra sorte, que os editais dos próximos concursos já estabeleçam que os novos diplomatas deverão, compulsoriamente, iniciar suas carreiras por esses postos menos concorridos, com o estabelecimento de um prazo mínimo para sua remoção.

4.O que não se concebe é que os postos permaneçam indefinidamente com vagas não preenchidas, ao passo que jovens diplomatas, que poderiam estar defendendo interesses brasileiros em solo alienígena, permaneçam no território nacional desempenhando tarefas meramente burocráticas até que apareça uma oportunidade de se transferirem para locais sabidamente aprazíveis. A continuar essa política, melhor que somente existam postos nesses locais aprazíveis! Obviamente, essa não é a melhor solução, posto que existem países “menos aprazíveis” de indiscutível relevância no cenário econômico-político mundial. Volta-se, portanto, à necessidade de estabelecimento de uma clara política de lotação dos diplomatas, que devem, prioritariamente, trabalhar no exterior.

5.Já a questão dos contratados locais demonstra o descaso do Ministério das Relações Exteriores com aqueles que lhes são essenciais, não obstante não integrem seus Quadros funcionais. A desatenção com aqueles empregados é percebida de diversas formas, quer pela ausência de contratos de trabalho que estabeleçam com clareza seus direitos e deveres (das quatro embaixadas auditadas, uma ainda não possuía tais contratos e as outras três somente regularizaram a situação dos empregados recentemente), quer pela ausência de incentivos ao longo de sua permanência no posto.

6.De fato, conforme pudemos verificar, os empregados (contratados locais) não possuem qualquer tipo de progressão ou adicional por tempo de serviço. Isso faz com que empregados antigos, com larga experiência, venham a receber salários iguais aos dos empregados recém-ingressos. Tal fato propicia uma alta rotatividade da mão-de-obra, com os inevitáveis transtornos trazidos pela descontinuidade das rotinas. Mais ainda, a falta de parâmetros objetivos propicia, até mesmo, que empregados ingressem (para o mesmo cargo) com salários superiores aos percebidos por empregados mais antigos.

7.Sem quereremos exaurir o assunto, deve-se registrar que a ausência de qualquer espécie de plano possibilita que hajam distorções como as verificadas na Tailândia, onde um Auxiliar Administrativo (emprego em que é exigido nível médio) ganha praticamente o mesmo que um Auxiliar Técnico (em que se exige o nível superior). Para que se tenha uma estrutura administrativa minimamente eficiente, distorções como essa não podem acontecer jamais, por melhores que sejam os Auxiliares Administrativos.

8.Finalmente, não se pode deixar de registrar os constrangimentos causados aos contratados locais, que além de perceberem seus salários em datas posteriores à dos diplomatas, vêm-se freqüentemente às voltas com dificuldades financeiras ocasionadas por atrasos nos pagamentos.

9.Tudo isso, é claro, reflete no desempenho das Unidades: os déficits de pessoal, a descontinuidade administrativa e a falta de motivação.

10.Não obstante, sem dúvida o maior problema que afeta o desempenho das embaixadas é a insuficiência de recursos. Esse problema possui duas vertentes, que nos parecem bastante bem definidas: uma exógena à atuação do Ministério das Rela-

ções Exteriores; outra decorrente de problemas na distribuição dos recursos que lhes foram alocados.

10.1.A vertente exógena vem exatamente da rigidez orçamentária, que em nome da redução dos déficits fiscais vem promovendo cortes lineares nos orçamentos, sem distinguir órgãos ou programas que, por sua relevância, deveriam ficar à parte de tais restrições. Nesses, deveriam estar os programas ligados às atividades diplomáticas, como, de resto, aliás, a maioria daqueles associados diretamente às atividades típicas do Estado.

10.1.2. Nunca, na história das civilizações, as trocas foram tão intensas. Nunca os Estados foram tão interdependentes. Essa é a globalização de que tanto se fala. Como conseqüência da globalização, multiplicam-se os acordos comerciais (e também as pendências e retaliações), o intercâmbio cultural, técnico, científico. Veja-se, por exemplo, quantas são as demandas decorrentes da criação do MERCOSUL? E a atual "crise" comercial entre Brasil e Argentina? Pergunta-se, então, como um país pode manter-se inserido em um mundo globalizado sem dispor de um quadro diplomático eficiente? E veja-se, a eficiência, neste caso, pressupõe a existência de recursos compatíveis.

10.1.3. Os orçamentos do Ministério das Relações Exteriores não têm apresentado qualquer crescimento nos últimos anos, apesar das crescentes demandas, advindas, justamente, da internacionalização dos Estados. Ao contrário, tem apresentado decréscimo, consoante se verifica dos quadros abaixo: no cenário atual, reduzir os orçamentos do Ministério das Relações Exteriores significa optar pelo isolamento.

ORÇAMENTO GLOBAL - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES					
Ano	Orçamento MRE ^{(1) (2)}	crescimento/redução (%)	Orçamento União ^{(1) (2)}	crescimento/redução (%)	Participação relativa do orçamento do MRE no total do Orçamento da União
1995	582.987.999	-	381.406.995.391	-	0,15%
1996	591.842.890	+ 1,52	354.256.637.195	- 7,11	0,16%
1997	570.505.992	- 3,60	443.879.374.545	+ 25,30	0,13%
1998	559.639.884	- 1,90	546.240.547.616	+23,06	0,10%

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento e Finanças - Internet, site oficial

(1) orçamento realizado

(2) preços médios de 1999 (R\$)

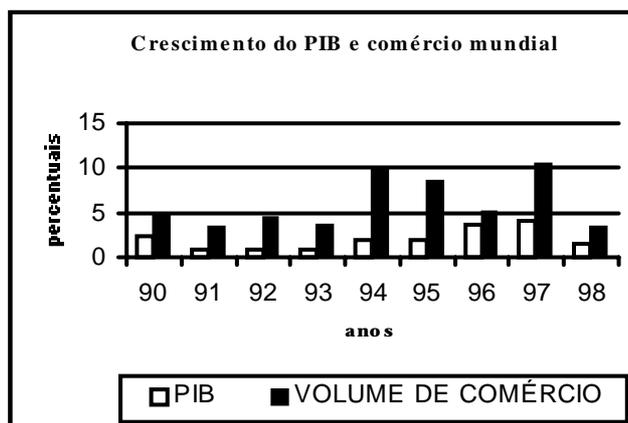
ORÇAMENTO DO PROGRAMA "POLÍTICA EXTERIOR"					
Ano	Orçamento do Programa ^{(1) (2)}	crescimento/redução (%)	Orçamento União ^{(1) (2)}	crescimento/redução (%)	Participação relativa do orçamento do Programa no total do Orçamento da União
1995	535.098.096	-	381.406.995.391	-	0,14%
1996	511.094.301	- 4,49	354.256.637.195	- 7,11	0,14%
1997	509.828.636	- 0,25	443.879.374.545	+ 25,30	0,11%
1998	502.188.286	- 1,50	546.240.547.616	+23,06	0,09%

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento e Finanças - Internet, site oficial

(1) orçamento realizado

(2) preços médios de 1999 (R\$)

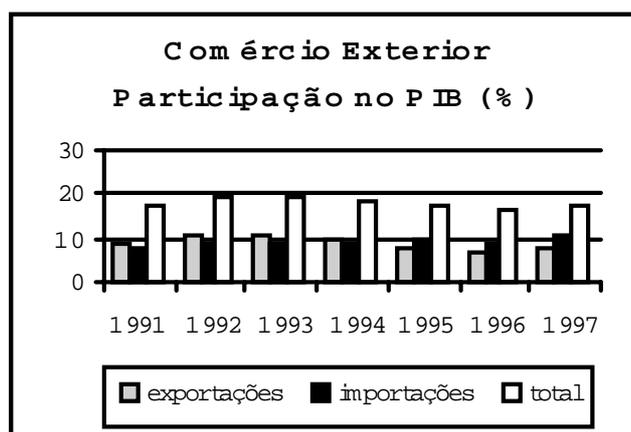
10.1.4. Por outro lado, o comércio mundial vem apresentando crescimento ininterrupto. Apesar da crise asiática, o comércio mundial apresentou crescimento, em seu volume, da ordem de 3,5% no ano de 1998. Em 1997, o crescimento havia sido de 10,5%; no período de 1990 a 1996, o crescimento médio anual foi de 6,0%. É bom que se ressalte que o crescimento mundial tem superado em muito as taxas de crescimento do PIB (também mundial), conforme se verifica abaixo:



Fonte: Organização Mundial do Comércio

10.1.5. O volume de exportações da América Latina cresceu 6,5% no ano de 1998; o das importações, 9,5%. Esses dados são significativamente maiores que as variações mundiais para o mesmo período, que foram, respectivamente, de 3,5% e 4,0%.

10.1.6. Não obstante este cenário, o Brasil apresenta tendência contrária: o comércio exterior vem reduzindo sua participação na composição do PIB. Veja-se o comportamento das exportações e importações brasileiras na última década:



Fonte: Revista Conjuntura Econômica, janeiro de 1999

10.1.7. Segundo dados da Organização Mundial do Comércio, o Brasil detinha, em 1998, a posição de 25º maior exportador, atrás de países como o México (13º), a Malásia (19º), a Irlanda (20º) e a Tailândia (24º). É evidente que tais dados demonstram que nossa política externa anda como que adormecida. É importante que a sociedade brasileira desperte para esta realidade e que o Congresso Nacional, seu legítimo representante, adote providências concretas com vistas a alterar essa nossa perspectiva internalista.

10.1.8. Retornando-se a discussão ao âmbito do Ministério das Relações Exteriores, é inegável a relevância de seu papel como braço forte na implementação de políticas voltadas para o mercado externo. Como fazê-lo, todavia, com um orçamento minguante, conforme demonstramos? O Governo tem reiterado afirmações no sentido de que tem por meta duplicar as exportações nacionais nos próximos quatro anos. Do que pudemos ver, existe um grande descompasso entre os discursos e a realidade.

10.1.9. Outro aspecto de extrema relevância, nesse contexto, é exatamente a necessidade de se sedimentar a consciência de que o mercado externo é mais amplo do que as fronteiras das Américas e Europa. Nesse particular, impressionou-nos o potencial do mercado asiático que, em que pese a grande crise recentemente vivenciada, não morreu. Em 1998, Cingapura figurou como o 15º maior país no ranking dos importadores; a Malásia, em 22º; a Índia, em 28º; e a Tailândia, em 29º; isso apenas para mencionar os países que auditamos. Apesar da crise asiática, as importações da Índia cresceram 4% em relação a 1997.

10.1.10. E as oportunidades não se restringem à exportação de bens. Cingapura e a Malásia são grandes canteiros de obras, oportunidades abertas às nossas empresas de construção (registre-se, a Odebrecht ganhou licitação para a construção da Barragem de Bakun, na Malásia - o contrato, no entanto, encontra-se suspenso); o potencial hidrelétrico de toda a região do sudeste asiático, ainda por ser explorado, requer tecnologia, que nós possuímos; o desenvolvimento tecnológico da Índia na área aeroespacial pode vir a possibilitar a assinatura de acordos para o lançamento conjunto de satélites.

10.1.11. Ocorre que tais oportunidades requerem uma prévia prospecção dos mercados; requerem a presença permanente de analistas que elaborem estudos minuciosos e tempestivos acerca das tendências; requerem penetração nos órgãos estatais para que nossas empresas saibam, em igual tempo à de outros países, da ocorrência futura de licitações. E estas tarefas bem podem ser desempenhadas pelas embaixadas, desde que a elas se confiemos os meios necessários.

10.1.12. É de se lamentar que a penúria dos setores comerciais de nossas embaixadas tenha chegado ao ponto de fazer com que nossos diplomatas, sorrateiramente, tenham de se utilizar de dados disponíveis em embaixadas de outros países, pela falta de publicações especializadas em nossas repartições.

10.1.13. Países como o México e o Chile, nossos competidores diretos no mercado asiático, possuem mais recursos e mais pessoal envolvido em atividades comerciais do que nossas embaixadas. Embora não sirva como parâmetro de comparação,

os Estados Unidos contam, na Malásia, com mais de trinta e quatro servidores que desempenham tarefas ligadas ao comércio exterior; nós, brasileiros, dispomos de um. Estamos cientes de que não é esse o único motivo da modéstia das exportações brasileiras, mas temos a convicção de que é um dos fatores pelos quais os Estados Unidos conseguiram exportar, em 1998, US\$ 683,0 milhões, e o Brasil apenas US\$ 51,0 milhões.

10.1.14. Esses são, portanto, os fatores exógenos que contribuem para um desempenho operacional das embaixadas brasileiras no exterior aquém de suas possibilidades potenciais: a falta de recursos e a ausência de uma política de comércio exterior agressiva e bem definida.

10.2. Contudo, ainda dentro de suas limitações, há que se convir que as embaixadas poderiam oferecer contribuição maior do que aquela que vem sendo dada ao desempenho do comércio exterior. Os dados comparativos colhidos entre as Unidades auditadas demonstra com nitidez que existe uma grande disparidade entre os trabalhos das embaixadas brasileiras nos diversos países, e pela realidade que presenciemos, tal disparidade não decorre de diferenças substanciais nas condições de trabalho, mas sim do interesse e do engajamento das pessoas envolvidas. Veja-se o seguinte quadro comparativo, que traz o número de firmas dos respectivos países que foram cadastradas no Sistema Brazil Trade Net, e o número de pesquisas de mercado realizadas pelos setores comerciais das embaixadas:

	Firmas cadastradas	Pesquisas de mercado
Malásia	526	14
Cingapura	111	01
Tailândia	473	03
Índia	198	0

10.2.1. Aliás, mesmo no âmbito do “Brazil Trade Net” há que se fazer reparos: conforme testemunhamos, os diplomatas não recebem qualquer retorno acerca das pesquisas de mercado que produzem, nenhuma espécie de “feedback”. Sequer sabem se os estudos que produziram foram lidos por alguém, se teve, enfim, alguma valia após lançados no sistema. Veja-se que mesmo um sistema rudimentar de contador de acessos poderia ser instalado em cada página da Internet que representasse uma pesquisa de mercado; ter-se-ia, assim, pelo menos uma noção do número de leitores que teriam se interessado por cada um dos estudos.

10.2.2. Mas ainda assim, os estudos devem continuar a ser feitos. É injustificável que a embaixada brasileira em um país como a Índia, por exemplo, possuidora de um enorme mercado potencial, não tenha realizado sequer um estudo de mercado, com vistas a subsidiar setores de exportação da economia brasileira. O mesmo se pode dizer com relação à de Cingapura, que realizou um único estudo.

10.2.3. Aliás, nesse particular vale ponderar que a representação brasileira na Índia se justifica não apenas pelas tentativas comerciais, mas pelo que aquele país representa no âmbito da política internacional. A Índia é hoje um país que não pode ser ignorado, sob nenhum aspecto. O mesmo, entretanto, não se pode dizer de Cingapura, que no contexto mundial somente se destaca por sua ofensividade comercial. Assim, indaga-se qual seria a conveniência de se manter uma embaixada naquele país, se essa não for voltada para uma agressiva política de defesa dos interesses comerciais brasileiros.

10.2.4. Essa realidade pode ser extrapolada para o cenário mundial, como um todo: ou as embaixadas brasileiras descubrem os reais motivos de suas existências, suas verdadeiras vocações, e se voltam a eles, ou talvez seja melhor que não existam. Não se pode permanecer cobrindo indefinidamente os elevados custos de manutenção de uma embaixada em solo estrangeiro sem que se tenha um mínimo de retorno. No caso de Cingapura, por exemplo, sua proximidade com a Malásia, aliada ao quadro de restrições orçamentárias e de poucos trabalhos produzidos, como demonstramos, bem que poderia justificar o início de estudos com vistas a se implementar um sistema de cumulatividade, enxugando-se o quadro das repartições no exterior.

10.2.5. De outra sorte, resta registrar que em um cenário de restrições orçamentárias, os poucos recursos deveriam ser dirigidos majoritariamente para as atividades consideradas como prioritárias no contexto das embaixadas. Tal, contudo, não ocorre, conforme pudemos constatar. Veja-se, por exemplo, a questão das verbas destinadas à manutenção dos postos: não nos parece razoável admitir que se gaste mais com a manutenção das residências dos embaixadores do que com as chancelarias! No entanto, deparamo-nos com tal situação, conforme já comentado especificamente no tópico que trata da embaixada brasileira na Tailândia.

10.2.6. A definição de áreas de maior relevância, para a alocação prioritária de recursos, mostra-se não apenas necessária, mas fundamental para que se possa delinear o perfil que se espera das representações brasileiras para esse próximo século. Serão priorizadas as despesas com a promoção comercial ou as despesas com cerimoniais? Destinaremos maiores verbas à montagem de “stands” em feiras ou ao pagamento de eletricidade para manter ligados aparelhos de ar-condicionados em cômodos vazios das residências?

11. Esse, aliás, outro problema grave verificado pela equipe, de difícil solução: uma definição mais precisa do que deveria ser enquadrado como “despesas com cerimonial”. Hoje, na prática, o que se verifica é que praticamente qualquer evento de que participem os embaixadores findam por ser enquadrados como despesas de cerimonial, custeados, portanto, com recursos públicos. Tal abrangência leva a exageros que desvirtuam o real sentido de existência daquela verba, conforme sobejamente registrado no corpo deste relatório, na forma de despesas que estamos propondo sejam impugnadas.

11.1. De fato, o que se detecta é que por vezes existe um limite muito tênue entre o que seriam as despesas pessoais dos embaixadores e o que seriam as despesas das embaixadas. Os interesses públicos e privados, em muitos momentos, se confun-

dem. Veja-se, por exemplo, as despesas com manutenção de residências: são admitidas, pelo Guia de Administração de Postos, a realização de despesas com limpeza. No entanto, verificou-se que são corriqueiras também as aquisições de materiais de higiene, com recursos públicos, como se fossem respaldadas por esse item. Parece-nos claro que a intenção da norma não foi amparar a realização de despesas com “shampoos”, sabonetes e outros itens próprios da higiene pessoal dos embaixadores, seus familiares e empregados, mas sim a de assegurar a limpeza do próprio nacional. O mesmo se pode dizer com relação ao sabão em pó, amaciantes e outros produtos, utilizados para a lavagem das roupas.

11.2.É importante destacar que essa realidade de desvirtuamento foi detectada em 50% dos postos que auditamos (Cingapura e Tailândia), o que é significativamente expressivo para que se faça a ilação de que o problema deve se apresentar, também, em embaixadas brasileiras em outros países. Da mesma forma, a verificação de que as embaixadas na Malásia e Índia não se utilizaram de tais procedimentos, fazendo a nítida distinção entre o público e o privado, serve como parâmetro para que se possa afirmar que os procedimentos inerentes à política exterior não passam, necessariamente, por tais expedientes, sendo absolutamente viável seu desenvolvimento sem que se perca o norte da moralidade administrativa, que é o que ocorre quando o público e o privado se confundem.

12.Mudando-se o foco dos debates, uma mudança de sistemática que se faz urgente, por parte do Ministério das Relações Exteriores, diz respeito ao auxílio concedido aos servidores que residem no exterior para locação de imóveis, a dita dotação “RD” (Residências Diplomáticas). A metodologia atual foi descrita detalhadamente no Relatório Parcial relativo à Tailândia, integrante deste Relatório, por força de problemas detectados. Uma rápida leitura daquela metodologia revela, desde logo, a dificuldade no cálculo das importâncias recebidas por cada servidor, bem assim a necessidade de serem mantidos controles para que a dita metodologia tenha razão de existir. Assim, é necessário que todo contrato de locação seja remetido à Secretaria de Estado, para aprovação; todo mês os servidores devem prestar contas dos aluguéis pagos, apresentando os respectivos recibos de pagamento. Enfim, uma burocracia que tem um custo alto, se comparado com os benefícios que dela pode advir.

12.1.Vale assinalar que a metodologia é tão complexa, tão burocrática, que praticamente todos os servidores do Ministério das Relações Exteriores com que conversamos desconheciam como suas “RDs” eram calculadas; havia um sentimento generalizado de que estavam todos recebendo “a menor”.

12.2.A tudo isso, junte-se as peculiaridades dos mercados locais, que trazem significativos problemas aos servidores, para que consigam se enquadrar nas normas do Ministério das Relações Exteriores. Veja-se, por exemplo, que na Índia e Tailândia sempre é assinado mais de um contrato relativo ao aluguel: um, do imóvel propriamente dito, e outro, das denominadas “fittings and fixtures”, “equipamentos” que vem junto do imóvel. Ocorre que tais equipamentos, antes de representarem “mordomias”, revelam-se essenciais em qualquer residência: pias, vasos sanitários, chuvei-

ros, torneiras, luminárias. Pelas estritas normas do MRE, não poderiam ser aceitas como integrantes do valor dos aluguéis. Mas como dissociá-las?

12.3.Outros são os problemas que emergem, quando confrontados os limites impostos pelo MRE e as realidades de mercado: as despesas de condomínio muitas vezes são incluídas nos valores do aluguel (às vezes, mesmo, por intermédio de um terceiro contrato, também de assinatura obrigatória). Ora, despesas de condomínio, pelas regras atuais, não podem ser consideradas para cálculo de RD. Novamente indagamos: como dissociá-las, se a realidade demonstra que os proprietários dos imóveis, para fugirem ao fisco local, subfaturam os contratos de aluguéis dos imóveis, propriamente ditos, e superfaturam os contratos de “fittings and fixtures” e outros, a exemplo dos de condomínio?

12.4.Novos problemas: o valor da RD, na metodologia atual, somente cobre despesas com aluguéis. E aqueles que residem em “apart-hotéis”, onde os serviços são incluídos nos preços?

12.5.O que se verifica, de fato, é que o Ministério das Relações Exteriores já define, ainda que implicitamente, o valor máximo que estaria disposto a pagar pelos aluguéis de seus servidores: é o chamado “teto da RD”, que atualmente é apenas um dos itens que deve ser observado no cálculo efetuado pelo MRE. Pela metodologia atualmente vigente, o cálculo final da indenização a ser paga aos servidores pode ser inferior, mas nunca superior ao “teto da RD”.

12.6.Ora, tal metodologia privilegia os servidores que optam pela locação de imóveis mais caros, conforme pudemos verificar. Os locatários de imóveis mais caros sempre pagam mais por seus aluguéis que o “teto da RD” fixado. Recebem, assim, o “teto” integral. Um servidor que procure um imóvel mais barato receberá um valor aquém do “teto” e terá, ainda, que arcar com parte da despesa de seu aluguel.

12.7.De fato, existe uma posição pouco isonômica: a metodologia atual permite que servidores, com o mesmo posicionamento funcional e mesmo número de dependentes, recebam RDs diferentes, dependendo dos imóveis que procurem. O servidor zeloso, que busca um imóvel mais econômico, recebe menos (em termos absolutos)!

12.8.Pergunta-se: se o MRE já sabe, antecipadamente, qual o valor máximo que está disposto a pagar pelo aluguel de cada servidor, por que não concedê-lo diretamente a seus servidores, independentemente do imóvel que cada um ocupe, na forma de uma verba fixa, fixada em dólares norte-americanos em função do custo de vida de cada cidade? Seria evitado todo um procedimento burocrático, com ganho para os servidores, que teriam uma maior liberdade de opção, e para o Ministério, que teria significativa redução em seus procedimentos (não mais seriam efetuadas análises dos contratos, a coleta dos recibos, as prestações de contas das dotações, o custo do transporte de todos os documentos e dos servidores envolvidos). Não mais ocorreriam problemas decorrentes de variações cambiais bruscas, como aqueles detectados na Tailândia, já descritos nesse Relatório.

12.9.E, afinal de contas, para o MRE que diferença faz se o servidor gasta toda a verba em um apartamento espaçoso, suntuoso mesmo, ou se decide habitar uma residência mais modesta para poupar algum dinheiro?

12.10. Para encerrarmos nossa discussão acerca do assunto, sem pretendermos exaurir o tema, vale frisar que a sistemática que sugerimos poria fim, também, a uma realidade extremamente constrangedora, atualmente vivenciada pelos servidores do Ministério das Relações Exteriores: os freqüentes atrasos nos repasses de recursos destinados ao custeio das RDs. Conforme verificamos, os servidores vêm-se, rotineiramente, desprovidos do amparo financeiro mensal que lhes seria devido. É despiendo comentar acerca dos transtornos que essa instabilidade traz a seus orçamentos domésticos: os pagamentos dos aluguéis são efetuados sem que os servidores tenham ao menos a idéia de quando chegarão as verbas indenizatórias das RDs.

12.10.1. Veja-se que a situação pode ser agravada, dependendo das cláusulas contratuais: o MRE aceita, dadas as peculiaridades locais, contratos em que os pagamentos sejam semestrais, ou mesmo anuais. Imagine-se as dificuldades passadas por um servidor que tem de honrar, antecipadamente, o pagamento de aluguéis relativos a seis meses (ou um ano) sem que tenha recebido os recursos para tal. Tivemos a oportunidade de lermos mensagens telegráficas de servidores, dirigidas à Secretaria de Estado, praticamente implorando pela liberação dos recursos, exatamente porque seus contratos previam pagamentos cumulados.

13. Finalmente, um ponto a ser destacado, no que se refere à operacionalização das atividades a cargo do MRE, diz respeito à perpetuação das falhas apontadas por este Tribunal. De fato, muitas das constatações registradas neste Relatório, de impacto negativo nos resultados apresentados pelos postos, teriam sido evitadas se adotadas as medidas anteriormente já recomendadas por esta Casa. Vejam-se os seguintes exemplos:

a) Decisão nº 048/92, Relator Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira:

⇒ recomendar à SERE para regularizar a situação dos contratados locais;

⇒ determinar ao MRE, por intermédio da SERE, quanto à utilização de meios de comunicação para interesses particulares, que institua controles padronizados mediante a apresentação de formulários que possibilitem a uniformidade de procedimentos entre os Postos no exterior;

⇒ determinar ao MRE, por intermédio da SERE, para emitir normas que definam explicitamente os eventos cujas despesas seriam passíveis de cobertura com recursos destinados ao Cerimonial, de modo a evitar que gastos incompatíveis com essa destinação sejam incluídos como tal;

b) Decisão nº 537/93, Relator Min. Adhemar Ghisi:

⇒ estude a viabilidade de instituir a obrigatoriedade de que os Postos, ao final de cada ano, elaborem plano de ação para o exercício seguinte, especificando seus objetivos e metas, com vistas a possibilitar o acompanhamento e a avaliação de seu desempenho, tanto por parte dos gestores, como da Administração Central do MRE e dos órgãos de controle (reiterada pela Decisão nº 868/98, Relator Min. Marcos Vilaça);

⇒ adote providências no sentido de atualizar e rever o Manual de Serviço que ora disciplina as ações administrativas dos Postos no exterior, editado em 1989, para

que aquelas Unidades possam dispor de orientação mínima quanto aos procedimentos para a aquisição de bens, serviços e obras, contratação, recebimento e pagamento, bem como para a alienação de bens inservíveis, observada a legislação brasileira e respeitadas as peculiaridades de atuação de tais Postos no exterior;

c) Decisão nº 471/95, Relator Min. Fernando Gonçalves:

⇒ determinar ao MRE que evite a utilização de etiquetas de papel na identificação de bens, ante sua perecibilidade, substituindo-as por outras confeccionadas de materiais mais resistentes;

d) Decisão nº 009/95, Relator Min. Carlos Átila Álvares da Silva:

⇒ recomendar o exame de sugestões para instituir regime de promoção para os contratados locais, com base em Sistema de Avaliação de Desempenho e de Treinamento;

⇒ determinar ao MRE que realize estudos com vistas a estabelecer padrões de desempenho que possibilitem a avaliação dos resultados dos Postos, bem como da relação custo-benefício na aplicação de recursos humanos e orçamentários nas diversas unidades do Serviço Exterior, que poderá subsidiar a análise da viabilidade da instalação de novos Postos ou da manutenção dos já existentes, respeitadas as motivações de ordem política, cultura e estratégico-militar (reiterada pela Decisão nº 868/98, Relator Min. Marcos Vilaça);

⇒ recomendar a adoção de providências para completar e aprimorar o “Guia de Administração de Postos”, fundamentando suas instruções nas normas administrativas legais e regulamentares vigentes, atualizando-o permanentemente, à vista de sua grande utilidade como orientação para os responsáveis pela administração dos Postos;

⇒ recomendar exame de sugestões para estudar a possibilidade de consolidar as contas das diferentes dotações de cada Posto em uma única prestação de contas, a ser enviada ao Escritório Financeiro de Nova Iorque;

e) Decisão nº 418/95, Relator Min. Homero Santos:

⇒ determinar que os Postos Diplomáticos, no tocante às devoluções de impostos, estabeleçam rigoroso controle sistematizado da documentação, evitando demora na solicitação assim como a perda do direito à devolução;

f) Decisão nº 237/97, Relator Min. Humberto Souto:

⇒ recomendar ao MRE que estude a conveniência de substituir a remessa anual dos inventários de bens móveis pelos Postos ao Escritório Financeiro de Nova Iorque e à Unidade Coordenadora competente, pela remessa apenas da recapitulação do inventário (parte que contém o resumo), a qual, somada às variações patrimoniais mensais que já são remetidas às Unidades referidas, englobará os dados necessários à atualização patrimonial dos Postos, mantendo-se, nos Postos, à disposição da Unidade Gestora Executora e dos Controles Interno e Externo, os inventários completos;

g) Decisão nº 868/98, Relator Min. Marcos Vilaça:

⇒ realize estudo com o objetivo de avaliar o atual sistema de cumulatividade de representações;

⇒ reavalie, em conjunto com as autoridades econômicas brasileiras, a política de descentralização de recursos para as Representações Diplomáticas, no sentido de propiciar as condições mínimas para o exercício de suas atribuições relativas à promoção comercial, sob pena de tornarem-se cada vez menos eficazes no desempenho desse importante mister;

⇒ recomendar a adoção, na política de pessoal do Órgão, de um mecanismo de incentivos ao exercício de funções em Postos considerados de pouca atratividade, de forma a assegurar o preenchimento das vagas existentes nessas Repartições;

⇒ determinar ao MRE que aperfeiçoe a sistemática de execução e controle da devolução de impostos, estudando a possibilidade de estabelecer a obrigatoriedade da realização de lançamentos contábeis, em contas específicas, dos tributos restituíveis pagos em cada despesa dos Postos, a título de crédito tributário, o que constitui prática correntemente conhecida pelos profissionais da Contabilidade;

h) Decisão nº 885/98, Relator Min. Valmir Campelo:

⇒ recomendar à SERE que seja criada sistemática de controle padrão para o controle das ligações telefônicas particulares realizadas pelos Postos sediados no exterior;

13.1. Como se verifica, desde 1992 o Tribunal vem apontando os caminhos para a melhoria dos trabalhos apresentados pelos Postos, quer do ponto de vista legal ou operacional.

13.2. É certo que a alteração das rotinas traz resistências, uma vez que as mudanças sempre assustam. Contudo, a resistência do Ministério das Relações Exteriores, no que tange à modificação de algumas de suas práticas, já arcaicas, tem se mostrado extremamente prejudicial à eficácia das atividades desenvolvidas por suas unidades administrativas. As respostas são sempre as mesmas: ora diz-se que o assunto encontra-se em estudos; ora diz-se que o assunto é complexo e envolve negociações; ora diz-se que os esforços estão sendo feitos. Ocorre que, de concreto, já se vão quase dez anos das primeiras avaliações e recomendações deste Tribunal, e até agora as mudanças não ocorreram, ou, quando existiram, foram acanhadas, conforme demonstramos.

13.3. Talvez seja chegado o tempo de o Ministério das Relações Exteriores entender que as auditorias realizadas pelo Tribunal nas embaixadas, mais do que o caráter meramente punitivo, reveste-se de uma feição pedagógica, mediante a elaboração de trabalhos típicos, mesmo, de uma consultoria, só que livre, para o Ministério, dos encargos decorrentes de uma contratação desse tipo de serviço. Esperamos que tal compreensão faça, um dia, com que o MRE deixe de lado as resistências meramente históricas e se volte à implementação das medidas tidas como necessárias.”

4. Esses os aspectos operacionais que detectamos em nossa auditoria, que considerei como suficientemente relevantes para serem trazidos ao Colegiado. Passo, agora, a transcrever os principais pontos no que concerne à situação específica de cada uma das embaixadas que auditamos, bem assim a resumir os principais achados de auditoria:

5.EMBAIXADA DO BRASIL EM KUALA LUMPUR

“A embaixada brasileira em Kuala Lumpur foi instalada no ano de 1981 e ocupa uma casa de dois andares na capital malásia, em um bairro distante do centro, mas com bom acesso. O espaço físico, apesar de simples e não muito grande, foi bem dividido, e pode ser considerado adequado para o quantitativo de pessoal lá lotado.

Além da Malásia, o embaixador brasileiro em Kuala Lumpur também representa o país no Sultanato de Brunei.

A embaixada conta com três diplomatas, o embaixador e dois segundos-secretários, estes já servindo há vários anos naquele posto. A representação na Malásia dispõe, também, de três servidores integrantes do quadro do Ministério: um oficial de chancelaria e dois assistentes de chancelaria. Finalmente, o posto conta com 13 contratados locais, sendo quatro auxiliares administrativos, dois assistentes técnicos e sete auxiliares de apoio, incluindo aqueles que prestam serviços na residência.

Nesse ponto, vale louvar a iniciativa da embaixada brasileira na Malásia, que tornou obrigatória, para todos os contratados locais, a participação em curso de língua portuguesa oferecido pela própria embaixada, em horário de expediente.

No que se refere à distribuição de atribuições, registramos que o setor consular fica sob a responsabilidade de um diplomata, auxiliado pelo oficial de chancelaria que serve na embaixada. Pudemos verificar que se encontra bem organizado e o espaço físico destinado ao setor é adequado, levando em consideração o pequeno movimento do setor consular do posto.

O mesmo diplomata é também o responsável pelo setor comercial, onde conta com o auxílio de dois contratados locais. O setor é bastante ativo, tendo produzido, no período analisado, 14 estudos de mercado, disponíveis na “Brazil Trade Net”, a saber: (...)

Elaborou, ainda, diversos outros trabalhos, merecendo destaque duas publicações que têm o intuito de atrair investidores para o setor de turismo no Brasil. O primeiro deles, sobre a região amazônica, com especial atenção às oportunidades para o desenvolvimento do ecoturismo na área. O segundo fala da região nordeste, destacando o setor de “resorts” e parques temáticos. Cabe destacar a boa qualidade, gráfica e visual, de ambos os trabalhos, que foram, inclusive, distribuídos para outros postos brasileiros no exterior, para que deles também se utilizassem como parte de seu material de divulgação.

Em relação à captação de investimentos, especificamente no que se refere à área de privatizações, fomos informados que o SECOM encaminha editais, relatórios, boletins e outras informações pertinentes a empresas dos setores respectivos. Foi destacado o interesse de empresas malásias em relação à privatização de rodovias no Brasil.

Relativamente ao setor de imprensa, sua atividade, atualmente, está praticamente restrita a coleta de notícias sobre o Brasil na imprensa malásia e remessa ao MRE. Foi destacado que em razão do rígido controle do governo sobre a imprensa, praticamente não existe, na Malásia, um jornalismo político, opinativo. As notícias que saem sobre o Brasil limitam-se a relato de fatos, não havendo qualquer tipo de juízo de valor.

Havia, há pouco tempo, um programa de envio de jornalistas estrangeiros ao Brasil, em conjunto com outros postos da região, dentro de uma política do Ministério das Relações Exteriores que objetivava a divulgação do nosso país. Esses jornalistas passavam cerca de dez dias em várias cidades brasileiras, realizando visitas a empresas, instituições de governo, recebendo informações de caráter geral sobre o Brasil, além das informações específicas de cada área de interesse, em particular.

O responsável pelo SECOM relatou a importância desse programa, em razão da pouca informação que se tem na Malásia sobre o Brasil, e da maior credibilidade, junto aos empresários e à própria população, de informações oriundas de jornalistas locais, em relação à informações produzidas por órgãos oficiais do governo brasileiro. Foi ressaltado o sucesso das visitas realizadas por cinco jornalistas malásios ao Brasil no âmbito desse programa, em função das matérias publicadas na imprensa da Malásia, de caráter bastante positivo em relação a nosso país.

Em 1999, entretanto, não foram repassados quaisquer recursos para a continuidade do programa, que teve que ser interrompido.

O setor cultural da embaixada foi desativado em 1999, em razão do não-recebimento de recursos para a realização de atividades. O único projeto cultural de relevância realizado nos últimos anos foi a apresentação, em 1995, do Quarteto de Cordas. No mais, só existe a remessa esporádica de fitas de músicas brasileiras às estações de rádio locais.

Em 1996, foi celebrado um acordo para concessão de 20 bolsas de estudos a malásios, para estudarem no Brasil. Até agora o acordo não foi implementado e nenhum estudante daquele país chegou efetivamente a vir ao Brasil; segundo fomos informados, o interesse é pequeno em razão da barreira lingüística, uma vez que para eles o português é uma “língua exótica”.

6. SÍNTESE DOS ACHADOS DE AUDITORIA NA EMBAIXADA DO BRASIL EM KUALA LUMPUR

a) recolhimento de contribuições previdenciárias indevidamente efetuados “a maior”;

b) ausência de descrição, em edital de permuta, do automóvel que a embaixada pretendia adquirir, contrariando o item 294, “b”, do Guia de Administração dos Postos - GAP;

c) ausência de livro-caixa, nos moldes estabelecidos pelo item 198 do GAP;

d) ausência de alienação de diversos bens classificados como inservíveis ou antieconômicos;

e) prática de atos de gestão por servidor que não dispunha da delegação de competência que se fazia necessária.

7.EMBAIXADA DO BRASIL EM CINGAPURA

“A embaixada brasileira em Cingapura foi organizada no ano de 1979.

Do ponto de vista físico, pode-se dizer que as atuais instalações da representação diplomática brasileira são bastante modestas; na realidade, incompatíveis mesmo com os padrões de Cingapura, cidade moderna e pujante - terra de homens de negócios - em que a apresentação física representa, mais que em outras partes do mundo, um autêntico cartão de visitas.

Embora bem localizada - ocupa parte de um andar de um edifício moderno, avizinhandose da embaixada da Coreia do Sul - nossa embaixada dispõe de uma área reduzida, resultando em uma má-distribuição de seus diversos setores. A recepção (uma espécie de sala central por onde se entra na embaixada) serve como ponto de convergência de diversos ambientes, pondo à vista do público em geral alguns dos setores daquela representação; o acesso à sala do embaixador e ao setor comercial somente é feito mediante a travessia da aludida recepção. Como resultado, tem-se prejudicada a privacidade, uma vez que de qualquer daqueles ambientes ouve-se com clareza as conversas tratadas nas salas contíguas, o que levou nossa embaixada a iniciar tratativas com vistas a providenciar mesmo um isolamento acústico para a sala do embaixador.

É certo que o valor dos aluguéis em Cingapura é algo que salta aos olhos, mas, convenhamos: quem dá atribuições, deve fornecer os meios adequados a seu cumprimento. Se há interesse em se manter uma representação diplomática em Cingapura, que sejam fornecidos recursos suficientes para que nossa embaixada seja motivo de orgulho, e não do constrangimento atualmente imposto aos diplomatas que nela servem.

Aliás, para que nossas afirmações não conduzam a interpretações equivocadas, talvez devêssemos ser mais enfáticos dizendo que é causado constrangimento *aos poucos* diplomatas que nela servem, uma vez que também no campo dos recursos humanos é vexatória a situação existente em Cingapura, que conta com apenas dois diplomatas: o embaixador e um segundo secretário. Tal fato faz com que assuntos de alta relevância, a exemplo daqueles pertinentes à área comercial, sejam atribuídos a empregados não integrantes dos Quadros do Itamaraty. Vimos de perto a situação crítica vivenciada por aquela embaixada, agravada no momento de nossa passagem

por aquela cidade pelo fato de o Sr. Embaixador encontrar-se no gozo de suas férias regulares.

Trabalham, ainda, na embaixada, além dos auxiliares locais, três outros brasileiros, igualmente integrantes dos Quadros do Ministério das Relações Exteriores, um oficial de chancelaria, responsável pelo setor consular, e duas assistentes de chancelaria, que cuidam dos setores de comunicações e de arquivo.

No que tange às atividades da embaixada, propriamente ditas, pode-se dizer que alguns eventos ligados à divulgação da cultura brasileira vêm sendo realizados em Cingapura, com a participação da embaixada. Entre esses eventos podemos destacar:

- programa semanal de rádio sobre música brasileira, que está completando um ano no ar, cujo material é enviado pelo Consulado-Geral do Brasil em Los Angeles;
- festival de música brasileira, com a participação de três grupos nacionais, realizado em março de 1999;

- realização, em junho de 1999, da 1ª Feira Latino-Americana em Cingapura, patrocinada por empresas locais com interesses comerciais no Brasil.

Cabe mencionar que, em Cingapura, existe a Associação Brasileira de Cingapura e também o Conselho de Cidadãos Brasileiros, integrados por nacionais que moram naquele país. Estima-se que cerca de 300 famílias brasileiras estejam residindo, no momento, em Cingapura, em sua maioria encabeçadas por funcionários de empresas multinacionais.

No campo político, há expectativas de que o Primeiro-Ministro de Cingapura realize visita oficial ao Brasil no próximo ano, visita que havia sido agendada inicialmente para o ano passado. Estava prevista, também, a realização, ainda para este ano, de uma reunião para a possível implementação do Fórum de Diálogo Ásia-América Latina. Tais eventos seriam de grande importância, realçada pelo fato de que Cingapura não possui embaixada em quaisquer dos países latino-americanos.

Quanto à atividade comercial, conforme já mencionado, houve uma queda significativa, a partir de 1997, do volume de transações comerciais entre o Brasil e Cingapura. Isto não pode ser atribuído apenas à crise asiática e à retração econômica de Cingapura, uma vez que nosso país perdeu, também, importância relativa em relação a alguns dos demais parceiros comerciais de Cingapura. Cite-se o exemplo do México, país com economia comparável à nossa, cujo volume comercial transacionado com aquele país asiático em 1998 foi mais do que o dobro do Brasil, superando a marca de um bilhão de dólares naquele ano.

Nessa esteira, foi-nos relatada a pequena presença brasileira nas inúmeras feiras comerciais promovidas em Cingapura. De concreto, pode-se apenas dizer que em fevereiro de 1998 a Embraer tomou parte na Feira de Aviação de Cingapura, devendo participar desse mesmo evento no próximo ano. A embaixada encontra-se empenhada, no momento, em promover a participação de empresas brasileiras na feira "Food Asia", importante evento regional na área de alimentação, a ser realizado no próximo ano.

Ainda este ano está prevista a visita ao Brasil de missão comercial cingapuriana na área de telecomunicações. Também em 1999 deve vir a nosso país equipe do "Primary Production Department" (PPD), órgão do governo de Cingapura responsá-

vel pela inspeção dos estabelecimentos que pretendem exportar carne para o Cingapura, possibilitando, no caso de aprovação, que empresas brasileiras interessadas possam, efetivamente, exportar seus produtos para aquele país.

Uma outra importante visita, programada para o ano que vem, é de representantes do “Trade Development Board” (TDB), organismo ligado ao Ministério da Indústria e Comércio de Cingapura responsável pela atividade de promoção comercial no país.

Ainda quanto às atividades do setor comercial, verificamos que até o momento estão cadastradas na “Brazil Trade Net” 111 empresas locais. O responsável pelo setor comercial da embaixada nos informou que tem por meta dobrar esse número até o final deste ano.

Também no âmbito do “Brazil Trade Net”, foi realizado, até o momento, apenas um trabalho de pesquisa de mercado, que se refere às carnes e carcaças, de ovinos e caprinos. Fomos informados que o setor comercial pretende elaborar, ainda este ano, estudos relativos à carne de frango, suco de frutas, ferro, aço, café em grão não-torrado, mármore e granito, compressores para máquinas, pedras preciosas e semi-preciosas.

Vale indagar como pretende aquela Unidade realizar, em um semestre, mais de nove vezes o número de estudos que realizou desde a implementação do “Brazil Trade Net”. Somente duas conclusões são possíveis: ou foram realizados, no passado, menos estudos do que seriam possíveis, denotando certa acomodação, ou as metas são não-factíveis. É bom que se ressalte que só recentemente o posto contratou um servidor local em condições de desenvolver as atividades do Setor Comercial.

Importante realização do setor comercial, por incentivo do Departamento de Promoção Comercial, foi a elaboração, em 1998, mediante a contratação da empresa “Ernst & Young”, do guia “Como Exportar”, também disponível na “Brazil Trade Net”.

Finalmente, é importante destacar a ínfima quantia destinada à atividade de promoção comercial neste ano, até o término dos trabalhos de auditoria: US\$ 650,00. Este valor é suficiente, tão-somente, para a aquisição de algumas poucas publicações. Com um montante de recursos dessa natureza, realmente não se pode esperar que o setor comercial da embaixada do Brasil em Cingapura, país que sobrevive basicamente do comércio exterior, possa desempenhar a contento as atividades que dela se esperam.

8. SÍNTESE DOS ACHADOS DE AUDITORIA NA EMBAIXADA DO BRASIL EM CINGAPURA

a) realização de pagamentos diversos em favor de pessoas físicas, por conta da dotação MR, item cerimonial, sem referência ao evento correspondente, constando das prestações de contas, tão-somente, um recibo do beneficiário, não restando caracterizada a compatibilidade dos referidos gastos com as despesas que poderiam ser enquadradas como de cerimonial;

b) aquisições sistemáticas de bebidas e gêneros alimentícios para a residência, custeadas pela dotação MR, item cerimonial, sem referência a qualquer evento espe-

cífico que justificasse a aquisição daqueles produtos, que são típicos de alimentação doméstica regular e não podem ser enquadradas como despesas com cerimonial, quer pela frequência com que ocorreram, quer pela ausência da descrição de qualquer evento a que hipoteticamente se referissem;

c) realização de despesas de cerimonial sem qualquer esclarecimento a respeito do evento a que referiam e sem a descrição das autoridades presentes;

d) realização de despesas, pagas mediante a utilização de cartão de crédito, que não se encontram respaldadas por documento fiscal contendo a devida discriminação dos gastos e que, conseqüentemente, permita auferir acerca da legitimidade da despesa;

e) realização de despesas sem a existência de qualquer documento fiscal;

f) pagamento de participação do embaixador no “President’s Golf Cup Tournament 1998”.

g) ausência de controle das ligações telefônicas realizadas em caráter particular;

9.A EMBAIXADA DO BRASIL EM BANGKOK

“Em primeiro lugar, registramos que além da própria Tailândia, o embaixador brasileiro em Bangkok também é o representante diplomático no Laos, Camboja e Myanmar.

A embaixada brasileira em Bangkok foi instalada no ano de 1959 e encontra-se bastante bem estabelecida em parte do 34^o andar de um moderno edifício situado no centro da capital tailandesa, mediante contrato de aluguel. As instalações foram recentemente reformadas, aproveitando-se o barateamento momentâneo dos custos em razão da chamada crise asiática. As salas são espaçosas e a mobília apresenta-se em ótimo estado de conservação. Os ambientes foram pintados em cores extraídas da bandeira nacional, resultando em uma decoração não apenas nacionalista, mas bastante agradável, mormente quando mesclada aos “posters” que retratam fragmentos do nosso país, convenientemente colocados à vista daqueles que por lá transitam.

A embaixada contava, quando da realização da presente auditoria, com dois diplomatas, sendo um embaixador e um conselheiro, configurando-se a falta de um diplomata em relação à lotação aprovada para o posto. A representação na Tailândia possui, além dos diplomatas, mais três servidores integrantes do quadro do Ministério: dois oficiais de chancelaria e um arquivista. O posto conta, ainda, com 16 contratados locais, sendo cinco auxiliares administrativos, um assistente técnico, um auxiliar e nove auxiliares de apoio, incluindo aqueles que prestam serviços na residência.

No que se refere às atribuições das unidades do Posto, registramos que o setor consular é chefiado por um oficial de chancelaria e tem em sua lotação, ainda, duas contratadas locais, auxiliares administrativas. O setor encontra-se bem organizado e o espaço físico a ele destinado é adequado, tendo sido verificada a regularidade do controle dos passaportes, bem como das estampilhas utilizadas. O Setor mantém fi-

chas cadastrais de aproximadamente cem brasileiros que residem na Tailândia, Laos e Camboja, e se utilizaram do serviço consular.

(...)

Quanto ao Setor Comercial - SECOM, verificamos que o mesmo não conta com nenhum servidor dos quadros do Itamaraty, estando sob a responsabilidade direta do embaixador, que se presta do auxílio de duas empregadas contratadas locais.

No ano de 1998 o SECON realizou três estudos de mercado: (...). Esses estudos estão disponíveis na “Brazil Trade Net”. Em 1999, até o término desta auditoria, nenhum trabalho tinha sido realizado.

A respeito da atuação do SECOM na busca de informações sobre concorrências públicas internacionais de possível interesse para empresas brasileiras, constatou-se que a postura é basicamente reativa, ou seja, essas informações são encaminhadas à embaixada, que, por sua vez, as envia imediatamente ao Brasil.

Constatamos, ainda, que a embaixada da Tailândia, até o final desta auditoria, havia conseguido cadastrar na “Brazil Trade Net” cerca de 473 empresas.”

10. SÍNTESE DOS ACHADOS DE AUDITORIA NA EMBAIXADA DO BRASIL EM BANGKOK

a) realização de despesas a título de cerimonial, sem a descrição dos eventos a que alegadamente correspondiam;

b) realização de despesas, pagas mediante a utilização de cartão de crédito, que não se encontram respaldadas por documento fiscal contendo a devida discriminação dos gastos e, conseqüentemente, permita auferir acerca da legitimidade da despesa;

c) realização de despesas, na dotação MR, cujos comprovantes não mantêm nenhum nexos com a data de realização dos eventos a que supostamente se referem;

d) pagamento de “serviços domésticos durante jantares e recepções” a empregada da própria residência da embaixada brasileira e ainda sem a menção a evento específico, afastando a possibilidade de enquadramento da despesa como “hora-extra”;

e) aquisições sistemáticas de bebidas e gêneros alimentícios para a residência, custeadas pela dotação MR, item cerimonial, sem referência a qualquer evento específico que justificasse a aquisição daqueles produtos;

f) pagamentos realizados a título de “segurança da residência” diretamente a policiais de Bangkok, sem a existência de contratos assinados, bem como sem a existência de acordos ou convênios oficializados com a corporação policial daquela cidade, caracterizando o pagamento de gratificações indevidas;

g) erro de cálculo no pagamento de RDs, resultando no pagamento a maior a três servidores e a menor a um servidor;

h) ausência de contratos de trabalho dos empregados locais;

- i) distorção nos salários pagos aos contratados locais, com empregados de nível médio percebendo salários praticamente idênticos ou mesmo superiores a empregados de nível superior;
- j) ausência de etiquetas de identificação patrimonial nos bens da chancelaria e residência;
- l) ausência de procedimento padrão com vistas a assegurar o ressarcimento do imposto (“Value Added Tax”) pago pela embaixada, por ocasião da aquisição de bens ou prestação de serviços;
- m) assinatura de contrato de aluguel por prazo de dez anos, com cláusula de reajustes pré-definidos a cada dois anos, configurando risco desnecessário;
- n) elevado percentual de participação das despesas da residência no conjunto das verbas repassadas à embaixada (cerca de 60% das despesas com Manutenção do Posto);
- o) utilização de uma única conta corrente bancária para a movimentação da totalidade de recursos recebidos, contrariando o item 127 do Guia de Administração dos Postos - GAP;
- p) realização de ligações telefônicas particulares sem qualquer controle ou ressarcimento.

11.A EMBAIXADA DO BRASIL EM NOVA DELHI

“ A embaixada do Brasil na Índia foi criada em 1948, apenas um ano após a independência daquele país, e atende cumulativamente também ao Nepal, Sri Lanka, Maldivas e Bangladesh.

Instalada em sede própria, a embaixada brasileira ocupa imóvel bastante bem localizado, em área nobre de Nova Delhi, avizinhando-se das embaixadas da Holanda e do Canadá. O imóvel possui dois edifícios principais, sendo um deles destinado à Chancelaria e o outro à residência oficial. Ambos os prédios encontram-se em excelente estado de conservação.

O edifício destinado à Chancelaria possui amplo espaço físico, possibilitando uma boa distribuição dos diversos setores da embaixada, contando, ainda, com um pequeno auditório, que vem sendo utilizado como centro cultural.

O mobiliário em uso encontra-se em bom estado de conservação, atendendo satisfatoriamente aos interesses da Unidade.

No que tange aos recursos humanos, a embaixada conta, atualmente, além da Sra. Embaixadora, Dra. Vera Machado, com três outros diplomatas, todos Secretários. Ainda do Quadro do Itamaraty, desempenham suas atividades naquela Unidade dois Oficiais de Chancelaria e dois Assistentes de Chancelaria. Do pessoal local, contam-se dois Auxiliares Técnicos, sete Auxiliares Administrativos e trinta Auxiliares de Apoio, sendo destes quinze para atender à Chancelaria e os demais prestando serviços junto à Residência.

Destaque-se, neste ponto, as peculiaridades do sistema social indiano, que justificam a existência de tal contingente de Auxiliares de Apoio, significativamente

maior do que o verificado nos demais postos auditados. De fato, o sistema de castas vigente naquele país impede que tarefas que em outros postos são desempenhadas por uma mesma pessoa, recaiam sobre um mesmo empregado. Vale salientar, entretanto, que tal número de empregados não significa elevado gasto com pagamento de pessoal: em função dos baixíssimos salários praticados na Índia, a contratação dos trinta Auxiliares de Apoio gera um dispêndio mensal, com salários, inferior a US\$ 3,100.00.

Dentre as unidades auditadas em nossa missão, a Embaixada do Brasil na Índia é a única que vem sendo contemplada com recursos para o desenvolvimento de atividades na área cultural. O aporte de recursos, aliado à existência de um bom espaço físico (centro cultural) tem propiciado àquela Unidade boas oportunidades de divulgação do nosso país, nossa cultura e nossa gente. A programação de eventos para esse segundo semestre de 1999 foi remetida ao Ministério das Relações Exteriores para aprovação (e liberação de recursos) e inclui: projeção de filmes (Central do Brasil e outros) e participação em festivais internacionais; participação em feiras internacionais do livro; realização de exposições relacionadas às artes plásticas; apresentação de grupos de música.

Ainda no plano cultural, vale destacar que aquela embaixada recebe verbas para o pagamento de “leitorados”, professores que lecionam disciplinas de interesse brasileiro em instituições de ensino indianas. Recebem auxílios da embaixada brasileira, pelo exercício do leitorado, os Professores José Leal Ferreira Júnior, pela Cadeira “Língua Portuguesa e Civilização Brasileira” junto à “Jawaharlal Nehru University”, e o Professor Rui Dilip Nuondo, pela Cadeira “Língua Portuguesa e Cultura Brasileira” no Centro de Estudos da América Latina (Centre for Latin America Studies) da Universidade de Goa, que conta, neste ano, com mais de quarenta alunos.

Relativamente à área comercial, foi-nos informado que o trabalho vem sendo desenvolvido no sentido de divulgar as ofertas de exportação junto a empresas e entidades de classe locais, destacando-se também o apoio aos exportadores brasileiros em feiras internacionais. Dentre as feiras, destacaram-se, em 1997 a “India International Trade Fair”, e em 1998 a “Indian Engineering Trade Fair” e a “India International Trade Fair”.

Apenas para mencionar alguns dos números do Setor Comercial neste ano de 1999, foram expedidas mais de 120 cartas a importadores indianos, com listas de exportadores brasileiros; 85 cartas a exportadores indianos fornecendo o endereço do Consulado-Geral da Índia em São Paulo; 390 cartas e faxes diversos ao público indiano; foram atendidos diretamente mais de 90 importadores indianos; foram respondidas mais de 34 consultas de exportadores brasileiros.

Não obstante tais números, pelo potencial que a Índia representa em termos de comércio internacional, os números do Setor Comercial são ainda muito tímidos. Veja-se, por exemplo, que dentre os postos auditados, a embaixada na Índia é a que apresenta pior desempenho com relação à utilização do Sistema “Brazil Trade Net”, principal instrumento de promoção do comércio exterior atualmente disponível no âmbito do Ministério das Relações Exteriores: constam cadastradas apenas 198 fir-

mas locais e até o final dos trabalhos de auditoria não havia sido produzido sequer um único estudo de prospecção de mercado.”

12. SÍNTESE DOS ACHADOS DE AUDITORIA NA EMBAIXADA DO BRASIL EM NOVA DELHI

- a) inobservância ao item 332 do GAP no que concerne ao horário mínimo fixado para atendimento ao público, máxime no que tange àquele destinado a vistos;
 - b) existência sistemática de documentos de despesa sem o necessário “atesto” de que os serviços foram prestados;
 - c) contumácia na aceitação de recibos escritos à mão, sem nenhum valor fiscal, inobservando o caráter de excepcionalidade que deve nortear o recebimento de recibos simplificados, nos termos do item 180 do Guia de Administração dos Postos - GAP;
 - d) pagamento “a maior” da conta de combustível relativa ao mês de abril de 1999;
 - e) classificação incorreta de despesas de cerimonial, indevidamente descritas como “material de consumo”;
 - f) lançamento indevido de despesas na prestação de contas imediatamente subsequente ao período de ocorrência.
- É o Relatório.

VOTO

“As funções de uma missão diplomática consistem, entre outras, em:

- a) representar o Estado acreditante perante o Estado acreditado;*
- b) proteger no Estado acreditado os interesses do Estado acreditante e de seus nacionais, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional;*
- c) negociar com o Governo do Estado acreditado;*
- d) inteirar-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditado e informar a este respeito o Governo do Estado acreditante;*
- e) promover relações amistosas e desenvolver as relações econômicas, culturais e científicas entre o Estado acreditante o Estado acreditado.”*

(Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, assinada a 18 de abril de 1961)

Desde tempos remotos, os povos de todas as nações têm reconhecido a condição dos agentes diplomáticos. No início do processo de consolidação dos Estados, a diplomacia era realizada de forma esporádica, mediante o envio periódico de representantes aos países estrangeiros, para o desempenho de missões específicas, limitadas em um dado espaço temporal. No século XVI, contudo, Veneza, atenta às vantagens trazidas pela atuação desses agentes, estabeleceu representações permanentes em outras regiões de seu interesse.

2.Desnecessário dizer que a experiência de Veneza foi amplamente repetida, e hoje a unanimidade em torno da natureza permanente da diplomacia não mais comporta discussões.

3.Por constituírem um dos pilares do desenvolvimento dos Estados modernos, as atividades diplomáticas representam um nicho estratégico que não pode passar ao longo das avaliações deste Tribunal, quer no que se refere à legalidade dos procedimentos adotados, quer do ponto de vista do cumprimento das missões que lhes são inerentes, ou seja, de uma análise operacional.

4.Nesse prisma, mesmo sabendo que o direito moderno aboliu a “ficção da extraterritorialidade”, que supunha que as embaixadas constituíam territórios nacionais, há que se reconhecer que temos, *stricto sensu*, uma parcela do Brasil espalhada pelo mundo afora, parcela essa que tem, também, de prestar contas de seus atos. Mais ainda, tem esse Tribunal o poder-dever de exercer a fiscalização desses entes, que embora distantes, abraçam e defendem as causas pátrias.

||

5.Jamais dirigimos nossos trabalhos para o microuniverso da legalidade de cada ato individualmente praticado pelos diversos gestores das embaixadas auditadas. Ao contrário, desde o planejamento desses trabalhos tínhamos a convicção de que os aspectos operacionais cobravam uma maior relevância, tanto assim que nos detivemos no estudo das práticas e rotinas adotadas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Mais que isso, buscamos o conhecimento da realidade do ambiente em que seria desenvolvida a auditoria, das oportunidades de negócios existentes, das realidades econômicas e políticas vigentes.

6.Ocorre, entretanto, que a auditoria de legalidade também foi cometida a este Tribunal pela Carta de 1988. Assim, embora nunca se apresentasse como o objeto primeiro de nossas intenções, foi incluída no escopo desta auditoria. Como decorrência dos nossos trabalhos deparamo-nos com transgressões à normas que não poderiam ser ignoradas por este Tribunal: atos passíveis de questionamentos quanto à moralidade administrativa e ao fim público de que se devem revestir as ações estatais.

7.Desse exame, resultou o Relatório que antecede este Voto, um misto de auditoria de legalidade e operacional. Um Relatório que ao tempo em que sugere a alteração de práticas anacrônicas, sedimentadas com o tempo e por ele tornadas obsoletas, determina a recomposição dos cofres públicos mediante a devolução de importâncias tidas como indevidamente dispendidas.

8.Nesse ponto reside o ineditismo desse Relatório, cujo conteúdo constitui também resposta àqueles que, por interesses inconfessáveis ou por pura ignorância, pretendem denegrir a imagem desta Corte, associando as auditorias realizadas em repartições no exterior ao esbanjamento dos recursos públicos. Além da recomposição dos cofres, nossa proposta, se acolhida, significará mais um avanço na incessante luta travada por este Tribunal em prol da boa e fiel aplicação dos recursos públicos.

III

9. Mais ainda, compartilhamos hoje da convicção de que a realização de auditorias constitui o único meio eficaz de controle das ações praticadas pelas diversas embaixadas brasileiras. Todas as exigências burocráticas formuladas pelos diversos setores do Ministério das Relações Exteriores não são - nem nunca serão - capazes de substituir as verificações periódicas que se devem realizar *in loco*; prova disso são os fatos descritos no corpo de nosso Relatório, acatados passivamente pelo Ministério e somente agora detectados pelo Tribunal, mediante fiscalização.

10. Não se pode ignorar, ainda, o efeito multiplicador das ações fiscalizatórias exercidas por esta Corte. Quando fiscalizamos uma Embaixada, logramos, na verdade, a alteração de rotinas praticadas por muitas delas. E por um simples motivo: os fatos nunca são absolutamente singulares; quase sempre se repetem. Algumas das despesas indevidamente incorridas por Cingapura, na parte de cerimonial, também se verificavam na Tailândia: a utilização de telefones para uso pessoal foi verificada em Cingapura e na Tailândia. Assim, as determinações resultantes deste trabalho abrangerão um grupo de Unidades significativamente maior do que aquelas efetivamente auditadas.

11. Daí, também, nossa dificuldade em aceitar argumentos simplistas, que defendem a extinção das auditorias em Unidades sediadas no exterior, com base exclusivamente em uma perfunctória análise custo/benefício. Os benefícios obtidos em tais análises somente são dimensionados no referente às Unidades diretamente auditadas. Aí estariam sendo avaliados não os benefícios indiretos, decorrentes da supressão, por outros Postos, de práticas tidas como indevidas por este Tribunal, além, evidentemente, da expectativa de controle.

12. Exatamente na tentativa de fortalecer essa expectativa de controle é que estamos propondo, dentre diversas outras medidas, que se determine ao Escritório Financeiro de Nova Iorque que solicite, por amostragem, alguns dos documentos comprobatórios das despesas relacionadas pelas embaixadas como forma de checar sua fidedignidade. Essa expectativa, aliás, deveria ser fortalecida também pela perspectiva da realização de auditorias pelo Controle Interno, obviamente por amostragem, tal qual fazemos.

13. O que não se pode conceber é que existam repartições brasileiras que prestam relevantes serviços públicos e que não sejam, de forma alguma, fiscalizadas. Não temos dúvidas de que o imensurável custo do abandono dessa prática será sempre maior que qualquer custo financeiro a que se possa chegar. As auditorias em repartições brasileiras no exterior hão de ser realizadas independentemente dos controles adotados no âmbito administrativo.

IV

14. De tudo quanto pudemos verificar, ficou-nos a certeza de que precisamos inovar. É tempo de despertarmos para a lamentável realidade de nosso isolamento junto aos países acreditados, nos quais nossas Embaixadas hão de constituir instrumento poderoso do Governo Brasileiro, não apenas para o desempenho das relevan-

tes funções políticas que tradicionalmente lhes foram cometidas, como também, no campo econômico, para o incremento de nossas relações comerciais através da inserção de nossos produtos no mercado externo. É tempo de perceber a existência de um descompasso entre o discurso liberal de abertura de mercados e a política de exportações que o país vem praticando, de poucos resultados no interesse nacional.

15. Sabemos que conquistar mercados é também uma questão de preços. Temos consciência de que o tão falado custo-Brasil é um fator limitante em nossas exportações. Mais ainda, sabemos que exportar requer competitividade. Veja-se que o porto de Cingapura não despende mais que quinze minutos para liberar as mercadorias que entram em seu país. E a Malásia caminha no mesmo sentido. Acrescente-se outra variável que permeia o comércio internacional e que não pode ser descartada. Refiro-me àquela que talvez seja o símbolo mais forte do sistema capitalista: a propaganda. Não se vende sem divulgação. Qualquer vendedor, por mais desinformado, sabe disso. Impõe-se a oferta de nossos produtos: em feiras, no sistema “Brazil Trade Net”, de porta em porta, se preciso for! Faz-se necessário que mostremos ao mundo o que temos para vender, para que o mundo possa decidir-se a comprar. Dispomos de uma gama fantástica de produtos, mas nos faltam os vendedores. É inconcebível que com todos os recursos de que dispomos, com a rica diversidade de nosso território, estejamos, no ranking dos exportadores mundiais, atrás do México, da Malásia, da Irlanda e da Tailândia, para citarmos alguns poucos países.

16. Os recursos destinados aos Setores Comerciais das embaixadas são ridículos. Refletem o pouco caso de quem não formulou políticas de médio ou longo prazo, de quem não consegue ver além da “necessidade” de cortes lineares nos orçamentos públicos. Os cerca de US\$ 6,000.00 (seis mil dólares) previstos para o ano de 1999 não se revelam suficientes, sequer, para a aquisição de publicações especializadas que possam subsidiar a realização de alguns estudos. A persistir a situação, como detectamos, melhor que se desativem os Setores Comerciais. Entendemos ser melhor conviver com sua inexistência do que com a frustração de sua inoperância, motivada pela absoluta falta de recursos.

17. Como frisamos no Relatório que antecede este Voto, a participação relativa do Ministério das Relações Exteriores no cômputo do Orçamento Geral da União caiu de 0,15%, em 1995, para 0,10%, em 1998; a do Programa “Política Exterior”, de 0,14% para 0,09%, no mesmo período. São dados incompatíveis com a nova ordem mundial na qual o Brasil está inserido.

18. Como descrito no Relatório, em 1997 o crescimento relativo do comércio mundial equivaleu a mais que o dobro do crescimento relativo do PIB no mesmo período; em 1998, equivaleu a quase o dobro. Não obstante, o comércio brasileiro não vem conseguindo ampliar sua participação na composição de nosso PIB, tendo, ao contrário, reduzido sua participação total desde 1994. É de se lamentar que, no período, apesar de uma redução na participação total do comércio, as importações aumentaram sua participação relativa. É tempo de se despertar para essa realidade e partir-se para a adoção de políticas mais agressivas, com vistas a alterar esse panorama.

19. Finalmente, neste enfoque quanto ao comércio, não posso deixar de enfatizar no Voto o que já constou do Relatório: o Brasil em suas formulações macroeconômicas, não pode mais ignorar a existência de fortes correntes comerciais voltadas para o sudeste asiático. Somente para mencionar os países auditados: em 1998 Cingapura figurou como o 15º maior país no ranking dos importadores; a Malásia, como o 22º; a Índia, como o 28º; e a Tailândia, como o 29º. Apesar da chamada crise asiática, as importações da Índia cresceram 4% em relação a 1997. Imaginem-se as possibilidades do mercado desse país, que conta com mais de 950 milhões de habitantes e principia a se abrir ao comércio exterior?!?!

V

20. Em nossa passagem pelos países auditados, inovamos, aproveitando a oportunidade para estreitar os laços que ligam nosso Tribunal às organizações congêneres ali existentes. Realizamos visitas de trabalho ao “National Audit Department” e ao “Accountant-General Department, na Malásia, quando tivemos a oportunidade de conhecer os detalhes de funcionamento tanto do sistema de controle externo, quanto do próprio controle interno daquele país; ao “Office of the Auditor General”, em Cingapura; ao “Office of the Auditor General”, na Tailândia; e ao “Office of the Comptroller & Auditor General of India”. Em todos os países, além de nos inteirar das funções desempenhadas por cada um daqueles organismos, travamos importantes contatos com vistas a um maior intercâmbio entre cada uma daquelas Instituições e o nosso Tribunal de Contas da União. Em todos eles, a receptividade para o estabelecimento de ações de aproximação ficou bastante evidenciada.

21. Ressalte-se que o Tribunal já mantém acordo de cooperação com a Tailândia, tendo recebido a visita de delegação daquele país no ano de 1997.

22. Na Índia, percebemos visível interesse no conhecimento das ações deste Tribunal acerca do acompanhamento do processo de desestatização, política pública que vem sendo implementada naquele país, com expectativa de próxima intensificação. Nesse sentido, foi-nos comunicado pelo Auditor-Geral acerca de seu interesse em realizar visita de serviço a este Tribunal, no corrente ano.

23. Em que pese a falta de autorização do Governo de Cingapura para a realização de auditoria na agência do Banco do Brasil lá situada, já do conhecimento deste Plenário, efetuamos a ela visita de serviço, com o intuito de nos inteirar, ao menos parcialmente, das realidades daquele organismo brasileiro em solo estrangeiro. Assim, foi-nos dado conhecer que aquela repartição, inaugurada há 21 anos, constitui-se na única agência de um banco latino-americano em operação na Ásia (excetuando-se a do Japão), e ainda, que possui jurisdição sobre diversos países daquele Continente, que juntos englobam cerca de 1/3 da população do Globo. A agência, que conta com apenas 02 empregados brasileiros (Gerente e Gerente-Adjunto) e 13 contratados locais possui, dentre seus objetivos, propiciar apoio às atividades da exportação brasileira para aquela vasta região do Mundo.

24. Lamentável que não nos tenha sido autorizada, pelo Governo Cingapuriano, a análise das operações realizadas. Despiciendo comentar que, no atual cenário de globalização e do enfoque que buscamos imprimir em nossas análises, a verificação da efetividade dessa política de apoio às exportações brasileiras seria de inegável importância no contexto geral do trabalho executado.

25. Gostaria de registrar, ao final dessas considerações, a forma prestimosa com que a representação do Banco do Brasil, em Cingapura, nos recebeu, e à nossa equipe, apesar das restrições legais que lhe foram impostas.

26. Tivemos, também, a oportunidade de visitar, em Cingapura, por mais de meio-dia, as moderníssimas instalações onde estão localizados os estaleiros nos quais atualmente são construídas as três plataformas destinadas à exploração de petróleo em águas profundas de nosso país, pela Petrobrás. Os valores dessas construções ultrapassam os setecentos milhões de dólares, tendo sido vitoriosa, na licitação internacional realizada, a empresa Marítima, que empreitou as instalações portuárias daquele país asiático para o desenvolvimento desse mega-projeto, com vistas à nossa auto-suficiência em matéria de petróleo. As plataformas, em referência, ora em construção por empresa nacional, as quais são supervisionadas pessoalmente por técnicos especialistas da Petrobrás, que somam cerca de cento e vinte famílias brasileiras naquele recanto do mundo, testemunham a vocação de um país que tem encontro marcado com um futuro de prosperidade e grandeza.

VI

27. Não pretendo me tornar repetitivo, repisando neste Voto pontos que foram detalhados no Relatório que o antecede. As questões de natureza eminentemente técnica se encontram inseridas na íntegra do Relatório da equipe, que foi também distribuído aos Senhores Ministros, minuciosa e suficientemente embasadas para subsidiar este Colegiado a adotar as decisões que lhe competem legal e constitucionalmente.

28. Ao finalizarmos, gostaria de registrar que contamos com o valioso apoio do Terceiro-Secretário João Paulo Terra, designado para acompanhar nossa missão por deferência do então Secretário de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores, Ministro Luiz Sérgio Gama Figueira. A competência e a grande dedicação do mencionado diplomata foram de inestimável auxílio ao desenvolvimento de nossos trabalhos, estreitando ainda mais os laços existentes entre o controle externo e o controle interno mantido por aquele Ministério. Ficam consignados, portanto, os agradecimentos e os louvores àquela autoridade, como também aos AFCEs Paulo Roberto Wiechers Martins e Pedro Tadeu Oliveira da Silva, do meu Gabinete, e do AFCE Rafael Lopes Torres, lotado na 3ª SECEX, os quais compuseram a equipe de trabalho sob nossa Coordenação. Demonstraram todos esses servidores, inegável competência e alto espírito público no desempenho de suas árduas e complexas tarefas.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Colegiado adote a decisão que ora lhe submeto.

DECISÃO Nº 274/2000 -TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC nº 013.441/1999-0
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Geraldo Affonso Muzzi, Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva, Sérgio Barcellos Telles, Paulo Dyrceu Pinheiro, Fábio Vaz Pitaluga, Ruy Antônio Neves Pinheiro de Vasconcelos, Arnaldo Carrilho, Luiz Filipe de Macedo Soares Guimarães, Fernando Cacciatore de Garcia e Vera Lúcia Barrouin Crivano Machado.
4. Órgão: Ministério das Relações Exteriores - Embaixadas do Brasil em Kuala Lumpur, Cingapura, Bangkok e Nova Delhi
5. Relator: MINISTRO ADHEMAR PALADINI GHISI.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 3ª SECEX

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 71, IV, da Constituição Federal c/c art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, DECIDE:

a) determinar ao Ministério das Relações Exteriores que:

a.1) ultime os estudos que vêm sendo empreendidos para a implantação de um “Sistema Integrado de Gestão Orçamentária e Financeira do Ministério das Relações Exteriores”, dedicando especial atenção aos seguintes pontos:

a.1.1) necessidade de ampla revisão da atual sistemática de utilização de diversas dotações para o repasse de recursos aos Postos no exterior, cogitando da hipótese de reduzi-las a não mais que três: pagamento do pessoal, em geral; aquisição de material permanente; e demais despesas com postos no exterior;

a.1.2) premência na drástica redução do número de prestações de contas anualmente remetidas pelos Postos ao Escritório Financeiro de Nova Iorque, estudando a possibilidade de existência de uma única prestação de contas, a ser remetida ao final de cada exercício financeiro;

a.1.3) conveniência da redução no número de contas correntes bancárias mantidas pelos Postos, sendo recomendável a existência de uma única conta para as despesas, de modo geral, e uma para as receitas;

a.1.4) possibilidade de implementar um sistema de compensação como forma de evitar a transferência dos recursos arrecadados pelos Postos a título de renda consular, mediante a retenção, por aqueles, dos referidos recursos em troca das novas parcelas que deveriam receber por conta das diversas dotações;

a.2) incremente mecanismo de incentivos concedidos aos diplomatas para o exercício de suas funções em postos considerados de pouca atratividade, como forma de assegurar o preenchimento das vagas atualmente existentes, ou, na impossibilidade de fazê-lo, faça incluir nos próximos editais de concursos públicos a obrigatoriedade de lotação imediata nos referidos postos, com a prévia fixação dos prazos mínimos para a solicitação de transferências;

a.3) fixe o prazo improrrogável de 90 (noventa) dias para que todos os Postos no exterior concluam a assinatura dos contratos de trabalho dos empregados locais, sob pena de aplicação de multa a cada um dos responsáveis, remetendo ao Tribunal, ao final do prazo fixado, a relação dos Postos que permanecem sem os referidos contratos;

¹ Publicada no DOU de 04/05/2000.

a.4) avalie a possibilidade de implementação de um plano de carreira para os empregados locais, com definição clara dos percentuais de diferença salarial que devem existir entre os níveis básico, médio e superior, contemplando, ainda, um sistema de progressão em decorrência de mérito e/ou tempo de serviço;

a.5) implemente um sistema de contador nas páginas da Internet, do Sistema Brazil Trade Net, relativas aos estudos de mercado realizados pelos Setores Comerciais de cada Posto, de forma a que se possa aferir o interesse despertado por cada estudo específico, como forma de subsidiar o planejamento e a escolha dos próximos segmentos a serem estudados;

a.6) passe a elaborar um plano de metas a serem atingidas pelos Setores Comerciais de cada embaixada, incluindo-se a ampliação das empresas cadastradas no Sistema Brazil Trade Net, bem assim a elaboração de um número mínimo anual, previamente fixado, de estudos de mercado;

a.7) analise a conveniência de manutenção de cada um dos postos no exterior, considerando a carência de recursos orçamentários, avaliando a conveniência da adoção do sistema de cumulatividade;

a.8) oriente a destinação de verbas para os postos no exterior prioritariamente para as áreas consideradas como de relevante interesse nacional, a exemplo dos Setores Comerciais, como forma de estabelecer uma relação custo-benefício mais vantajosa, otimizando a relação despesas com manutenção da residência / despesas totais da embaixada;

a.9) redefina, de forma detalhada, as despesas que podem ser enquadradas como de cerimonial, de forma a estabelecer uma nítida distinção entre as despesas que devem ser pessoalmente custeadas pelos embaixadores daquelas que são consideradas como de interesse público, passíveis de custeio pelo erário;

a.10) realize estudos com vistas a alterar a sistemática de concessão das parcelas denominadas “Residências Diplomáticas” - RD, de forma a torná-la uma parcela fixa, em dólares norte-americanos, previamente estipulada para cada servidor em função exclusivamente dos custos do país em que esteja servindo, bem assim de sua situação funcional-familiar, livre de prestação de contas, como forma de simplificação das rotinas atualmente existentes, assim como em face das peculiaridades dos mercados locais;

a.11) concomitantemente aos estudos sugeridos no item “a.10” supra, expeça orientação específica sobre cada item que pode, ou não, compor o valor contratual que servirá de base para o cálculo das RDs, a prevalecer a atual sistemática de concessão, atentando para as peculiaridades dos mercados locais, a exemplo dos seguintes itens, incluídos nos valores de diversos contratos atualmente vigentes: serviços, utilização de piscinas, serviços de quarto, “fittings and fixtures”, mobiliário, limpeza;

a.12) oriente os diversos postos no exterior para que avaliem, em cada caso, a conveniência, em função dos custos de cada país, de se utilizarem do sistema “call back” para a realização de ligações telefônicas internacionais;

a.13) envide esforços no sentido de elaborar regras claras na contratação do pessoal local para os postos no exterior, no que se refere aos salários iniciais para cada nível de emprego, fazendo-se igualmente necessária a adoção imediata de providências com vistas a evitar o atraso no pagamento do pessoal local;

a.14) credite ao servidor Carlos Thadeu Donato da Franca, lotado na Embaixada do Brasil em Bangkok, a importância de US\$ 89,98 (oitenta e nove dólares e noventa e oito centavos), relativa à diferença “a menor” das RDs recebidas no período de maio/98 a maio/99;

a.15) oriente os postos no exterior no sentido de que a delegação de responsabilidade referida no item 367 do Guia de Administração dos Postos tem de ser devidamente formalizada, sendo passíveis de nulidade todos os atos praticados por servidores outros, que não o Titular do Posto, não detentores das referidas Portarias de delegação;

a.16) passe a se utilizar das Propostas Orçamentárias dos Postos como instrumentos efetivos de planificação das atividades, tanto em nível ministerial como de cada uma das embaixadas, transmitindo-lhes, se possível em data anterior ao início de cada exercício financeiro, o resultado da avaliação de suas propostas individuais, de forma a que os eventos nelas incluídos possam ser objeto de prévia programação;

a.17) regulamente o uso do telefone para ligações internacionais nos Postos Diplomáticos:

b) **determinar, ainda, ao Ministério das Relações Exteriores** que adote as providências com vistas a obter, junto aos responsáveis a seguir apontados, para que apresentem razões de justificativa para os procedimentos indicados ou recolham aos cofres públicos as respectivas importâncias:

b.1) País: Cingapura

b.1.1) Servidor: Ruy Antonio Neves Pinheiro

b.1.1.1) fato gerador: aquisição de água mineral para a residência, uma vez que tal despesa não pode ser enquadrada como “Conservação e Manutenção”:

Data da aquisição	Valor (S\$)
17/06/97	64,27
28/07/97	64,27
28/09/97	64,27
03/11/97	64,27
Total	257,08

b.1.1.2) fato gerador: realização de pagamentos diversos, abaixo relacionados, em favor de pessoas físicas, por conta da dotação MR, item cerimonial, sem referência ao evento correspondente, constando das prestações de contas, tão-somente, um recibo do beneficiário, não restando caracterizada a compatibilidade dos referidos gastos com as despesas que poderiam ser enquadradas como de cerimonial:

Data do pagamento	Valor (S\$)
07/09/97	60,00
07/09/97	70,00
17/09/97	60,00
19/09/97	70,00
26/09/97	80,00
04/11/97	80,00
Total	420,00

b.1.1.3) fato gerador: aquisições de gêneros alimentícios para a residência, custeadas pela dotação MR, item cerimonial, sem referência a qualquer evento específico que justificasse a aquisição daqueles produtos, que são típicos de alimentação doméstica regular:

Data da aquisição (1997)	Valor (R\$)
09/01	204,00
16/01	135,74
23/01	161,03
27/01	23,65
29/01	153,99
07/04	124,89
15/04	13,40
15/04	124,24
24/04	195,13
30/04	29,95
03/05	13,70
07/05	48,69
11/05	31,30
16/05	29,30
22/05	130,68
22/05	19,25
28/05	19,45
29/05	50,68
02/06	15,26
03/06	50,00
03/06	97,02
03/06	156,22
07/06	97,02
11/06	140,45
13/06	65,45
17/06	50,40
25/06	134,22
02/07	282,04
09/07	16,78
14/07	7,99
18/07	58,20
01/08	41,75
08/08	77,97
15/08	3,90
19/08	16,48
20/08	100,20
26/08	101,32
26/08	214,51
27/08	5,80
27/08	40,38
03/09	67,96
04/09	27,90
04/09	111,19
05/09	29,50
11/09	88,67
19/09	15,90
08/10	76,65
09/10	49,81
20/10	53,42
20/10	237,05
24/10	49,27
24/10	78,90
Total	4.028,20

b.1.2) servidor: Paulo Dyrceu Pinheiro

b.1.2.1.) fato gerador: aquisição de água mineral para a residência, uma vez que tal despesa não pode ser enquadrada como “Conservação e Manutenção”:

Data da aquisição	Valor (S\$)
17/09/98	14,83
17/09/98	14,83
14/10/98	44,50
23/11/98	44,50
23/12/98	59,33
13/01/99	133,49
18/02/99	88,99
Total	400,47

b.1.2.2) fato gerador: realização de despesas de cerimonial sem qualquer esclarecimento a respeito do evento a que se referiam:

Data	Valor (S\$)	Descrição
08/04/99	181,00	aquisição de plantas
25/01/99	115,50	aquisição de bebidas diversas

b.1.2.3) fato gerador: realização de despesas, pagas mediante a utilização de cartão de crédito, que não se encontram respaldadas por documento fiscal comprobatório de sua realização:

Mês	Valor (S\$)	Descrição
fev/99	45,00	"Best Denki-Ngee Ann City Singapore" - Electrical Shop
abr/99	187,50	"Raffles Hotel Bars Billy Ard" - Food and Beverage
abr/99	19,90	"Takashimaya Singapore Ltd" - Department Store
abr/99	55,90	"Robinson & Co Pte Ltd Singapore" - Department Store
abr/99	99,00	"Pertama Merchandising - FUNAN" - Major Appliances
mai/99	118,00	"Veronica Florist & Gift P.T. - Florists"

b.1.2.4) fato gerador: realização de despesas sem a existência de qualquer documento fiscal:

Data	Valor (S\$)	Descrição
16/04/99	149,26	"Cleaning Material"
18/02/99	150,00	"Material de Limpeza"

b.1.2.5) fato gerador: pagamento de participação no “President’s Golf Cup Tournament 1998”

Data	Valor (S\$)
20/10/98	150,00

b.2) Tailândia:

b.2.1) Servidor: Arnaldo Carrilho

b.2.1.1) fato gerador: realização de despesas a título de cerimonial, sem a descrição dos eventos a que alegadamente correspondiam:

Data	Valor (Bts)	Descrição
14/12/98	500,00	aquisição de flores
jan/99	29.975,25	"almoço gastronômico"
31/03/97	2.336,45	cesta com chocolates
nov/97	5.197,00	realização de dois almoços
02/04/97	21.574,30	realização de jantar, com contratação de garçom e serviços domésticos
22/11/97	11.000,00	aquisição de bebidas diversas
20/01/98	14.520,00	aquisição de bebidas diversas
31/12/97	14.999,82	aquisição de bebidas diversas
27/12/97	4.053,50	realização de jantar
04/01/99	6.900,00	aquisição de bebidas diversas

b.2.1.2) fato gerador: realização de despesas, pagas mediante a utilização de cartão de crédito, que não se encontram respaldadas por documento fiscal comprobatório de sua realização:

Data	Valor (Bts)	Descrição
11/12/98	3.883,00	"Vito's Restaurant"
11/01/98	12.523,50	"Vito's Restaurant"

b.2.1.3) fato gerador: realização de despesas, na dotação MR, cujos comprovantes não mantêm nexos com a data de realização dos eventos a que supostamente se referem:

Data	Valor (Bts)	Descrição	Observações/Inconsistências detectadas
12/02/98	1.972,25	Almoço oferecido	o ticket de caixa utilizado para a comprovação da despesa data de 27/02/98.
08/02/98	4.038,10	Almoço oferecido	a nota fiscal data de 02/03/98, quase um mês após a realização do evento
02/03/98	4.323,50	Almoço oferecido	o valor refere-se a tickets de caixa datados de 09, 19, 27 e 28/03/98.
11/05/97	23.513,30	jantar oferecido	os diversos comprovantes apresentados possuem as mais diversas datas, desde janeiro a março de 1997.

b.2.1.4) fato gerador: pagamento de "serviços domésticos durante jantares e recepções" à Sra. Gloria B. P. Villanueva, auxiliar de apoio contratada pela embaixada brasileira como servente, já prestando serviços na residência. Ademais, não foi feita menção a evento específico:

Data	Valor (Bts)
07/05/97	3.000,00

b.2.1.5) fato gerador: aquisição de água mineral para a residência, despesa não enquadrada como “Conservação e Manutenção”:

Mês	Valor (Bts)
Julho/97	2.700,03
Dezembro/97	2.376,00
Março/98	2.258,95
Maio/98	2.259,95
Julho/98	3.564,00
Julho/98	2.259,95
Outubro/98	2.259,95
Dezembro/98	2.259,95
Fevereiro/99	2.259,95
Março/99	2.054,50
Março/99	2.376,00
Abril/99	2.200,03
Maio/99	2.200,03
TOTAL	31.029,29

b.2.1.6) fato gerador: pagamentos realizados a título de “segurança da residência” diretamente a policiais de Bangkok, sem a existência de contratos assinados, bem como sem a existência de acordos ou convênios oficializados com a corporação policial daquela cidade:

Data	Valor (Bts)
jan/97 / mai/99	156.800,00

b.2.2) Servidora: Lea Palermo

b.2.2.1) fato gerador: recebimento “a maior” de RDs

Data	Valor (US\$)
jan/97 / out/97	555,24

b.2.3) Servidor: Luiz Augusto Soares da Silva

b.2.3.1) fato gerador: recebimento “a maior” de RDs

Data	Valor (US\$)
jan/97 / mai/99	1.273,92

b.2.4) Servidor: Luis Carlos Monteiro Nogueira

b.2.4.1) fato gerador: recebimento “a maior” de RDs

Data	Valor (US\$)
fev/97 / mai/99	465,47

c) **determinar à Embaixada Brasileira na Malásia** que:

c.1) faça constar de seus editais de permuta a descrição pormenorizada dos bens que deseja obter, conforme disciplinado no item 294, “b”, do Guia de Administração dos Postos - GAP;

c.2) passe a escriturar o livro-caixa dentro da sistemática prevista no item 198 do Guia de Administração dos Postos - GAP;

c.3) proceda à alienação de todos os bens classificados como inservíveis ou anti-econômicos;

d) **determinar à Embaixada Brasileira em Cingapura** que:

d.1) institua controle de todas as ligações telefônicas internacionais;

d.2) não mais realize, à conta do cartão de crédito destinado ao pagamento das ligações efetuadas por meio do sistema de “call-back”, despesas outras que não o pagamento das contas telefônicas;

d.3) não mais realize despesas com cartões de crédito pessoais dos servidores da embaixada;

d.4) não mais inclua, nas aquisições de produtos para limpeza da residência, aqueles tipicamente utilizados para higiene pessoal dos moradores;

e) **determinar à Embaixada Brasileira na Tailândia** que:

e.1) providencie a imediata formalização, junto às autoridades de Bangkok, de contrato ou outra modalidade de documento que oficialize os serviços de segurança que vêm sendo prestados por policiais uniformizados daquela cidade, junto à residência da embaixada brasileira, ou, alternativamente, proceda à contratação de empresa especializada apta a realizar os referidos serviços, fazendo cessar, desde logo, qualquer pagamento efetuado a esse título que não encontre arrimo em documentos oficiais;

e.2) ultime, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, as providências com vistas à assinatura dos contratos dos empregados locais;

e.3) providencie, em relação a todos os bens da residência e da chancelaria, a aposição de etiqueta com o respectivo número de tombamento, conforme determina o art. 260 do GAP, bem como elabore relação dos bens pertencentes a terceiros e que se encontrem nas dependências da residência e da chancelaria;

e.4) passe a incorporar, de imediato, ao patrimônio da embaixada, os bens adquiridos, tão logo ocorra seu recebimento;

e.5) proceda a um levantamento detalhado de todas as aquisições de bens ou prestação de serviços que tenham sido feitas, verificando os casos em que há previsão legal da devolução do imposto pago e, em seguida, solicite a devolução desses impostos, nos casos em que ainda não os tenha requerido;

e.6) envie esforços no sentido de renegociar o contrato de aluguel da residência, de forma a reduzir o prazo de 10 (dez) anos inicialmente pactuado e excluir a cláusula de reajuste automático de 10% a cada dois anos;

e.7) observe as disposições contidas no item 127 do Guia de Administração dos Postos, no que se refere à necessidade de ser mantida uma conta corrente bancária para cada dotação de recursos;

e.8) observe atentamente o item 185 do Guia de Administração dos Postos, no que se refere à necessidade de tradução resumida dos documentos comprobatórios das despesas, lavrados na língua local.

f) **determinar à Embaixada Brasileira na Índia** que:

f.1) faça cumprir as determinações contidas no item 332 do Guia de Administração dos Postos - GAP, no que diz respeito ao horário mínimo de seis horas para atendimento ao público, incluindo-se aquele voltado à obtenção de vistos;

f.2) observe a necessidade de ser regularmente cumprida a etapa de liquidação das despesas, referida nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, fazendo-se necessária para tal a aposição, nos documentos comprobatórios de despesas, de “atesto” de que os serviços foram prestados;

f.3) atente para o caráter de excepcionalidade que deve nortear a aceitação de recibos simplificados, nos termos do item 180 do Guia de Administração dos Postos - GAP, devendo, sempre que possível, ser evitados os recibos passados à mão, sem valor fiscal;

f.4) não classifique itens adquiridos para o Cerimonial como despesas com “material de consumo”, haja vista que as despesas com cerimonial seguem rito específico de contabilização, nos termos do item 20 do Guia de Administração dos Postos - GAP;

f.5) abstenha-se da prática de lançar as despesas realizadas nos últimos dias de um semestre na prestação de contas do semestre subsequente, de forma a facilitar a conciliação do saldo disponível constante da respectiva prestação de contas com o saldo bancário apresentados nos respectivos extratos;

f.6) reveja os procedimentos adotados para o arquivamento das pesquisas de preços realizadas, de forma a que passem a integrar os respectivos processos de compras a que se refiram;

g) **determinar ao Escritório Financeiro em Nova Iorque** que:

g.1) noticie, em sua tomada de contas relativa ao exercício de 1999, acerca dos seguintes fatos:

g.1.1) efetividade das tratativas ocorridas entre a embaixada brasileira na Malásia e o órgão de Previdência local, com vistas à compensação da importância de 2.828,00 Ringitts, indevidamente recolhida a maior, no que se refere aos cálculos previdenciários dos auxiliares técnicos contratados locais relativos aos meses de junho/98 a julho/99;

g.1.2) concretização da assinatura dos contratos dos empregados locais da embaixada brasileira na Tailândia;

g.1.3) regularização, mediante compensação, do pagamento indevidamente efetuado “a maior” pela embaixada brasileira na Índia ao fornecedor Gymkhana Service Station, no valor de Rs 2.459,23 (dois mil, quatrocentos e cinquenta e nove rupias e vinte e três centavos), relativamente à fatura de combustível pertinente ao mês de abril de 1999;

g.1.4) efetividade das medidas adotadas com vistas ao cumprimento das determinações constantes da alíneas “a”, e respectivas subalíneas, e alínea “b”, todas desta Decisão;

g.2) passe a requisitar, por amostragem, os documentos comprobatórios de algumas despesas relacionadas em prestações de contas, como forma de aumentar a eficácia de seus exames e propiciar a criação de um ambiente de efetiva expectativa de controle;

h) **ponderar ao Congresso Nacional e a Presidência da República** que os cortes lineares nos orçamentos públicos, sem distinção de órgãos ou programas específicos, vêm comprometendo as atividades da diplomacia nacional, não obstante o incremento nas demandas decorrentes do cenário mundial de globalização, tendo sido verificada a redução da participação relativa dos orçamentos do Ministério das Relações Exteriores, bem assim do Programa “Política Exterior” no cômputo do Orçamento Geral da União;

i) **remeter cópia integral deste Relatório** às seguintes autoridades, para conhecimento e adoção das providências que considerarem cabíveis:

i.1) Presidente da República, máxime nas questões destacadas nos itens 10 a 10.1.14 do Capítulo VI.2 - Questões de Natureza Operacional, Título VI - Aspectos Operacionais de Caráter Geral;

i.2) Presidente do Senado Federal;

i.3) Presidente da Câmara dos Deputados;

i.4) Presidentes das Comissões de Relações Exteriores, de Orçamento, de Fiscalização Financeira e Controle, de Economia e Finanças, das Casas do Congresso Nacional;

j) determinar a oportuna juntada destes autos às contas do Escritório Financeiro de Nova Iorque relativas ao exercício de 1999.

9. Ata nº 13/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 12/04/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira.

IRAM SARAIVA
Presidente

ADHEMAR PALADINI GHISI
Ministro-Relator

**INSS/SP - AUDITORIA SOLICITADA PELA COMISSÃO DE
FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS
DEPUTADOS**
Relatório de Auditoria

Ministro-Relator Guilherme Palmeira

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-700.361/97-9

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Superintendência Estadual de São Paulo)

Responsáveis: Laerte Horta (ex-Superintendente Estadual), Áurea Delgado Leonel (Procuradora Autárquica) e Carlos Alberto Ferraz e Silva (Coordenador de Arrecadação e Fiscalização)

Ementa: Auditoria solicitada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Emissão indevida de Certidão Negativa de Débito (CND) em favor da Construtora Encol S/A. Audiência dos responsáveis. Rejeição das razões de justificativa. Indícios de prática de crime contra a fé pública. Aplicação de multas. Inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança. Ciência ao Ministério Público da União.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria realizada na Superintendência do Instituto Nacional do Seguro Social no Estado de São Paulo, no período de 1º a 05/12/97, tendo por finalidade a verificação da legalidade e da legitimidade das emissões de Certidões Negativas de Débito – CND, referentes aos exercícios de 1996 e 1997, favoráveis à empresa Encol S/A Engenharia, Comércio e Indústria, bem como a identificação dos responsáveis por essas emissões.

Referida auditoria foi determinada por meio da Decisão nº 791/97 – Plenário, em atendimento à solicitação nesse sentido formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Em seu relatório, a equipe da SECEX-SP encarregada dos trabalhos, concentrando-se no exame da CND nº 399.938, de 13/08/96, registrou:

i – em 03/06/96, a Encol informou ao INSS que, em decorrência de mudança no sistema contábil da empresa, sua contabilidade passaria a ser processada de forma centralizada em São Paulo;

ii – em 25/07/96, a Encol solicitou a expedição de CND, apresentando, na ocasião, guias de recolhimento de contribuições referentes ao período de competência de janeiro/96 a junho/96; simultaneamente, a empresa solicitou parcelamento de débito relativo ao mesmo período de janeiro a junho/96, no valor de R\$ 781.837,18, revelando, com isso, que os recolhimentos informados pelas guias foram feitos em valores inferiores aos efetivamente devidos;

iii – em 26/07/96, o Setor de Cobrança da Gerência Regional de Arrecadação e Fiscalização (GRAF – Pinheiros) informou que havia débito impeditivo para a concessão da CND (fl. 17 verso); tal débito era composto pelas parcelas de R\$ 24.189.681,80, em cobrança judicial, e R\$ 77.528.783,90, em cobrança administrativa (dos quais R\$ 21.685.584,16 estavam sendo contestados por meio de recursos);

iv – nessa época, a Encol encontrava-se inadimplente em vários parcelamentos de dívidas anteriormente concedidos;

v – os débitos não-contestados em cobrança administrativa (no montante de R\$ 55.843.199,74) tinham garantias no valor total de R\$ 38.125.505,27, insuficientes para cobertura da dívida; não foram obtidas informações acerca da execução dessas garantias;

vi – “em 08/08/96, a Encol, alegando que as garantias já oferecidas superavam o débito com o INSS, tendo em conta que no montante do débito incluíam-se contribuições de autônomos, não mais exigíveis, solicitou a concessão da CND ‘em caráter urgente, diante de risco de se configurar o **periculum in mora**’”; “nessa mesma ocasião, a empresa ofereceu 14 terrenos localizados em Valparaíso-GO, avaliados em R\$ 7.000.000,00, como garantia, mas não chegaram a ser formalizadas em cartório as hipotecas necessárias, o que tornou inócuo o oferecimento”; além disso, segundo o atual procurador-substituto, “não existia na procuradoria, naquela ocasião, qualquer garantia relativa aos débitos em fase judicial”;

vii – em 09/08/96, a procuradora estadual Áurea Delgado Leonel assim se manifestou sobre o pleito da Construtora, no essencial (fl. 188): “O parcelamento dos débitos da empresa em referência já foi deferido pelo setor competente. Cuida o presente expediente, tão-só, do oferecimento de garantia, para fins de liberação da CND. (...) Ocorre que tais providências demandam tramitação complexa (...). Assim sendo, para evitar o **periculum in mora**, deve ser autorizada a expedição da CND, de imediato, prosseguindo-se em seguida na conformidade da rotina estabelecida pela OS 18/94”;

viii – em 12/08/96, o Superintendente do INSS, Sr. Laerte Horta, acolheu as conclusões desse parecer e determinou a expedição da CND;

ix – em 13/08/96, o Coordenador de Arrecadação e Fiscalização determinou à GRAF – Pinheiros a emissão da CND, o que ocorreu no mesmo dia;

x – em novo parecer, datado de 18/09/96, a Sra. Áurea Leonel reconheceu que “(...) a empresa não demonstrou interesse em prosseguir com a garantia, digo, parcelamento do débito”, ou seja, não era procedente a informação – consignada em seu parecer de 09/08 – de que o parcelamento da dívida da Encol já havia sido deferido pelo setor competente;

xi – a emissão de CND era, na época, disciplinada pela OS nº 052/92, que estabelecia, entre outras, as seguintes condições para a concessão do documento, na hipótese da existência de contribuições em atraso, caso da Encol: oferecimento de garantias suficientes para a cobertura do débito; deferimento do parcelamento; e ausência de parcelas (já renegociadas) em atraso.

Conclusivamente, entendendo que a emissão da CND em tela não observou as normas pertinentes, propôs a equipe de auditoria – obtendo o beneplácito do então Relator – a audiência do Sr. Laerte Horta e da Sra. Áurea Leonel, acerca das seguintes questões:

a) Qual a fundamentação legal para a emissão do documento (CND nº 399.938), quando as normas claramente não o permitiam?

b) Quais foram as garantias oferecidas pela empresa, segundo o parecer da procuradora, e que não se materializaram?

c) Qual o valor efetivo do débito total da Encol para com o INSS na ocasião da concessão da CND?

Intimados os responsáveis, estes apresentaram suas razões de justificativa às fls. 278/279 e 280/287, respectivamente, as quais foram assim examinadas pelo Analista encarregado da instrução (fls. 321/323):

Justificativas do Sr. Laerte Horta

Quesito “a” – A solicitação da Encol “foi encaminhada à Procuradoria Estadual, que emitiu um parecer pela emissão da CND de acordo com o regimento interno e devolveu a Superintendência, esta por sua vez, encaminhou a Gerência de Arrecadação e Fiscalização de Pinheiros, para a emissão da CND, dentro das normas existentes” (sic). “Todas as CNDs emitidas para as obras da empresa, também foram de forma correta, pois houve uma auditoria da Direção Geral (Brasília) e constatou-se a exatidão de suas emissões.”

Análise – “As normas existentes não permitiam a emissão de CND, nas condições que a empresa solicitante apresentava, com recolhimentos em atraso e parcelamentos não honrados.” Uma prova disso é que a GRAF Pinheiros, setor competente para a apreciação da matéria, havia apontado, poucos dias antes, a existência de débito impeditivo para a concessão da certidão, como se verifica no documento à fl. 17, verso.

Quesito “b” – “As garantias apresentadas pela empresa se encontram nos processos de Dívida Ativa e Dívida Administrativa”. Não havia controle centralizado dos débitos, “portanto poderiam existir garantias que não constassem em nossos arquivos, pois a empresa atuava em todo o território brasileiro.” Os processos de garantias tinham tramitação demorada.

Análise – “O ex-superintendente não respondeu ao questionamento feito pelo Tribunal, isto é, não especificou quais foram as garantias oferecidas para a liberação da CND, nem quais as razões da não formalização e registro dos contratos de hipoteca dos terrenos antes ofertados.”

Quesito “c” – “O débito da empresa a época era o que constava dos arquivos do INSS, embora poderiam não estarem corretos (...). Os controles da Dataprev,

empresa de processamento de dados do INSS, na época eram bastantes inconsistentes nas áreas de débitos administrativos e inscritos em dívida ativa, pois foram publicadas relações de empresas, onde os débitos relacionados às mesmas eram completamente absurdos nos seus valores, acarretando com isso inúmeros problemas junto ao Ministério da Previdência e ao INSS” (sic).

Análise – *“Também esse questionamento não foi respondido a contento. (...) Pela forma como as respostas foram formuladas, parece-nos que nem o INSS sabe o tamanho do débito da Encol”.*

Justificativas da Sra. Áurea Delgado Leonel

Quesito “a” – *“Em momento algum a peticionária determinou ou autorizou a quem quer que fosse a emissão da CND em favor da Encol, por isso que tal emissão é de competência e de responsabilidade exclusiva do órgão expedidor, no presente caso, a GRAF Pinheiros”. Apesar da intromissão do Sr. Laerte Horta, superintendente estadual, em favor da expedição do documento, a GRAF detinha competência para recusar-se a fazê-lo. Entretanto, “em nenhum momento tal intromissão foi questionada, (...) ainda que a mesma GRAF já houvesse constatado a existência de muitos outros débitos impeditivos no âmbito administrativo.” Os servidores responsáveis pela expedição das Certidões “jamais poderiam se valer de um simples parecer jurídico, parecer esse apenas ‘opinativo’, para se livrarem de suas responsabilidades tão peculiares.” A peticionária apenas se manifestou, no parecer de 09/08/96, “no sentido de verificar o cumprimento dos termos da Ordem de Serviço Conjunta nº 18/94, que diz respeito a aceitação da garantia oferecida pela empresa interessada”, até porque “não teria nem dever-se a situação genérica da Encol, por duas razões:” 1) à época, não havia débitos pendentes na Procuradoria Estadual, 2) ainda que houvesse, caberia à Procuradoria apenas informar o fato à GRAF. Os Srs. Laerte Horta e Carlos Alberto Ferraz e Silva, “este último subordinado ao Diretor de Arrecadação e Fiscalização em Brasília, foram as pessoas que de fato assumiram a responsabilidade pela emissão da CND”. “Para a expedição de uma CND, necessário se faz que seja aplicado um complexo conjunto de normas internas, conforme as retromencionadas, além de uma ampla análise sobre a real situação de cada empresa, tudo por parte do órgão expedidor, e não a emissão da certidão baseada, simplesmente, num parecer jurídico meramente opinativo.”*

Análise – A procuradora, em seu parecer, registrou textualmente: “(...) deve ser autorizada a expedição da Certidão Negativa de Débito, de imediato, prosseguindo-se em seguida na conformidade”. Assim, é inútil negar sua participação no episódio. Com relação ao argumento de que à época inexistiam débitos pendentes na Procuradoria, cabe esclarecer que aquela unidade tem acesso, por meio de sistema informatizado, “a todo e qualquer débito que pudesse existir.”

Quesito “b” – *“As garantias apresentadas pela empresa Encol S/A, no expediente que lhe fora enviado pelo Dr. Laerte Horta, se referiam a imóveis pertencentes a essa empresa.”*

Análise – *“A resposta não foi satisfatória, pois nada informou a respeito dos motivos para a não formalização dos contratos de hipotecas dos imóveis ofertados pela Encol.”*

Quesito “c” – *“A petionária jamais poderia saber qual era o montante do débito da empresa Encol S/A, uma vez que todos os débitos estavam concentrados no setor administrativo (GRAF)”. “Vale informar, também, que os débitos administrativos, geralmente, não são de conhecimento das procuradorias, uma vez que os parcelamentos são concedidos pelas Gerências Regionais em âmbito administrativo”.*

Análise – Também quanto a esse quesito, a resposta não foi satisfatória.

Concluindo sua instrução, o Analista, destacando que restou evidenciado nos autos o envolvimento do Sr. Carlos Alberto Ferraz e Silva, Coordenador de Arrecadação e Fiscalização da Superintendência Estadual, na expedição da CND, entendeu ainda necessária a sua audiência (pelos mesmos quesitos), antes da formulação de uma proposta final de encaminhamento.

Autorizada pelo Relator (fl. 325), foi promovida a audiência, tendo, em resposta, sido encaminhados pelo responsável os elementos de fls. 328/374, assim apreciados pelo Analista-Informante:

Justificativas do Sr. Carlos Alberto Ferraz e Silva

Quesito “a” – *“A fundamentação legal para a emissão da CND para a empresa Encol S/A foi a Lei nº 8.212/91, Decreto nº 356/91, Decreto nº 612/92 e as normas internas Ordem de Serviço Conjunta DAF/PG nº 18/94, Circular INSS/Conjunta/DAF/PG nº 01/96 e Ordem de Serviço nº 52/92”.*

Análise – *“Um exame elementar dessas mesmas normas mostra que a CND não poderia, em nenhuma hipótese, ser emitida, se houvessem débitos impeditivos, como era o caso da Encol, com recolhimentos em atraso e vários parcelamentos não honrados.”*

Quesito “b” – *“Desconhecemos quais as garantias oferecidas pela empresa e o motivo de sua não materialização, face o assunto, na época, estar sendo objeto de análise pela Procuradoria Estadual”.*

Análise – *“Não foi respondido”.*

Quesito “c” – *“Os débitos da Encol para o INSS foram apurados e constituídos através de ação fiscal em diversos Estados do Brasil. À época da emissão da CND, muitos desses débitos encontravam-se na Procuradoria Estadual, para inscrição. O sistema de informática apresentava dificuldades para visualizarmos o débito total.”*

Análise – *“O Sr. Coordenador só faz confirmar o que a equipe de inspeção já havia levantado: que existiam débitos conhecidos e impeditivos para a concessão da questionada CND e que, mesmo ao arrepio das normas que regem a matéria, sua concessão foi autorizada.”*

Esclareceu ainda o Analista que o Sr. Carlos Alberto, embora administrativamente subordinado ao Superintendente Estadual, estava tecnicamente subordinado à Direção-Geral em Brasília, o que lhe assegurava autonomia para se recusar a emitir o documento em favor da Encol, notadamente em face das circunstâncias manifestamente impeditivas.

Concluindo, submeteu os autos à consideração superior, propondo (fl. 378):

“a) que sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas, e que seja aplicada aos responsáveis, Dr. Laerte Horta, ex-Superintendente, Dra. Áurea Delgado Leonel, Procuradora, e Sr. Carlos Alberto Ferraz e Silva, Coordenador de Arrecadação e Fiscalização, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, e

b) que seja remetida cópia dos presentes autos ao Ministério Público da União para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92.”

A Diretora de Divisão Técnica pôs-se de acordo com a instrução, exceto no tocante à alínea b, por entender que os autos demonstram tão-somente o cometimento de infração à norma legal e regulamentar, não estando configuradas as hipóteses previstas no art. 16, inciso III, alíneas c e d, da Lei Orgânica (fls. 379/382).

O titular da Secretaria anuiu ao encaminhamento oferecido pela Diretora, propondo, em aditamento, que seja comunicada a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados da Decisão que vier a ser proferida, uma vez que a presente auditoria originou-se de solicitação daquele Órgão (fls. 384/385).

De sua parte, o Ministério Público, em parecer do Subprocurador-Geral Dr. Jatir Batista da Cunha, assim se manifestou, no essencial (fl. 387):

“.....

Tendo em vista que, conforme evidenciado pela SECEX/SP (fls. 378, 382 e 384), as irregularidades cometidas configuram a prática de infração à norma legal e regulamentar, manifestamo-nos de acordo com a proposta da Unidade Técnica de aplicação aos responsáveis supra, individualmente, da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o artigo 220, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

Pronunciamo-nos, outrossim, pela autorização, desde logo, da cobrança judicial das dívidas, caso os responsáveis não procedam ao recolhimento das multas no prazo fixado.

Considerando, ainda, os fortes indícios da ocorrência de crime contra a fé pública, faz-se necessária a remessa das cópias e dos documentos pertinentes ao Ministério Público da União, para as providências cabíveis (Código de Processo Penal, artigo 40).

Entendemos oportuna, por fim, a proposição do Sr. Secretário de Controle Externo (fls. 385), no sentido de que seja dada ciência à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados da Decisão que vier a ser proferida.”

É o Relatório.

VOTO

O trabalho desenvolvido pela SECEX-SP deixou patente a ilegalidade de que se revestiu a emissão da Certidão Negativa de Débito nº 399.938, de 13/08/96, em favor da Construtora Encol S/A.

De igual modo, ficou adequadamente caracterizado o envolvimento de cada um dos servidores arrolados, Srs. Laerte Horta, Áurea Delgado Leonel e Carlos Alberto Ferraz e Silva, no ato irregular.

Em suas razões de justificativa, o ex-Superintendente Estadual, embora não assuma diretamente a responsabilidade pela emissão do documento, afirma que o ato foi praticado *dentro das normas existentes*.

Ocorre que as normas então vigentes, sobretudo a OS nº 052/92, claramente vedavam a expedição de CND para empresas com contribuições em atraso, parcelamentos não honrados e débitos não cobertos por garantias reais, precisamente a situação apresentada, naquele momento, pela Encol. Isso, inclusive, foi reconhecido e atestado pelo setor competente da autarquia – o Setor de Cobrança da Gerência Regional de Fiscalização e Cobrança – poucos dias antes da emissão do documento.

A Sra. Áurea Leonel, por outro lado, parece agora reconhecer que a certidão não poderia ter sido deferida, ao admitir que, na ocasião, já havia sido constatada *a existência de muitos débitos impeditivos no âmbito administrativo* (fl. 282). Contudo, procura eximir-se de responsabilidade no episódio alegando, basicamente, o caráter meramente opinativo de seus pareceres e as atribuições funcionais dos servidores encarregados da expedição do documento.

Com efeito, é de se reconhecer que o parecer da procuradora não vinculou – como de regra os pareceres não vinculam –, a decisão subsequente da autoridade administrativa. Contudo, também é de se reconhecer que a natureza do pleito formulado pela Encol (de *caráter urgentíssimo, diante de risco de se configurar o periculum in mora* – fl. 143) ensejou a elaboração de um parecer jurídico, e esse parecer, da lavra da Sra. Áurea Leonel, contribuiu de maneira relevante para a equivocada decisão que veio a ser adotada.

Além disso, embora a servidora afirme que seu pronunciamento foi “*no sentido de verificar o cumprimento dos termos da Ordem de Serviço Conjunta nº 18/94, que diz respeito a aceitação da garantia oferecida pela empresa interessada*”, até porque “*não teria nem deveria ater-se a situação genérica da Encol*”, e embora reconheça que, “*para a expedição de uma CND, necessário se faz que seja aplicado um complexo conjunto de normas internas*”, sua manifestação, à época, em expediente sumário, foi taxativa: “*Assim sendo, para evitar o periculum in mora, deve ser autorizada a expedição da Certidão Negativa de Débito, de imediato, prosseguindo-se em seguida na conformidade da rotina estabelecida pela OS 18/94*” (fl. 188, grifei).

Ou seja, se não lhe competia, como alegado, apreciar o pedido de Certidão Negativa, então seu parecer foi exorbitante, pois que a isso claramente se referiu. Ademais, o mesmo parecer também foi, com a devida vênia, infundado, pois propugnou

expressamente o desrespeito às normas internas da autarquia (que demandam, como dito pela própria defendente, *seja aplicado um complexo conjunto de normas*) sem apresentar nenhum argumento minimamente razoável para tanto, exceto a genérica alusão à existência do *periculum in mora*, circunstância, aliás, jamais demonstrada pela Encol.

A propósito, não basta ao consultor invocar o caráter *meramente opinativo* dos pareceres, nas palavras da procuradora, para gozar de isenção de responsabilidade pelos seus possíveis efeitos. Para que tal se desse, na lição oportuna de Maria Sílvia Zanella Di Pietro, necessário seria que o parecer estivesse devidamente fundamentado, defendesse tese aceitável e estivesse alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência (*in* “Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos”, Malheiros Editores, 2ª edição, 1995, pág. 118), características que, lamentavelmente, não se encontram no pronunciamento da responsável.

Objetivamente, como demonstram os autos, à época da emissão da CND nº 399.938, a Encol encontrava-se inadimplente com suas obrigações previdenciárias, fato, inclusive, atestado, dias antes, pelo setor competente do INSS; o parcelamento de seus débitos em atraso, ao contrário do que então deu a entender a procuradora estadual, não havia sido efetivado; e as garantias oferecidas não foram formalizadas. Nessas circunstâncias, de modo algum poderia ter sido propugnado pelo setor jurídico da autarquia o deferimento do pedido da empresa.

Já o Sr. Carlos Alberto Ferraz e Silva declara desconhecer as garantias então oferecidas pela Encol, “*face o assunto, na época, estar sendo objeto de análise pela Procuradoria.*”

Ora, em se tratando de uma empresa com débitos previdenciários conhecidos de elevada monta, seria razoável esperar – até porque as normas do INSS assim o exigiam – que apenas após a apresentação e a devida formalização das garantias se cogitasse da expedição da certidão negativa. No entanto, o responsável afirma que sequer teve conhecimento dessas garantias. Ademais, não se pode olvidar a existência de débitos e parcelamentos não honrados pela Encol que ainda se encontravam na fase administrativa, ou seja, estavam diretamente sob os cuidados da Coordenação de Fiscalização e Arrecadação, unidade chefiada pelo Sr. Carlos Alberto.

Nessas circunstâncias, entendo, como o Ministério Público, presentes nos autos fortes indícios de prática de crime contra a fé pública, razão pela qual acolho o adendo formulado pelo *Parquet*, no sentido de que seja providenciada a remessa da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para a adoção das medidas cabíveis.

Por fim, à luz da orientação fixada no art. 194, inciso I, do Regimento Interno, tenho por apropriado que se determine a oportuna juntada destes autos às contas do INSS referentes ao exercício de 1996.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha

Trata-se do Relatório de Auditoria realizada na Superintendência do Instituto Nacional do Seguro Social no Estado de São Paulo, no período de 1º a 05/12/1997, tendo por finalidade a verificação da legalidade e legitimidade das emissões de Certidões Negativas de Débito – CND, referentes aos exercícios de 1996 e 1997, favoráveis à empresa Encol S.A. Engenharia, Comércio e Indústria, bem como a identificação dos responsáveis por essas emissões.

Referida auditoria foi determinada pela Decisão Plenária nº 791/97.

Somos distinguidos com a solicitação de audiência do eminente Ministro-Relator Guilherme Palmeira, mediante o V. Despacho de fls. 386.

Após a análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Laerte Horta, ex-Superintendente Estadual, pela Dra. Áurea Delgado Leonel, Procuradora Autárquica, e pelo Sr. Carlos Alberto Ferraz e Silva, então Coordenador de Arrecadação e Fiscalização, restou caracterizada a responsabilidade dos mesmos pela emissão das aludidas Certidões Negativas de Débito, sem a observância das exigências contidas nas normas reguladoras da matéria.

Tendo em vista que, conforme evidenciado pela SECEX/SP (fls. 378, 382 e 384), as irregularidades cometidas configuram a prática de infração à norma legal e regulamentar, manifestamo-nos de acordo com a proposta da Unidade Técnica de aplicação aos responsáveis supra, individualmente, da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o artigo 220, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

Pronunciamo-nos, outrossim, pela autorização, desde logo, da cobrança judicial das dívidas, caso os responsáveis não procedam ao recolhimento das multas no prazo fixado.

Considerando, ainda, os fortes indícios da ocorrência de crime contra a fé pública, faz-se necessária a remessa das cópias e dos documentos pertinentes ao Ministério Público da União, para as providências cabíveis (Código de Processo Penal, artigo 40).

Entendemos oportuna, por fim, a proposição do Sr. Secretário de Controle Externo (fls. 385), no sentido de que seja dada ciência à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados da Decisão que vier a ser proferida.

ACÓRDÃO Nº 062/2000 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-700.361/97-9
2. Classe de Assunto: II – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Laerte Horta (ex-Superintendente Estadual), Áurea Delgado Leonel (Procuradora Autárquica) e Carlos Alberto Ferraz e Silva (Coordenador de Arrecadação e Fiscalização)
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Superintendência Estadual de São Paulo)

¹ Publicado no DOU de 04/05/2000.

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo
8. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Superintendência do Instituto Nacional do Seguro Social no Estado de São Paulo, tendo por finalidade a verificação da legalidade e da legitimidade das emissões de Certidões Negativas de Débito – CND, referentes aos exercícios de 1996 e 1997, favoráveis à empresa Encol S/A Engenharia, Comércio e Indústria, bem como a identificação dos responsáveis por essas emissões.

Considerando que foi constatada a emissão da CND nº 399.938, datada de 13/08/96, em favor da Encol S/A, quando a empresa se encontrava em situação de inadimplência com suas obrigações previdenciárias, o que impediria a expedição do documento;

Considerando que os responsáveis, regularmente ouvidos em audiência, não lograram justificar suas ações que culminaram com a prática do ato irregular;

Considerando que os pareceres da SECEX/SP e do Ministério Público são uniformes no sentido da rejeição das razões de justificativa apresentadas e da aplicação de multa aos responsáveis;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, II, 41 e 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, em:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Laerte Horta, Áurea Delgado Leonel e Carlos Alberto Ferraz e Silva e aplicar a cada um deles a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 220, inciso II, do Regimento Interno, no valor individual de R\$ 9.562,00 (nove mil, quinhentos e sessenta e dois reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

b) determinar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que o INSS, caso não atendidas as notificações, efetue, com a observância do disposto no art. 46 da Lei nº 8.112/90, o desconto das dívidas nos vencimentos dos responsáveis, acrescidas dos encargos legais calculados a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento de cada parcela, ou, em caso de impossibilidade do desconto, autorizar a cobrança judicial das dívidas não recolhidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

c) inabilitar, pelo prazo de 8 (oito) anos, os senhores Laerte Horta, Áurea Delgado Leonel e Carlos Alberto Ferraz e Silva, com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443/92, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública;

d) determinar à SECEX-SP que acompanhe a implementação das medidas consignadas nas alíneas a e b, *supra*;

e) encaminhar cópia da documentação pertinente, inclusive dos presentes Relatório, Voto e Decisão, ao Ministério Público da União, para adoção das providências que entender convenientes;

f) encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Instituto Nacional do Seguro Social;

g) determinar a juntada dos presentes autos às contas do INSS relativas ao exercício de 1996.

9. Ata nº 13/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 12/04/2000 – 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, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira (Relator).

IRAM SARAIVA
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui Presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

**BNDES - PEDIDO INTERPOSTO CONTRA A DECISÃO
Nº 123/98-PLENÁRIO
Pedido de Reexame**

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II - Classe I - Plenário

TC-000.852/1998-8 (c/2 Vols. anexos)

Apenso: TC-001.920/1998-7 (Solicitação de Informações)

Natureza: Pedido de Reexame

Interessado: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Ementa: Pedido de reexame interposto pelo BNDES contra a Decisão nº 123/98-Plenário, no que tange à determinação contida no item 8.3, segundo a qual o Banco teria que se abster de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes de processos de desestatização de empresas estaduais, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sem o pronunciamento do BACEN (Res. SF nº 69/95) e sem a autorização do Senado Federal (Resoluções SF nºs 70/95 e 12/97). Conhecimento, em caráter excepcional, do pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, alterando a determinação contida no item 8.3 da decisão recorrida, com vistas a tornar sem efeito a parte referente à exigência de autorização prévia do Senado Federal; cientificação do inteiro teor da deliberação do TCU e do Relatório e Voto que a fundamentam ao interessado bem como a todas as autoridades que receberam cópia da Decisão 123/98.

RELATÓRIO

Trata-se de processo originário de consulta formulada pelo Sr. Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público do Senado Federal sobre a licitude de "... contratar operações da espécie sem os pareceres do Banco Central do Brasil e da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e sem a aprovação do Senado Federal, em cada caso, e quais as normas que asseguram este procedimento especial".

2. Em Sessão Ordinária de 25/03/1998, a presente matéria foi submetida à apreciação deste Tribunal que, pela Decisão nº 123/98-Plenário, deliberou, dentre outras providências:

"(...)";

8.3. *determinar ao BNDES que se abstenha de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes de processos de desestatização*

de empresas estaduais, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sem antes solicitar em cada caso específico o pronunciamento do Banco Central, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 14 da Resolução nº 69/95, do Senado Federal, e sem que a Unidade da Federação interessada tenha submetido o respectivo pedido de autorização àquela Casa do Congresso Nacional, nos exatos termos das Resoluções nºs 70/95 e 12/97, também do Senado Federal;

8.4. encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Presidente do Senado Federal, ao Conselho Monetário Nacional e aos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pará e Pernambuco, para conhecimento.”

03. Ao tomar ciência da referida Decisão, o Presidente em exercício do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Sr. Sérgio Besserman Vianna, por intermédio do expediente de fls. 01 a 07, apresenta Pedido de Reexame do respectivo **decisum** no que diz respeito à determinação contida no item 8.3 acima transcrito.

04. As razões sustentadas pelo recorrente foram calçadas na interpretação de cada uma das normas contidas em Resoluções do Senado Federal relativas à matéria sob enfoque e confrontadas com deliberações do Conselho Monetário Nacional (Votos CMN nºs 162/95 e 197/96). Tais deliberações, como foi exposto nos autos, disciplinaram o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e autorizaram o BNDES a realizar, no âmbito do referido Programa, operações de crédito em favor daquelas Unidades da Federação, a título de antecipações de receitas provenientes do processo de desestatização de suas empresas, dentro do PED, respeitados os limites, condições, prazos, encargos e demais procedimentos estabelecidos pelas Políticas Operacionais e pelos Regulamentos Internos do Sistema BNDES.

05. Assim, o interessado invocou a natureza específica que rege as operações realizadas pelo BNDES ressaltando que, em face disso, as mesmas não se enquadravam nas operações relativas a renegociações de dívidas, caracterizando-se, isto sim, como antecipação de receitas que os Estados virão a auferir com o processo de privatização de suas empresas.

06. E, nessa linha de raciocínio, aduziu a seguinte argumentação:

*“... não há como o BNDES ajustar-se às determinações emanadas da Resolução nº 12, especialmente no que tange ao pressuposto estabelecido para a apreciação pelo Senado Federal, relativo ao fornecimento de informação **sobre o montante das dívidas que se pretende negociar.**”*

07. E mais, o recorrente afirmou que as regras impostas às operações de crédito por antecipação de receita orçamentária - ARO, não podem ser aplicadas aos financiamentos deferidos pelo Banco nos termos do aludido Programa, tendo em vista que esses últimos não estão subordinados a prazos de pagamentos tão exíguos como as denominadas operações ARO.

08. A matéria foi exaustivamente examinada na 10ª SECEX, conforme pareceres emitidos pelo AFCE Alexandre Veloso (fls. 10 a 21-A) e pelo Secretário de Controle Externo Substituto, Sr. Gerson Cardoso de Lima (fls. 22 a 27).

09.O informante da Unidade Técnica, após entender que deveria ser conhecido o Pedido de Reexame interposto pelo Presidente em exercício do BNDES, em face das razões ali destacadas, e analisar cada um dos argumentos sustentados pelo recorrente para alcançar a revisão pretendida, manifestou-se, quanto ao mérito do assunto, nos seguintes termos:

“A questão principal deste recurso diz respeito à necessidade de o BNDES obter o pronunciamento do Banco Central e a autorização do Senado Federal antes de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento e receitas provenientes de processos de desestatização de empresas estaduais, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, nos termos das Resoluções nºs 70/95 e 12/97, do Senado Federal.

Preliminarmente, deve-se mencionar que a Decisão nº 123 - Plenário, que contém a referida determinação ao BNDES (item 8.3), foi proferida na Sessão de 25/03/98, à época, a questão em tela era disciplinada pelas Resoluções nºs 69/95, 70/95 e 12/97. Assim, com base nessas Resoluções, infere-se estar tecnicamente correta a determinação feita pelo Tribunal de Contas da União, como se verá da análise procedida nesta instrução.

Contudo, cabe desde já ressaltar que, com o advento da Resolução nº 78 do Senado Federal, de 01/07/98, foram revogadas as Resoluções nºs 69/95, 70/95, 19/96 e 12/97, da mesma Casa.

(...)

*Todavia, o Recorrente lembrou que as operações de crédito **internas somente serão objeto de prévia aprovação pelo Senado Federal na hipótese de o BACEN verificar que tais operações excederam o limite de endividamento fixado, pelo Senado Federal, nos termos do inciso VII do art. 52 da CF.***

O argumento de que a informação acima é confirmada pelos arts. 19 e 20 da Resolução nº 69/95, ‘no sentido de que o BACEN apenas encaminhará ao Senado Federal os pleitos que não se enquadrem nos limites estabelecidos nos arts. 3º e 4º, suscita dúvida, pelos motivos que apresentaremos abaixo.

Segundo o Recorrente, a Resolução nº 70/95 autorizou as operações de crédito em tela, tendo sido os montantes e respectivos serviços expressamente excluídos dos limites previstos no art. 4º da Resolução nº 69/95. Compulsando-se essas normas, observa-se o seguinte:

- o montante e o serviço dessas operações não serão computados no exercício financeiro em que os contratos forem celebrados, nos limites previstos no art. 4º, I e II da Resolução nº 69/95 (Art. 1º, parágrafo único, da Resolução/SF nº 70/95 – fl. 07, vol. Principal).

Vale lembrar o disposto no art. 3º dessa mesma Resolução:

- ‘Art. 3º As operações de crédito realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e por suas respectivas autarquias, em um exercício, não poderão exceder o montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual correspondente, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta, observado o disposto nesta Resolução.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, entende-se por operação de crédito realizada em um exercício o montante de liberação contratualmente previsto para o mesmo exercício.

§ 2º Os montantes com liberação prevista para exercícios futuros serão deduzidos das despesas de capital dos respectivos exercícios para efeito de verificação do limite fixado neste artigo” (art. 3º e §§ da Resolução nº 69/95).

Dos trechos acima mencionados, verifica-se ser pertinente a alegação do Recorrente quanto à possibilidade de serem feitas as contratações acima dos limites previstos no art. 4º da Resolução nº 69/95. Contudo, não concordamos que as referidas exclusões de limites tenham também implicado na liberação da obrigatoriedade de se obter a aprovação do Senado Federal, sob alegação de que a Resolução nº 70 previamente autorizou as respectivas contratações. Sustentamos isso, tendo em vista o fato de que, como o próprio Recorrente admitiu, excetuando-se as ressalvas contidas no art. 2º da Resolução nº 70/95, as demais exigências previstas na Resolução nº 69/95 continuavam aplicáveis às operações em espécie, como esclarecemos.

Depreende-se do caput do art. 13 da Resolução nº 60/95, supratranscrito, que os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias deviam encaminhar ao Senado Federal, por intermédio do Banco Central do Brasil, os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que tratava essa Resolução. Outrossim, observa-se que as ressalvas presentes na Resolução nº 70/95 não atingiram o caput do art. 13 da Resolução nº 69/95, mas apenas os incisos IV, VI, VIII e § 1º do art. 13 e o art. 18, deste último normativo.

Portanto, considerando-se que o caput do referido art. 13 não foi excetuado pelo art. 2º da Resolução nº 70/95, conclui-se que o Ente contratante da operação de crédito ficava obrigado a encaminhar **ao Senado Federal, por intermédio do Banco Central do Brasil, os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito tratadas na Resolução nº 69/95 (nos termos do art. 13, caput, Res./SF nº 69/95)**, instruídos com os demais documentos previstos nos incisos I, II, III, V, VII, IX e § 2º desse mesmo artigo (fls. 3 e 4 – vol. principal).

Como se vê permanecia a obrigação de se encaminhar a documentação, anteriormente mencionada, ao Senado Federal, por meio do Banco Central.

O Recorrente também alegou que os Votos CMN nos 162/95 e 197/96 levam a inferir que as operações, de que se trata, autorizadas pelo Conselho e realizadas pelo BNDES, estariam incluídas no Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados e, portanto, enquadradas nas regras da Resolução nº 70, do Senado Federal, não se sujeitando, assim, à autorização daquela Casa. Contudo, depreende-se da análise supra das Resoluções nos 69/95 e 70/95 que as operações em tela, na verdade, estavam sujeitas à aprovação do Senado Federal.

No que se refere às alterações na Resolução nº 70/95, introduzidas pela Resolução nº 12/97, o argumento do Recorrente foi de que esta última não poderia ser aplicada às operações de crédito em apreço, porque tais operações não estariam sujeitas às regras do Voto CMN nº 162. Tal argumento não prospera pelos motivos mencionados no item anterior.

Sobre a discordância do Recorrente 'quanto à imposição das formalidades previstas no art. 14 da Resolução nº 69/95 ao apoio financeiro do BNDES em questão', verifica-se ser pertinente sua argumentação, no sentido de que o referido artigo tratava de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), portanto não sendo aplicável às operações examinadas neste processo.

Assim, à luz das Resoluções nº 69/95, 70/95 e 12/97, a determinação do Tribunal de Contas da União exarada na Decisão Plenária nº 123/98 – item 8.3 – estava correta.

*Por oportuno, esclareça-se que o Capítulo VII da Resolução nº 78/98 se refere a procedimentos para contratação de operações de antecipação de receitas **orçamentária**, sendo portanto diversas das oriundas do processo de desestatização, não se aplicando às operações de que se trata neste processo.*

Assim, conclui-se que a nova sistemática implantada pela Resolução nº 78/98 somente, em parte, torna sem efeito a determinação do TCU contida no item 8.3 da Decisão Plenária nº 123/98. Ou seja, não há mais a exigência da autorização do Senado Federal no que pertine às operações de crédito, a título de adiantamento de receitas provenientes de processo de privatização, contudo permanece a necessidade de que os referidos pleitos sejam submetidos à análise pelo BACEN.

Registre-se que a Decisão acima está suspensa liminarmente pelo STF até o julgamento final do Mandato de Segurança MS 23.100.”

10.O informante concluiu sua análise dos autos, propondo que fosse conhecido o presente Pedido de Reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial com vistas a alterar a Decisão nº 123/98-TCU - Plenário no que refere à determinação contida no item 8.3, na forma redacional ali sugerida.

11.Por sua vez, o Sr. Secretário de Controle Externo em Substituição da 10ª SECEX, em seu juicioso parecer sobre os fatos aqui tratados, ressaltou a importância de se levar em conta a interpretação sistemática dos dispositivos sob enfoque para uma compreensão mais abrangente do assunto, resguardando, assim, a eficácia de cada uma das normas em debate sem reduzir-lhes o sentido buscado pelos legisladores.

12.Assim, ao considerar precedentes, em parte, as argumentações expostas pelo BNDES, afirmou, que “...as operações de crédito previstas no Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados poderiam estar sujeitas à autorização do Senado Federal apenas se ultrapassassem, nos anos seguintes à sua contratação, o limite imposto pelo inciso II do art. 4º da Resolução/SF/nº 69/95.”

13.Da mesma forma entendeu “... que as operações de ARO são diferentes das operações objeto deste processo, ou sejam, as decorrentes de antecipação de receitas provenientes da desestatização de empresas estaduais. As ARO são de curto prazo e visam suprir eventuais sazonalidades na arrecadação. Sua disciplina constitucional é dada pelo art. 165, § 8º, da CF, o qual dispõe que sua autorização pode ser dada pela Lei Orçamentária Anual - LOA do ente federado, ao contrário das operações de crédito ora examinadas. (...)”

14.No que tange à admissibilidade da manifestação do BNDES como recurso, o Secretário em Substituição suscitou algumas controvérsias, não relativamente ao reco-

nhecimento do recorrente como terceiro interessado (§ 2º do art. 2º da Res. TCU nº 36/95), uma vez que a determinação questionada afetou diretamente a entidade, mas em face do entendimento predominante nesta Corte sobre a impossibilidade de serem interpostos recursos contra decisões em processos de consulta.

15. Assim, após tecer valiosos argumentos a respeito dessa questão e ressaltar a necessidade de ser proporcionado um reexame da matéria, principalmente considerando que o interessado não se manifestou nos autos, vislumbrando-se um aspecto axiológico, no qual se opõem dois princípios constitucionais tutelados: *ampla defesa* e o que chamou “*legalidade restrita*”, o Secretário de Controle Externo registrou que, no presente caso, não resta dúvida a prevalência do princípio maior contido no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal.

16. Por outro lado, asseverou, ainda, que “... se não fossem os efeitos suspensivos decorrentes da liminar concedida no MS-23100/PE, o Tribunal teria o poder-dever de exigir o cumprimento da determinação (...). Porém agora se propõe um ajuste na determinação com o advento da Resolução/SF nº 78/98.”

17. Concluiu o parecer manifestando sua concordância com o trabalho do Analista, ao propor, via de consequência, o conhecimento do recurso e o seu provimento na forma sugerida, aduzindo, apenas, proposta no sentido de se comunicar a deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal a todas as autoridades que receberam cópias da decisão recorrida.

18. O Representante do Ministério Público junto a esta Corte de Contas, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se de conformidade com o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, “... em favor do conhecimento, em caráter excepcional, do **pedido de reexame** em questão, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial e alterar a determinação contida no item 8.3 da deliberação atacada, nos termos da conclusão de fl. 21.A, sem prejuízo da comunicação sugerida no item 22 (fl. 27).”

É o Relatório.

VOTO

19. Senhor Presidente, eminentes Pares, digno Representante do Ministério Público, registro, inicialmente, que classifiquei o presente processo no Grupo II, dada a relevância da matéria, nos termos do art. 77, § 5º, do Regimento Interno do TCU.

20. Assim, passando diretamente ao meu Voto, ressalto que o presente processo originou-se de consulta formulada pelo Sr. Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público do Senado Federal indagando se era lícito contratar operações de crédito firmadas pelo Governo Federal, especialmente por intermédio do BNDES, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a título de adiantamento de receitas provenientes do processo de privatização das empresas desses entes federados sem os pareceres do Banco Central do Brasil e da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e sem a aprovação dessa Casa Legislativa e, ainda, quais as normas que asseguravam este procedimento especial.

21. Esta Corte de Contas, em Sessão Ordinária de 25/03/1998, examinou a matéria acima referida, à luz das normas constitucionais, legais e regulamentares específicas vigentes e, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92 e no art. 216, inciso I, do Regimento Interno, conheceu da respectiva consulta por intermédio da Decisão nº 123/98, da qual transcrevo os seguintes termos:

“(…);

8.2. *responder ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, encaminhando-lhe cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, que:*

8.2.1. *os Estados estão autorizados a celebrar contratos de operações de crédito previstas nos ‘Programas de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados’, conforme dispõe o art. 1º da Resolução nº 70/95, do Senado Federal, sempre que os mesmos contratos tenham sido objeto de pedido de autorização, apreciado pela Comissão de Assuntos Econômicos e pelo Plenário daquela Casa do Congresso Nacional, nos termos dos parágrafos 2º e 3º do mesmo art. 1º da Resolução nº 70/95, acrescentados pela Resolução nº 12/97, também do Senado Federal;*

8.2.2. *quando as referidas operações de crédito se fizerem à conta de antecipação de receitas provenientes do processo de privatização de empresas estaduais, requer-se, adicionalmente, que a instituição financeira parte do contrato solicita previamente o pronunciamento do Banco Central do Brasil sobre a operação em causa, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 14 da Resolução nº 69/95;*

8.3. *determinar ao BNDES que se abstenha de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes de processos de desestatização de empresas estaduais, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sem antes solicitar em cada caso específico o pronunciamento do Banco Central, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 14 da Resolução nº 65/95, do Senado Federal, e sem que a Unidade da Federação interessada tenha submetido o respectivo pedido de autorização àquela Casa do Congresso Nacional, nos exatos termos das Resoluções nº 70/95 e 12/95, também do Senado Federal;*

8.4. *encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Presidente do Senado Federal, ao Conselho Monetário Nacional e aos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pará e Pernambuco, para conhecimento.”*

22. Posteriormente, em Sessão Ordinária de 12/08/98, este Plenário apreciando os Embargos de Declaração opostos por Deputados integrantes da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, ante as razões expostas pelo Relator, adotou a Decisão nº 517/98 e, com fundamento no art. 235 do RI/TCU, c/c o disposto no art. 2º da Resolução TCU nº 36/95, deliberou:

“8.1. *não conhecer dos presentes embargos de declaração, por ilegitimidade dos embargantes para atuar como partes no processo;*

8.2. *encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, aos interessados e ao BNDES para conhecimento; e*

8.3. *encaminhar o processo à Presidência para sorteio de Relator do pedido de reexame impetrado pelo BNDES.*”

23. Assim, sorteado Relator da matéria, submeto, nesta assentada, à apreciação deste Colendo Plenário o **pedido de reexame** interposto pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social por intermédio do expediente de fls. 01 a 07, assinado pelo Sr. Sérgio Besserman Vianna, o qual, na condição de Presidente em exercício daquela empresa, sustentou firme argumentação com o objetivo de convencer este Tribunal a tornar sem efeito a determinação consubstanciada no item 8.3 acima transcrito.

24. No que diz respeito à admissibilidade do presente recurso, em que pese envolver reexame de decisão em processo de consulta, contra a qual não existe previsão legal no âmbito desta Casa, mas, considerando a questão suscitada pelo Secretário Substituto da 10ª SECEX relativamente ao princípio da ampla defesa, entendo necessário o conhecimento da matéria, ainda que em caráter excepcional, pois, além da determinação atacada conter assunto de interesse direto do recorrente, no caso o BNDES, verifica-se que o interessado, em nenhum momento foi ouvido nos autos.

25. Diante disso, não se pode deixar de reconhecer, no presente caso, a prevalência do princípio constitucional da ampla defesa em detrimento de lacuna legal porventura existente, além do fato de que a jurisprudência deste Tribunal contém julgados nos quais já admitiu o conhecimento de recursos contra deliberações em processos de consultas, desde que tenham sido apresentadas razões suficientes para tanto.

26. Vale registrar, todavia, que a solução aqui colocada não deverá constituir-se em procedimento normativo nesta Corte de Contas, pois cada situação concreta submetida a julgamento do TCU envolvendo assunto semelhante deverá merecer cuidadoso exame de todos os aspectos importantes relacionados à respectiva matéria, podendo resultar em diferentes decisões.

27. Ademais, quando se trata de consulta, **a resposta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto**, nos termos do § 3º do art. 216 do Regimento Interno. Nem todas as deliberações adotadas em processos dessa natureza contêm determinação cujo atendimento possa resultar em algum prejuízo aos órgãos ou entidades por ela alcançados.

28. Quanto à matéria propriamente dita que objetivou o pedido de reexame em debate, isto é, a exigência contida no item 8.3 da Decisão Plenária nº 123/98 (segundo a qual o BNDES teria que se abster de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes de desestatização de empresas, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sem antes solicitar o pronunciamento do Banco Central e sem que a Unidade da Federação interessada tenha submetido o respectivo pedido de autorização ao Senado Federal), as peças processuais demonstram que as razões oferecidas pelo BNDES mereceram exaustiva análise no Órgão Técnico desta Casa à luz da legislação específica, restando largamente esclarecido nos autos que a Decisão recorrida foi adotada pelo Tribunal com base em normativos aprovados pelo Senado Federal, por intermédio das supracitadas Resoluções nºs 69/95, 70/95 e 12/97, vigentes à época do mencionado julgamento.

29. Ademais, no brilhante Voto do Relator da matéria objeto do presente recurso, eminente Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, quando submeteu à apreciação deste Egrégio Plenário a consulta que deu origem ao processo em tela, encontram-se registrados os aspectos contraditórios verificados na aplicação das normas invocadas, conforme transcrição que apresento a seguir:

“Com efeito, o art. 13 e respectivo § 1º da Resolução nº 69/95 estipularam:

‘Art. 13 – Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias encaminharão ao Senado Federal, por intermédio do Banco Central, os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, instruídos com:

I – pedido do respectivo Chefe do Poder Executivo;

II – autorização específica do órgão legislativo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, para a realização da operação;

III – certidões que comprovem a regularidade junto ao Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep, ao Fundo de Investimento Social/Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – INSS/Cofins, ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, ao FGTS, e declaração de adimplência junto às instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional e aos financiadores externos em operações garantidas pela União, firmada pelo respectivo Chefe do Poder Executivo;

IV – análise financeira da operação acompanhada dos cronogramas de dispêndios com as dívidas interna e externa com a operação a ser realizada, bem como da demonstração da capacidade de pagamento ao tomador;

V – relação de débitos vencidos e não pagos;

VI – comprovação de que o projeto está incluído nas Leis do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual;

VII – comprovação do cumprimento do disposto no art. 27, § 2º, art. 29, VI e VII, art. 32, § 3º e art. 212 da Constituição Federal, e na Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, assim como do pleno exercício da competência tributária conferida pela Constituição Federal;

VIII – balancetes mensais para fins de cálculo dos limites de que trata o art. 4º;

IX – parecer conclusivo do Banco Central do Brasil quanto ao enquadramento nos limites dos arts. 3º e 4º desta Resolução e quanto ao impacto monetário e cambial, ao endividamento interno e externo, à natureza financeira e à demonstração da observância dos limites estabelecidos nesta Resolução.

§ 1º - O Banco Central do Brasil encaminhará o pleito ao Senado Federal no prazo máximo de dez dias úteis, contados do recebimento da documentação constante dos incisos I a VIII.

(...)

A seguir, entretanto, a Resolução nº 70/95 aparentemente isentou os Estados da obrigação de submeter ao Senado aqueles pedidos de autorização, quando se tratasse de contratar operações de crédito previstas no ‘Programa de Apoio à

Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados'. Isso porque o art. 1º dessa Resolução dispôs:

'Art. 1º São os Estados autorizados a contratar as operações de crédito, inclusive os compromissos e as condições, previstas no Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados e suas alterações'.

Digo 'aparentemente' porque, em seu art. 2º, a mesma Resolução nº 70/95 dispôs que:

'Art. 2º Não se aplicam a esta Resolução os seguintes dispositivos da Resolução nº 69, de 1995, do Senado Federal:

I – art. 13, IV, VI e VIII, e § 1º

II – art. 18.'

Os itens do art. 13 da Resolução nº 69/95, referido expressamente no inciso I, acima, foram por mim destacados na transcrição que fiz desse dispositivo no início deste Voto.

Ao especificar os incisos IV, VI e VIII, bem como o § 1º, do art. 13, para indicar os dispositivos que 'não se aplicam a esta Resolução', o inciso I do supratranscrito art. 2º da Resolução nº 70/95 deixou claro que o **caput** do art. 13 da Resolução nº 69/95 continuava vigente e aplicável às autorizações de crédito aprovadas pela nova Resolução. Pela nova norma, somente foram afastadas as exigências contidas nos itens e não no caput do artigo. Se assim não fosse, o novo normativo se teria referido de forma ampla ao art. 13, sem verificar que o mesmo inciso I do art. 2º da Resolução nº 70/95 deixou vigentes os demais dispositivos do art. 13 da Resolução nº 69/95. Obviamente, esses dispositivos só fazem sentido se também estiver vigente o **caput** do artigo.

Ad argumentandum, se poderia argüir uma aparente contradição entre dispositivos das Resoluções: por um lado, o art. 1º da Resolução nº 70/95 afirma que 'são os Estados autorizados a contratar as operações de crédito', por outro, o **caput** do art. 13 da Resolução 69/95, mantido vigente pela de nº 70/95, estipula que "os Estados (...) encaminharão ao Senado Federal (...) os pedidos de autorização para a realização das operação de crédito (...)".

Se 'são autorizados', ainda assim devem encaminhar pedidos de autorização? – pergunta-se. Não haverá aí uma contradição? A resposta será negativa, se considerarmos que a autorização contida no art. 1º da Resolução nº 70/95 é genérica. Isto é, refere-se à natureza ampla das operações de créditos autorizadas: são aquelas que se incluem no Programa de Apoio de Reestruturação. Já a exigência de submeter ao Senado Federal os pedidos de autorização é específica: refere-se a cada caso concreto, pois cada operação assume peculiaridades próprias que a individualizam.

Se dúvida restasse, foi dirimida pela Resolução nº 12/97, que acrescentou ao art. 1º da Resolução nº 70/95 dois novos parágrafos, que assumiriam a numeração de § 2º e § 3º, que dispõem:

'§ 2º Os contratos autorizados nos termos deste artigo, bem como nos termos do Projeto de Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Longo Prazo dos Estados, serão

submetidos à Comissão de Assuntos Econômicos, para apreciação no prazo de quinze dias, cujo parecer será objeto de deliberação pelo Plenário do Senado Federal.

§ 3º Em nenhuma hipótese será examinado pelo Senado Federal pedido de autorização para a contratação de operação de crédito nas condições desta resolução, sem que o mesmo contenha as seguintes informações:

a) receita líquida mensal do Estado.

b) montante das dívidas que se pretende negociar.'

Note-se que essa mais recente Resolução não modificou nem revogou o art. 2º da Resolução nº 70/95. Assim, no caso dos contratos ali referidos, os Estados não precisam de cumprir as exigências estabelecidas nos incisos IV, VI e VIII, bem como no § 1º, do art. 13 da Resolução nº 69/95.

Entretanto, a nova Resolução deixou claro o caráter genérico da autorização deferida pelo art. 1º da Resolução 70/95, pois no texto do transcrito § 3º, explicitou a necessidade de um 'pedido de autorização para a contratação das operações de crédito'. Ora, se é necessário submeter ao Senado um pedido de autorização, não se pode afirmar que os Estados estejam, desde já, autorizados a celebrar cada contrato de crédito. Se efetivamente o estivessem, não teriam que submeter ao Senado o pedido de autorização. E, mais ainda, terão de juntar, a esse pedido, as informações que passaram a ser requeridas por força do novo § 3º, sem as quais 'em nenhuma hipótese' o Senado Federal examinará o pleito. E para esse exame se requer, desde logo, a prévia apreciação pela respectiva Comissão de Assuntos Econômicos.

A Resolução nº 12/97 deixou claro, portanto, que o regime vigente prevê, para cada caso de antecipação de receita pelos Estados, a necessidade de autorização específica do Senado Federal, ouvida previamente sua Comissão de Assuntos Econômicos.

Mais ainda, vale lembrar que continua vigente o art. 14 da Resolução nº 69/95, que disciplina 'os pedidos de autorização para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios'. Nos termos desse artigo, tais operações devem ser 'objeto de pronunciamento do Banco Central do Brasil, solicitado por meio das instituições financeiras', para fins de enquadramento nos limites estabelecidos. O Banco Central tem dez dias para pronunciar-se."

30. Como se vê, a análise do assunto em debate levou em consideração o princípio de que a lei não contém expressões ou comandos inúteis. Isso deve ser considerado sempre que o julgador venha a interpretar preceitos ou normas a respeito de uma mesma problemática e eles se mostrem aparentemente contraditórios.

31. Alguns dispositivos inseridos nas multicitadas Resoluções do Senado Federal acerca da presente matéria, conforme foi largamente ressaltado nos pareceres emitidos neste processo, continham aparentes contradições. Entretanto, após uma análise sistemática e abrangente das mesmas, não restou dúvida a esta Corte sobre a necessidade do pronunciamento do Banco Central bem como da prévia

autorização do Senado Federal para que o BNDES concedesse créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes da privatização de empresas estaduais, no âmbito do citado Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal das Unidades Federadas. A Decisão do Tribunal, portanto, foi acertada e resultou, sem dúvida alguma, de profundo e zeloso exame de todos os elementos processuais.

32. Felizmente, as dificuldades aqui apontadas foram resolvidas com o advento da Resolução SF/nº 78/98, cujo art. 48 veio revogar, expressamente, as Resoluções nºs 69/95, 70/95 e 12/97 e, ainda, a redação do art. 21 esclareceu também quais as operações estariam sujeitas à autorização específica do Senado Federal, deixando fora dessa exigência as operações de crédito tratadas nestes autos, conforme se verifica dos artigos abaixo transcritos:

“Art. 21. São sujeitas à autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações:

I – de crédito externo;

II – decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior;

III - de emissão de títulos da dívida pública;

IV - de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possua fonte própria de receitas.

Parágrafo único. O Senado Federal devolverá ao Banco Central do Brasil, para as providências cabíveis, o pedido de autorização para contratação de operação de crédito cuja documentação esteja em desacordo com o disposto nesta Resolução”
(...).

Art. 48. Revogam-se as Resoluções nº 69 e 70, de 1995, 19, de 1996, e 12, de 1997, do Senado Federal.”

33. Assim, verifica-se que a Resolução SF/nº 78, de 1º de julho de 1998, ao dispor “... sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização...” trouxe, por si só, a solução da problemática sob enfoque, uma vez que imprimiu nova regulamentação à matéria. Todavia, ficou mantida a necessidade de se submeter ao pronunciamento prévio do Banco Central as concessões de crédito aqui tratadas.

34. Quanto ao Mandado de Segurança nº 23.100.1, impetrado pelo Estado de Pernambuco junto ao Supremo Tribunal Federal acerca do assunto aqui tratado, vale registrar que, numa consulta feita ao Sistema em 20/03/2000, via internet, sobre o andamento do respectivo processo, a informação obtida foi a de que os autos estão conclusos ao Relator, eminente Ministro Maurício Corrêa, desde 05/08/1998 (doc. juntado às fls. 29 a 31).

Isso posto, de acordo com os pareceres uniformes emitidos pela 10ª SECEX e pela douta Procuradoria, Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Egrégio Colegiado.

DECISÃO Nº 271/2000 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-000.852/1998-8 (c/2 Vols. anexos)

Apenso: TC-001.920/1998-7 (Solicitação de Informações)

2. Classe de Assunto: (I) Pedido de reexame interposto pelo BNDES contra a Decisão nº 123/98-TCU - Plenário, no que tange à determinação contida no seu item 8.3

3. Interessado: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

4. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador - Geral Paulo Soares Bugarin

7. Unidade Técnica: 10ª SECEX

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

8.1. conhecer, em caráter excepcional, do presente Pedido de Reexame, ante a prevalência do princípio maior da ampla defesa contido no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal para, no mérito, dar-lhe provimento parcial com vistas a alterar a Decisão nº 123/1998-TCU - Plenário, tornando sem efeito a parte da determinação consubstanciada no item 8.3 da respectiva deliberação, que exigia a prévia autorização do Senado Federal para a realização de operações de crédito por antecipação de receitas provenientes da desestatização de empresas, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados;

8.2. dar, via de consequência, ao item 8.3 acima citado, a seguinte redação:

- determinar ao BNDES que se abstenha de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes de processos de desestatização de empresas estaduais, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sem antes submeter ao pronunciamento do Banco Central do Brasil, nos termos da Resolução do Senado Federal nº 78/98;

8.3. manter os demais termos da decisão recorrida;

8.4. encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, ao interessado bem como ao Senhor Presidente do Senado Federal, ao Senhor Ministro Maurício Correa, Relator de Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal, aos Senhores Presidentes do Conselho Monetário Nacional, dos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pará e Pernambuco, para conhecimento, tendo em vista que essas autoridades foram, à época, cientificadas do inteiro teor da Decisão nº 123/98, ora, parcialmente, alterada.

¹ Publicada no DOU de 04/05/2000.

9. Ata nº 13/2000 – Plenário

10. Data da Sessão:12/04/2000 – 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 Guilherme Palmeira.

IRAM SARAIVA
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

**SEBRAE/SE - INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS EM
CUMPRIMENTO À DECISÃO DA 2ª CÂMARA
Tomada de Contas Especial**

Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo

Grupo II - Classe IV - Plenário

TC-007.606/99-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado de Sergipe - Sebrae/SE.

Responsáveis: Eleutério Pereira de Almeida e José Alberto Guimarães da Fonseca.

Ementa: Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento à Decisão da 2ª Câmara. Responsáveis solidários. Solicitação de parcelamento do débito. Deferimento. Incidência sobre cada parcela, atualizada monetariamente, dos correspondentes acréscimos legais (§ 1º do art. 168 do RI/TCU).

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento à Decisão da 2ª Câmara, proferida na sessão de 16/07/98 (Relação nº 033/98 - TCU - Gab. Min. Adhemar Paladini Ghisi, TC-675.147/97-2, in Ata nº 22/98, fl. 02), por meio da qual foi determinada ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado de Sergipe - Sebrae/SE, entre outras medidas, a “adoção de efetivas providências, inclusive a instauração de Tomada de Contas Especial, conforme previsto no art. 8º da Lei nº 8.443/92, para o ressarcimento, pela Diretoria-Executiva anterior, dos valores dispendidos com a aquisição de 11 jogos de canetas PARKER, ofertadas aos Membros do Conselho Deliberativo Estadual, no montante de R\$ 8.800,00, lembrando que a não adoção das mencionadas providências torna os atuais gestores responsáveis solidários pelo ressarcimento dos valores em questão, consoante o art. 8º, caput, da Lei nº 8.443/92”.

2. A Diretoria-Executiva do Sebrae/SE, na gestão anterior, era assim constituída: Sr. José Alberto Guimarães da Fonseca, Diretor-Superintendente; Sr. Ernani Oliveira Lima, Diretor-Técnico; e Sr. Eleutério Pereira de Almeida, Diretor-Administrativo-Financeiro (conf. doc. à fl. 29).

3. Notificados pela entidade (fls. 08/10), os Srs. José Alberto Guimarães da Fonseca e Eleutério Pereira de Almeida recolheram, cada um, a importância de R\$ 5.218,42, correspondente ao débito original, corrigido monetariamente e acresci-

do dos juros de mora, conforme tabela de fl. 57. O Sr. Ernani Oliveira Lima, entretanto, encaminhou ao Diretor-Superintendente da entidade o expediente de fls. 15/16, pelo qual solicitou a exclusão de sua responsabilidade, tendo em vista, no essencial, que a decisão impugnada não foi adotada pela Diretoria Executiva, mas sim por diretores, individualmente identificados, “e, portanto, sobre eles – sem querer entrar aqui no mérito da despesa realizada – é que deve recair o ônus da execução da despesa”.

4.A Representação da Delegacia Federal de Controle/BA no Estado de Sergipe certificou a irregularidade das contas dos Srs. José Alberto Guimarães da Fonseca e Eleutério Pereira de Almeida (fl. 60) e a autoridade ministerial competente manifestou-se de acordo (fl. 66).

5.Citados solidariamente (fls. 78/81), os responsáveis referidos no item anterior, após obterem vista e cópia dos autos, solicitaram, por expedientes com o mesmo teor (fls. 85/86), autorização para efetuar o pagamento do débito em vinte e quatro parcelas mensais e sucessivas, alegando não terem condições financeiras de efetuar o pagamento de imediato.

6.A Secex/SE, tendo em conta que “inexiste qualquer contestação sobre as irregularidades que originaram o débito em comento, inexistindo, portanto, elementos de defesa para rejeição”, propõe (fls. 87/88):

6.1 - com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **b**, 19 **caput** e 23, inciso III, sejam julgadas irregulares as presentes contas e condenados os Srs. José Alberto Guimarães da Fonseca e Eleutério Pereira de Almeida, ex-Diretor Superintendente e ex-Diretor Administrativo Financeiro do Sebrae/SE, solidariamente, ao pagamento do débito no valor original de R\$ 8.800,00;

6.2 - seja deferido o pedido de parcelamento formulado pelos responsáveis, autorizando-os, em consequência, a recolher o referido débito aos cofres do Sebrae/SE, em até 24 parcelas, devendo incidir sobre cada uma delas, atualizada monetariamente, os juros de mora devidos, calculados a partir de 16/12/94, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se as quantias já ressarcidas;

6.3 - seja fixado o prazo de 15 dias, a partir da data prevista para o recolhimento de cada parcela, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal, a efetivação do pagamento (art. 165, inciso III, alínea **a** do RI);

6.4 - caso não atendida a notificação, seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos no disposto no inciso II do art. 28 da Lei nº 8.443/92;

6.5 - sejam os responsáveis alertados de que a falta do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 168 do Regimento Interno).

7.O douto Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, assim se manifesta, no essencial (fl. 90 e 91):

“Cumpre, de início, anotar que a única irregularidade observada nestas contas especiais é a autorização de pagamento, procedida pelos aludidos responsáveis, de 11

jogos de canetas, ofertadas aos membros do Conselho Deliberativo estadual, em dezembro de 1994.

A responsabilidade dos ex-dirigentes do SEBRAE/SE resta configurada em razão de terem ordenado o pagamento da despesa e assinado o respectivo cheque (fl. 6). Note-se que os responsáveis não se beneficiaram com os bens adquiridos e, segundo as respostas à citação que apresentaram (fls. 85/86), procederam ao pagamento dos jogos de caneta adquiridos pelo ex-Presidente do Conselho Deliberativo do SEBRAE/SE, Sr. IDALITO OLIVEIRA.

Tendo sido notificados pelo SEBRAE/SE, ainda em fase de diligência, os ex-dirigentes promoveram o recolhimento dos valores que lhe foram imputados, o equivalente a R\$ 5.218,42, cada um (fls. 17, 19 e 25).

O débito não fora totalmente sanado naquela oportunidade, evitando até a instauração desta tomada de contas especiais, porque o Sr. ERNANI OLIVEIRA LIMA, ex-Diretor Técnico, deixou de recolher, a nosso ver, com razão, a parcela de R\$ 5.218,42 que lhe fora imputada, por entender que não lhe cabia responsabilidade no pagamento da despesa em foco (fls. 15/16). Porquanto, as presentes contas foram instauradas, com vistas ao ressarcimento dessa parcela do débito não-paga, agora imputada aos senhores JOSÉ ALBERTO GUIMARÃES FONSECA e ELEUTÉRIO PEREIRA DE ALMEIDA, em virtude da exclusão da responsabilidade do Sr. ERNANI OLIVEIRA LIMA (fl. 58, **in fine**).

Diante dessas circunstâncias, penso que poderá ser reconhecida a boa-fé dos responsáveis, de maneira que se lhes pode ser aplicada, oportunamente, se vierem a recolher tempestivamente o saldo devido, a regra prescrita no § 2.º do art. 12 da Lei nº 8.443/92. A possibilidade da aplicação dessa norma ao caso foi informada aos responsáveis no ofício de citação (fls. 78 e 80).

O reconhecimento da boa-fé, por outro lado, implica a cobrança do débito atualizado monetariamente, mas sem a incidência de juros de mora, como decidido pelo Tribunal no Acórdão 71/94-Plenário (Ata 34/94) e confirmado no item 8.4 da Decisão 484/94-Plenário (Ata 35/94).

Considerando os recolhimentos parciais do débito (fls. 17, 19 e 25) e a não-incidência de juros de mora em virtude da boa-fé, verificamos, no sistema Débito, que a diferença pendente de pagamento corresponde, na data atual, a 2.437,8032 UFIR. Esse, portanto, a nosso ver, o débito a ser imputado aos ex-dirigentes do SEBRAE/SE.

Verificamos também que, embora a proposta de citação (fl. 74) mencione o abatimento no débito das quantias já ressarcidas, o ofício citatório não contempla expressamente essa informação (fls. 78 e 80), de maneira que os ex-dirigentes do SEBRAE/SE foram citados pelo total do débito. Contudo, essa incorreção não influi no encaminhamento do processo, vez que a citação por valor a maior não prejudica os responsáveis e o eventual deferimento do parcelamento do débito restante pode ser concedido em qualquer fase do processo.

Isso posto, manifesta-se este representante do Ministério Público no sentido de que:

a) seja reconhecida a boa-fé dos senhores JOSÉ ALBERTO GUIMARÃES FONSECA e ELEUTÉRIO PEREIRA DE ALMEIDA, tendo em vista que, embora sejam, de fato, os ordenadores do pagamento da despesa irregular, a aquisição dos jogos de caneta foi possivelmente realizada pelo presidente do Conselho Deliberativo do SEBRAE/SE à época (ver o item 3 da instrução à fl. 87 e as respostas à citação às fls. 85/86) e porque os ex-dirigentes não se beneficiaram dos referidos bens, que foram distribuídos aos membros do aludido Conselho;

b) seja deferido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/92, o parcelamento do débito remanescente, cujo cálculo deve considerar as parcelas já pagas, em 8, 13 e 22/10/1998 (fls. 17, 19 e 25) e a não-incidência dos juros de mora, em razão do reconhecimento da boa-fé dos responsáveis.

No mais, acompanhamos as propostas da Unidade Técnica consignadas nos subitens 4.3 a 4.5 da instrução (fl. 89).

Deixe-se assente, que o não-recolhimento tempestivo das parcelas, além de importar o vencimento antecipado da dívida, seria causa para que se deixe de aplicar o art. 12, § 2.º, da Lei nº 8.443/92, podendo tal ocorrência resultar na incidência de juros de mora sobre o débito remanescente e no julgamento pela irregularidade das presentes contas”.

8.É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

De início, registro que se me afigura pertinente deferir a solicitação de parcelamento antes de proferir a decisão definitiva que julgará as presentes contas, uma vez que o recolhimento integral do débito possibilitará, naquela oportunidade, a aplicação dos comandos contidos nos §§ 4º e 5º do art. 153 do Regimento Interno do TCU, que assim prescrevem:

“§ 4º Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas.

§ 5º Ocorrendo a situação prevista no parágrafo anterior, o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva, dando quitação ao responsável”.

2.Essa, aliás, é a jurisprudência firmada por este Tribunal, conforme, entre outras, as seguintes deliberações: Decisão nº 09/97, 2ª Câmara, Ata nº 04/97; Decisão nº 77/99, 1ª Câmara, Ata nº 10/99; e Decisão nº 47/2000, 1ª Câmara, Ata nº 08/2000.

3.A propósito, no precedente por último invocado (TC-250.326/1988-4), o eminente Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, teceu as seguintes considerações acerca da questão em foco:

“Não obstante, considerando que o art. 26 da Lei nº 8.443/92 e o art. 168 do nosso Regimento Interno autorizam o deferimento do recolhimento parcelado em

qualquer fase do processo, entendo oportuno autorizar, preliminarmente, o parcelamento requerido, observando que, em se concedendo tal oportunidade, o julgamento de mérito das presentes contas especiais encontrará seu momento adequado após o recolhimento da última parcela, a exemplo do decidido por esta Primeira Câmara em outras assentadas (TC-019.971/94-0 - Decisão 166/98, **in** Ata 15/98; TC-279.353/93-0 - Decisão 213/98, **in** Ata 22/98)”.

4. Consoante se verifica, o reconhecimento da boa-fé do responsável, por parte deste Tribunal, tem-se verificado, não quando do deferimento do pedido de parcelamento, mas sim, ao serem julgadas as contas e desde que o responsável tenha recolhido, tempestivamente, a totalidade do débito. É que, somente se ocorrer essa situação, o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva, dando quitação ao responsável, de conformidade com o supratranscrito § 5º do art. 153 do Regimento Interno.

5. Sendo assim, não me parece próprio reconhecer a boa-fé do responsável, nesta oportunidade, porquanto, se o débito não for integralmente recolhido, em tempo hábil, deverá este Tribunal julgar as contas irregulares, **ex vi** do art. 16, inciso III, da Lei nº 8.443/92.

6. Conseqüentemente, nos casos em que são deferidos pedidos dessa natureza, inexistente fundamento, **data venia**, para se dispensar a incidência dos **acréscimos legais**, isto é, dos juros de mora devidos.

7. Importa destacar que, atualmente, a jurisprudência deste Tribunal em casos de pedido de parcelamento – de conformidade com os precedentes antes invocados e ainda, entre outros, as Decisões ns. 44/96, 1ª Câmara, Ata nº 08/96; 62/96, 2ª Câmara, Ata nº 09/96; 77/98, 1ª Câmara, Ata 08/98; 166/98, 1ª Câmara, Ata 15/98 – é no sentido de deferir tal pedido, exigindo que sobre cada parcela, corrigida monetariamente, incidam os juros de mora devidos, nos termos do art. 168, **caput**, e seu § 1º, do Regimento Interno, **in verbis**:

“Art. 168. Em qualquer fase do processo, o Tribunal poderá autorizar o recolhimento parcelado da importância devida em até vinte e quatro parcelas.

§ 1º Verificada a hipótese prevista neste artigo, **incidirão sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais.**” (grifei)

8. Quanto ao valor do débito, entendo que deva corresponder àquele pendente de ressarcimento, apurado na data da instauração da respectiva tomada de contas especial, conforme já me manifestei em outras ocasiões.

9. Neste caso, tendo em vista os recolhimentos já efetuados pelos responsáveis, consoante registrado no item 3 do Relatório precedente, bem assim os cálculos processados pelo Sistema Débito deste Tribunal (fls. 92/96), resta ressarcir ao Sebrae/SE o valor originário de R\$ 3.901,55, o qual deverá ser atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos contados a partir de 16/12/94, data da realização da despesa impugnada.

Ante o exposto, dissentindo, em parte, dos pareceres, manifesto-me por que seja adotada a decisão que ora submeto a este Plenário.

DECISÃO Nº 400/2000 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-007.606/99-0.
2. Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento a determinação deste Tribunal.
3. Responsáveis: José Alberto Guimarães da Fonseca e Eleutério Pereira de Almeida.
4. Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado de Sergipe - Sebrae/SE.
5. Relator: Auditor José Antonio Barreto de Macedo.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secex/SE.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1 - com fundamento no art. 26 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 168 e seus parágrafos do Regimento Interno, deferir o pedido de parcelamento formulado pelos responsáveis solidários, Srs. José Alberto Guimarães da Fonseca e Eleutério Pereira de Almeida, autorizando-os, em consequência, a recolher o débito apurado, no valor de R\$ 3.901,55, ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado de Sergipe - Sebrae/SE, em vinte e quatro parcelas, conforme solicitado, fixando o vencimento da primeira em quinze dias a contar da ciência, e o das demais em intervalos sucessivos de trinta dias, devendo incidir sobre cada uma delas, atualizada monetariamente, os juros de mora devidos, calculados a partir de 16/12/94, nos termos da legislação em vigor;
 - 8.2 - fixar o prazo de quinze dias a partir da data prevista para o recolhimento de cada parcela para que os responsáveis comprovem, perante este Tribunal, a efetivação dos respectivos pagamentos (art. 165, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU);
 - 8.3 - alertar os responsáveis que, consoante estabelece o § 2º do art. 168 do Regimento Interno do TCU, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor;
 - 8.4 - determinar à Secex/SE que, comprovados os recolhimentos nas datas apuradas ou no caso de inadimplemento da obrigação assumida, promova a reinstrução do processo;
9. Ata nº 18/2000 – Plenário
10. Data da Sessão: 17/05/2000 – 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, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira.

IRAM SARAIVA
Presidente

JOSÉ ANTONIO BARRETO DE MACEDO
Relator

¹ Publicada no DOU de 02/06/2000.

**DNER E DVOP - PREÇOS EM CONTRATOS DAS OBRAS DE
PAVIMENTAÇÃO
Denúncia**

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I - Classe VII – Plenário – Sigilosa.

TC-003.334/1997-0.

Natureza: Denúncia.

Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 35, § 4º, inciso II, da Resolução nº 77/96 - TCU).

Entidades: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER e Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Mato Grosso – DVOP.

Responsáveis: Maurício Hasenclever Borges e outros (fls. 337/338 do vol. I).

Ementa: Denúncia. Conhecimento. Superfaturamento de preços em contratos das obras de pavimentação da BR-163/MT, no trecho situado entre o Município de Peixoto de Azevedo (MT) e a divisa do Estado de Mato Grosso com o Estado do Pará. Recursos oriundos do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER. Inspeção. Audiência. Fixação de prazo para a adoção de providências com vistas ao cumprimento da Lei, nos termos dos arts. 37 e 71, IX da Constituição Federal e compensação das quantias pagas a maior. Determinação ao DVOP no sentido de condicionar a liberação de recursos financeiros para a obra depois de implementadas as providências corretivas e requerer seu acompanhamento e posicionamento em relação ao novo aditivo a ser celebrado. Determinação à SECEX/MT para acompanhamento. Envio de cópia da Decisão, Relatório e Proposta de Decisão ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso, ao Ministro dos Transportes, ao Diretor-Geral do DNER, ao Presidente do DVOP e ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Retirada da chancela de sigiloso.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia sobre superfaturamento nos contratos celebrados entre o extinto Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Mato Grosso - DERMAT, atual Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Mato Grosso - DVOP, e as construtoras Triunfo Ltda e Andrade Gutierrez S/A, os quais objetivavam a pavimentação da BR-163/MT, no trecho situado entre o Município de Peixoto de Azevedo (MT) e a divisa do Estado de Mato Grosso com o Estado do Pará.

2. Essa obra está sendo custeada com recursos da União, transferidos, inicialmente, por intermédio do Convênio PG nº 185/90, celebrado entre o DNER e o extinto DERMAT, atual DVOP (fls. 24 a 40), e, a partir de 27/06/1995, por meio do Convênio PG nº 010/94, celebrado pelas mesmas partes (fls. 41 a 62).

3. Em razão desta denúncia, foi determinada, por este Relator, Inspeção Ordinária no Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Mato Grosso - DVOP e no Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, com vistas a obter maiores esclarecimentos sobre o assunto.

4. Posteriormente à referida determinação de Inspeção, o Plenário desta Corte prolatou Decisão Sigilosa que determinou “a realização de auditoria em obras selecionadas pela SAUDI, para atendimento do art. 69, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 1998, Lei nº 9.473, de 22/07/97”, contemplando a obra objeto da denúncia.

5. Dessa forma, durante os trabalhos determinados pelo referido **decisum**, a equipe de auditoria colheu os elementos necessários à instrução da denúncia em tela, objetivando emitir nova incursão aos órgãos auditados.

6. Os dados obtidos foram suficientes para que a SECEX/MT sugerisse a este Relator que os responsáveis pelas entidades fossem ouvidos em audiência, acerca dos seguintes quesitos:

a) ocorrência de possíveis sobrepreços em itens do Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03, de 17/06/1997, que repactuou o contrato em questão;

b) ocorrência de possíveis sobrepreços em itens do Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01, de 17/06/1997, que repactuou o contrato nº 065/89/00/00, de 17/11/1989, celebrado entre o extinto Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Mato Grosso – DERMAT, atual Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Mato Grosso – DVOP, e a construtora Andrade Gutierrez S/A, objetivando a pavimentação do lote “A” dos serviços de pavimentação da BR-163/MT, do entroncamento com a MT-320 (Peixoto de Azevedo - MT);

c) apresentação do DVOP ao DNER de cópia de nota fiscal emitida pela Construtora Triunfo Ltda., com valor superior ao consignado na via arquivada no próprio DVOP, relativamente à 1ª medição provisória do Convênio PG 010/94; e

d) inclusão de notas fiscais, datados de 31/12/1995, da Construtora Triunfo Ltda. em prestação de contas de dívida já reconhecida pelo DNER em 28/12/1995.

7. Mediante instrução da lavra do AFCE Cláudio Souto Maior Gomes, constante das fls. 305/317, cujas conclusões foram endossadas tanto pelo Diretor de Divisão como pelo Titular da Unidade Técnica, a SECEX/MT manifestou-se acerca das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, nos seguintes termos:

“ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Do Sr. Maurício Hasenclever Borges, Diretor-Geral do DNER, quanto ao envio de recursos ao DVOP para custeio de serviços com preços superiores aos registrados no Sistema de Custos Rodoviários – SICRO, para o mesmo mês base de março de 1997 (fls. 189 a 195).

2. Em suma, estas foram as alegações de defesa do responsável, seguidas da análise:

a) Na época da realização da licitação (julho de 1989), o DNER não possuía a tabela SICRO nem regulamentação específica para orientação quanto a aceitação dos preços aprovados e contratados pelo delegado;

a.1) O DNER vem realizando composição de custos referenciais há aproximadamente 50 anos, conforme informação obtida na Gerência de Custos Rodoviários desse órgão, setor responsável pelo desenvolvimento e manutenção do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO.

b) Os preços considerados na tabela do DNER são levantados com base no comércio da capital de estado. O segmento contratado se localiza na divisa com o Pará, a quase 700 km de Cuiabá, em trecho terroso longe de qualquer outra metrópole ou centro produtor;

b.1) O segmento contratado encontra-se a aproximadamente 600 km de distância de Cuiabá, por via asfaltada e em bom estado de conservação, como pude verificar por ocasião de auditoria realizada em agosto de 1998. A obra atravessa a cidade de Peixoto de Azevedo (centro regional com aproximadamente 50.000 habitantes) e dista 10 km de Matupá, que possui ligação aérea regular com Cuiabá. A capital do estado possui região metropolitana de mais de 500.000 habitantes, estando interligada às principais cidades do país por rodovias asfaltadas.

c) O número de itens contratados são dez vezes mais que os treze destacados pelos auditores, onde muitos estão abaixo dos atualmente praticados pelo DNER;

c.1) Foram analisados 13 itens dentre os 110 existentes. Há, porém, que se ressaltar que eles totalizam 70% do total repactuado. O fato de outros itens estarem abaixo dos valores atualmente praticados pelo DNER não é relevante nesse estudo, pois o que está sendo questionado é a existência de serviços com sobrevalores de até 500%.

d) Os contratos, após a repactuação, apresentam os valores abaixo, que se encontram compatíveis com a planilha de custos rodoviários da Associação Brasileira de Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagem, julho de 1996 (fl. 195):

IC nº 65/89 – Andrade Gutierrez IC nº 66/89 - Triunfo

valor total – R\$ 24.050.011,43 valor total – R\$ 25.526.455,08

extensão – 75,5 km extensão – 75,7 km

valor médio – R\$ 318.543,19/km valor médio – R\$ 337.205,48/km.

d.1) Repetindo o dito no item c.1 retro, o que está sendo questionado são treze itens que representam 70% do contrato repactuado. O fato de o valor total estar compatível com o mercado não reflete uma análise individualizada de seus serviços. Todavia, chama atenção, na referida planilha de fl. 195, o fato de os preços praticados em Mato Grosso serem o 3º mais caro, superando, em muito, os praticados no Acre, Rondônia e Amazonas e apenas 3% menor do que os realizados em Roraima, todos estados muito mais ‘inacessíveis’ e ‘inóspitos’ do que Mato Grosso.

3. As razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Diretor-Geral do DNER não conseguiram sanear a irregularidade questionada.

Dos Srs. Vitor Cândia, Presidente do DVOP e José Carlos Novelli, Diretor de Manutenção do DVOP, quanto à celebração dos termos de repactuação n^{os} 066/89/03/03 e 065/89/03/01, de 17/06/1997, entre o DVOP e as Construtoras Triunfo Ltda. e Andrade Gutierrez S/A, respectivamente, com preços superiores ao registrado no Sistema de Custos Unitários daquele departamento (fls. 199 a 202 e 215 a 220).

4. Em síntese, os responsáveis alegaram que:

a) O Termo Aditivo celebrado amigavelmente entre as firmas detentoras dos contratos e o DVOP incidiu linearmente nos preços unitários, adequando o custo por quilômetro e colocando-os dentro da média nacional para a região onde se localiza a obra, numa conseqüente economia do erário. O contrato com a Andrade passou para R\$ 318.543,19 / km e possui 80% de sub-leito com CBR=4%, o que implica uma base de maior espessura. O contrato com a Triunfo passou para R\$ 337.205,48 e possui 20km em serra (material de 3^a categoria) e 300m de ponte. Foi efetuada a alteração do TSD – Tratamento Superficial Duplo por CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado a Quente;

a.1) Não estão sendo analisados o valor por quilômetro, a dificuldade de execução, a qualidade ou o tipo de serviço executado. O único fato que se questiona é a existência de serviços até 260% mais caros do que na tabela de custos do DVOP.

b) O local onde se procede a execução da obra situa-se em região inóspita e com alto índice pluviométrico durante seis meses do ano, o que exige da firma a reexecução dos serviços de base, sub-base e terraplenagem, e ainda, como o traçado da rodovia a ser pavimentada é coincidente com a rodovia existente, obriga a construção de desvios que permitam o escoamento do tráfego regional. A abertura destes desvios e sua manutenção corre por conta da empreiteira sem qualquer indenização à parte, pelo fato de já inclusos nos custos contratuais.

b.1) O segmento contratado encontra-se a aproximadamente 600 km de distância de Cuiabá, por via asfaltada e em bom estado de conservação. Considerando que os serviços de base, sub-base e terraplenagem antecedem ao asfaltamento propriamente dito (nesta estrada utiliza-se CBUQ) e considerando que as chuvas deterioram esses serviços, a alegação da necessidade de sua reexecução não procede, visto que um mínimo de bom senso mostra que após sua execução deve-se imediatamente realizar o asfaltamento, e nunca iniciar um novo trecho sem que o anterior esteja concluído. A abertura de pequenas variantes pode aumentar os quantitativos dos serviços a serem executados, nunca o valor desses serviços.

5. As alegações apresentadas não foram suficientes para justificar a ocorrência de sobrepreço.

Do Sr. Emiliano Dias da Silva, Procurador Jurídico do DVOP, quanto à celebração dos termos de repactuação n^{os} 066/89/03/03 e 065/89/03/01, de 17/06/1997, entre o DVOP e a Construtora Triunfo Ltda. e a Construtora Andrade Gutierrez S/A, respectivamente, com preços superiores ao registrado no Sistema de Custos Unitários daquele departamento (fls. 197 e 198).

6. O Sr. Emiliano Dias da Silva solicitou e obteve vistas e cópias de peças dos autos (fls. 187, 187-v e 188).

7. Em seus esclarecimentos o Sr. Emiliano informou que:

a) A Procuradoria tem a finalidade de orientar, coordenar e realizar as atividades de natureza jurídica;

b) Os processos administrativos referentes aos termos de repactuação em questão foram remetidos para as respectivas lavraturas, à Procuradoria, já com as informações técnicas analisadas pelos setores competentes e devidamente autorizados por quem de direito;

c) À Procuradoria cabe dar forma jurídica aos papéis de interesse da Autarquia.

8. Ao concluir, o Sr. Procurador solicitou sua exclusão da relação processual por lhe faltar atribuição ou competência para informar o solicitado.

9. Os termos de repactuação nºs 066/89/03/03 e 065/89/03/01, de 17/06/1997, entre o DVOP e a Construtora Triunfo Ltda. e a Construtora Andrade Gutierrez S/A, respectivamente, firmam como representantes do DVOP somente seu Presidente e/ou seu Secretário Geral, Srs. Vitor Cândia e Tércio Lacerda de Almeida e o Diretor de Manutenção, Sr. José Carlos Novelli (fls. 65 e 73, tópico I, item 1.3). Conforme esclarecido pelo Sr. Procurador, a esse coube apenas formatar juridicamente os citados termos. Sendo assim, sua assinatura (fls. 67 e 75) não implica em co-responsabilidade nos referidos contratos.

Do representante legal da Construtora Triunfo Ltda., quanto à celebração do Termo de Repactuação nº 066/89/03/03, de 17/06/1997, com o DVOP, com preços de serviços superiores aos registrados no Sistema de Custos Unitários do mesmo DVOP, para o mês base de março de 1997 e emissão de duas versões da nota fiscal nº 518, ambas datadas de 28/12/1995 porém com valores distintos (fls. 221 a 227).

10. Estas são as alegações de defesa do representante:

a) O questionamento feito por esta SECEX tomou como base de comparação parâmetros de composição de preços e formas de cálculo que foram produzidos de maneira equivocada pelo DNER;

a.1) Não é isso que entende o DNER, visto que a variação ocorrida na tabela SICRO entre março de 1997 (fls. 82 a 99) e dezembro de 1998 (fls. 298 e 299), relativamente aos itens de terraplenagem e pavimentação, foi de 4,09% (fls. 300 e 301), bastante próximo ao IGP-DI, que foi 5,93% (fls. 302 a 304). Caso a composição fosse equivocada, e o DNER assim o tivesse reconhecido, haveria uma significativa diferença entre esses valores.

b) Nas composições dos serviços de escavação, carga, transporte e espalhamento de materiais de 1ª categoria nas distâncias entre 200m e 400m e entre 400m e 600m foi considerada uma produtividade para o equipamento de carga cerca de três vezes a efetivamente obtida. O próprio DNER, convencido desse erro, está revendo este preço, o que tornará o contrato compatível com os limites do órgão. Também deve se esclarecer que a composição do SICRO utiliza trator de esteiras,

carregadeira de pneus e caminhões, e a da construtora utiliza trator de esteira e moto escavo transportadores, que têm custo mais elevado;

b.1) De março de 1997 a dezembro de 1998 o DNER alterou em apenas 1,39% e 0,64%, respectivamente, o preço desses serviços (de R\$1,44 para R\$1,46 e de R\$1,56 para R\$1,57, fls. 82 e 298), inferior ao IGP-DI do mesmo período (5,93%). Se existia algum erro, e o DNER parece não demonstrar, era para maior. Equivoca-se, ainda, o Sr. Representante quando afirma que a composição do SICRO utiliza trator de esteiras, carregadeira de pneus e caminhões. A tabela SICRO apresenta as duas versões: com caminhão basculante, código 01.100.10, e com moto escarpeira (ou moto escavo transportador), código 01.100.03 (fls. 252 a 255). No estudo realizado foi considerada a primeira opção por ela ser a mais cara!

c) A composição de escavação, carga, transporte e espalhamento de material de 3ª categoria na distância entre 50 e 200 metros considera que a perfuração foi feita manualmente, e o serviço composto pela construtora foi orçado com a perfuração sendo feita com carretas de perfuração que utilizam ferramentas para abrir furo com diâmetro de 7,5cm ao invés de 2,5cm. Com esse fato o custo de perfuração e o consumo de explosivos aumentam consideravelmente;

c.1) Na composição do serviço pela construtora (fl. 271), não há nenhuma menção à utilização de carretas de perfuração. O custo de materiais de detonação está próximo ao apresentado na tabela SICRO para o mês de dezembro de 1998, fl. 256 (R\$ 5,24 X R\$ 5,53).

d) A composição do serviço de compactação de aterros com grau equivalente a 100% do proctor normal, considera uma produção alta para a equipe;

d.1) Considerando que os custos horários são semelhantes, (fls. 257 e 273), a diferença restringe-se à produtividade. Como a comparação está sendo realizada entre a composição do DNER de dez/1998 e a da Construtora Triunfo de mar/1997, faz-se necessário obter a composição do DNER de março de 1997.

e) Os serviços de regularização do sub-leito, à semelhança dos de compactação, também foram orçados pelo SICRO considerando a produção da equipe em condições teoricamente ideais. A produção real da equipe é menos da metade da teórica;

e.1) Na composição do serviço de 1998 do DNER a produção da equipe é de 837 m²/h (fl. 258). A Triunfo apresenta em sua composição uma produção de 708 m²/h (fl. 274), ou seja, uma diferença de 18%, e não a metade como afirmado pelo representante.

f) A composição do SICRO ignora os serviços de recuperação ambiental e considera uma decapagem de jazida de laterita, utilizada na execução de base e sub-base, de 20cm, o que é irreal. O SICRO utilizou rolo compactador de pneus, quando o indicado, orçado pela construtora, é a compactação vibratória de rolos lisos e corrugados, o que acarreta a elevação de custos;

f.1) Não consta nas composições de serviços do DNER (fls. 259 e 260) e da construtora (fls. 275 e 276) nenhuma referência quanto à profundidade e espessura das jazidas, nem tampouco informações a respeito de recuperação ambiental. A cons-

trutora e o DNER apresentam os seguintes rolos compactadores com os respectivos custos horários, que diferem em 16,4%, bastante diferente dos 502% de diferença existente entre esses serviços (base e sub-base estabilizada sem mistura, fl. 130):

Triunfo		DNER	
Rolo Compactador CA-25	R\$ 28,67	Rolo Compact. de Pneus Autoprop 21T	R\$ 25,25
Rolo Compactador PC-35	R\$ 0,73		

g) A composição do SICRO para o Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBQU, também foi feita com parâmetros errados: custo de usinagem não remunera o custo de aquisição de óleo combustível (10l por t); o custo de R\$ 7,64 por m³ de brita e R\$ 2,30 por m³ de areia está muito aquém dos preços praticados numa obra remota como a em pauta; os preços de transporte não consideram a necessidade dos caminhões trafegarem a velocidade média inferior a 10 km/h, devido ao precário sistema viário; não são consideradas perdas e empolamento; assume como densidade da base e sub-base de laterita 1,6 t/m³, quando o correto chega a 2,0 t/m³; a distância do transporte do Cap-20 está incorreta; não foi incluído a taxa de bonificação dos custos indiretos;

g.1) A tabela SICRO considera o custo do óleo combustível como R\$0,16/kg, e um consumo de 19,200 kg por m³ de CBUQ produzido (fl. 80);

g.2) A justificativa de os preços da brita serem aquém dos preços praticados numa região remota não se fundamenta, visto que a brita não é comprada, e sim extraída em pedreira existente no local da obra, como constatei em agosto de 1998;

g.3) Como já explicado anteriormente, o transporte de Cuiabá até o local da obra é por estrada asfaltada e em bom estado de conservação. Se existe algum trecho em que os caminhões sejam obrigados a trafegar em baixas velocidades é o próprio local da obra. Em qualquer obra de pavimentação necessariamente se é obrigado a trafegar em baixas velocidades no trecho ainda não pavimentado;

g.4) Tanto nas composições de serviço da Triunfo quanto no DNER nada é informado sobre perdas e empolamento (fls. 80 e 277);

g.5) A densidade de material de jazida para aterro de 1,6 t/m³ é a informada pelo DNER (fl. 102);

g.6) A distância de transporte do CAP-20 foi baseada como o mesmo sendo adquirido em Campo Grande (MS), visto o produto estar disponível nesta praça (fl. 81);

g.7) Foi incluída bonificação de 40,50% para o CBUQ (fl. 80).

h) É fato público e notório de que os custos médios levantados no mercado geral das grandes cidades e das capitais divergem sobremaneira daqueles vigentes em localidades inóspitas, desprovidas de todos esses recursos e de difícil acesso, tais como os reinantes na região amazônica;

h.1) A região em questão, apesar de situar-se na Amazônia Legal, não é inóspita como quer demonstrar o Sr. Representante. Ela encontra-se ligada por estrada asfaltada à capital, Cuiabá, da qual dista cerca de 600 km. Apenas 120 km ao sul do início do trecho em asfaltamento encontramos Sinop, cidade de aproximadamente

50.000 habitantes, centro regional, uma das dez maiores cidades do estado (Mato Grosso conta com 122 municípios), e sede do atual campeão matogrossense de futebol.

i) *Dificuldades de operar na região amazônica, inclusive quanto à saúde dos obreiros; custos indiretos com pessoal em virtude de transportes para o local de centros onde existe mão-de-obra a ser alocada;*

i.1) *Obras de pavimentação de rodovias ocorrem em qualquer lugar do país. Não é nenhuma novidade a existência de obras em regiões não tão próximas das capitais. Aliás, rodovias foram feitas justamente para ligar as diversas regiões do país e normalmente precisam atravessar locais menos desenvolvidos. Portanto, o que a construtora alega como dificuldades na verdade é o seu dia-a-dia.*

j) *O contrato é oriundo de licitação ocorrida em julho de 1989 e ocorreram diversas modificações na estrutura econômico-financeira do contrato, considerando-se os índices históricos e os advindos no transcurso dos trabalhos pelos sucessivos 'Planos Econômicos', mudanças de moedas, desequilíbrios entre as ofertas e demandas etc., gerando inúmeras interferências negativas para a empreiteira haja vista que a pactuação consiste sempre em um contrato realidade;*

j.1) *O ponto em questão, e que não se pode fugir, é a existência de um contrato, pago com recursos oriundos da União, e que há indícios de que boa parte dele está com preços acima do mercado. Neste caso, a Lei nº 8443/92, Lei Orgânica do TCU, Título II, Capítulo II, Seção IV, assegura eficácia ao TCU para fiscalização dos atos de que resulte despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, incluindo a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio a Estado, especialmente quanto à economicidade.*

k) *O empreendimento em questão abrange mais de 140 planilhas e centenas de itens relativos a preços unitários o que demonstra a complexidade e vulto dos serviços. Obviamente que uma singela verificação de 10 ou 12 planilhas não representa a realidade global envolvida;*

k.1) *Equívoca-se um pouco o Sr. Representante. O empreendimento abrange exatamente 110 planilhas e foram verificadas 13. Ocorre que não foi uma verificação 'singela'. Foi realizado um estudo estatístico e concluiu-se que esses 13 itens respondem por 70% do valor repactuado do contrato. Esse tipo de procedimento é bastante comum e chama-se curva ABC. Poucos itens representam quase a totalidade do contrato, no caso 70% do valor, são os itens classe 'A'. Um número maior de itens responderão por cerca de 25% do valor, são os itens classe 'B'. E a grande maioria dos itens responderão por apenas 5% do valor, são os itens classe 'C'. A boa técnica recomenda concentrar os esforços apenas nos itens classe 'A', por serem os mais relevantes. No estudo realizado considerou-se que os demais 97 itens estão com os preços corretos.*

l) *Os preços praticados pelo contrato estão em conformidade com o contexto real vivenciado na obra, além de aferir-se com os dados levantados atualmente nas pesquisas de preços realizadas pelo DNER, como comprovam os quadros elabora-*

dos pela ABDER no IV Encontro Nacional de Custos Rodoviários em agosto de 1996;

l.1) Repetindo o já comentado em itens anteriores, o que está sendo questionado são treze itens que representam 70% do contrato repactuado. O fato do valor total estar compatível com o mercado não reflete uma análise individualizada de seus serviços. Esse sim o ponto central deste trabalho.

m) O DNER, para composição dos preços unitários, considera a entrega livre e desimpedida das jazidas, empréstimos e pedreiras sendo que no contrato esses custos correram por conta da empreiteira, bem como suas limpezas expurgos e posterior restauração ambiental, ou seja, o DNER tem preços unitários contratuais para esses serviços em separado, não se podendo fazer uma comparação com os preços do contrato em tela, uma vez que o mesmo coloca todos em um só;

m.1) Na composição dos serviços do DNER, para dezembro de 1998, os serviços Base / Sub-base Estabilizada sem Mistura possuem como alguns de seus componentes: Desmatamento de Jazida, Expurgo de Jazida e Escavação e Carga de Material Jazida (fls. 259 e 260). Por outro lado, na composição da Triunfo, nada é dito sobre a presença desses serviços (fls. 275 e 276).

n) Ademais, os próprios parâmetros levantados pelo SICRO, como é de conhecimento, estão sendo revisados e se situam em torno de 30% superior àqueles números anteriormente invocados;

n.1) Contato telefônico com a Gerência de Custos Rodoviários do DNER informou que a autarquia não está revendo seus parâmetros. Prova disso é que as diferenças entre as tabelas de março/1997 e dezembro/1998, serviços de terraplenagem e pavimentação, situam-se na faixa de apenas 4,09%, para um IGP-DI de 5,93% (fls. 300 a 304).

o) Em relação à existência de duas versões da nota fiscal nº 518, de 28/12/1995, houve lapso em virtude de erro de funcionário. O valor efetivamente devido era R\$ 2.759.627,23, ou seja, uma redução de R\$239.065,97 sobre o valor inicialmente cobrado. Isso levou à necessidade de alteração da nota fiscal para fins de redução de valor a ser levado à cobrança, como de fato ocorreu, retificando-se e adaptando-se a aludida nota fiscal.

o.1) Encontra-se respondido este item.

11. O Sr. representante da Construtora Triunfo Ltda. construiu sua defesa usando como parâmetros de comparação as composições de serviços presentes no Sistema de Custos Rodoviários – SICRO, do DNER, e não no Sistema de Custos Unitários, do DVOP, como solicitado na audiência.

12. Como tive acesso às composições de serviços do DNER de dezembro de 1998 no endereço Internet da autarquia, foi possível fazer uma análise das razões de justificativa. No entanto, comparou-se dados da construtora de março de 1997 com os do DNER de dezembro de 1998.

13. Logo, para que esta análise seja mais correta e precisa, é necessária a análise das justificativas apresentadas à luz das composições dos serviços do DNER e do DVOP em vigor por ocasião da repactuação, ou seja, março de 1997.

Do representante legal da Construtora Andrade Gutierrez S/A, quanto à celebração do Termo de Repactuação nº 065/89/03/01, de 17/06/1997, com o DVOP, com preços de serviços superiores aos registrados no Sistema de Custos Unitários do mesmo DVOP, para o mês base de março de 1997 (fls. 161 a 165).

14. O representante, em síntese, alegou o seguinte:

a) O contrato originalmente assinado decorreu de proposta que se sagrou vencedora de procedimento licitatório regular e homologado pela autoridade competente. Na elaboração de sua proposta foram consideradas as dificuldades e custos locais, além das metodologias disponíveis para realização de tais obras e serviços;

a.1) Não está sendo questionada a validade do processo licitatório.

b) Em nenhum momento houve comprometimento com preços tabelados, ou determinados unilateralmente pela administração, ou constantes de um Sistema de Custos Unitários. Se tal comprometimento fosse exigido no edital/contrato, a empresa teria declinado de apresentar oferta;

b.1) A audiência realizada não questiona a falta de comprometimento com preços tabelados. Questionou a existência de diversos itens no contrato que estavam sobrevalorizados até 260% em relação à média de preços da região, sugerindo um possível superfaturamento.

c) As tabelas de custos ou preços de órgãos como DVOP ou DNER baseiam-se na média dos preços por eles contratados. A maior parte desses contratos têm sua execução em áreas mais populosas e melhor servidas de infra-estrutura em geral, o que barateia em muito os preços unitários;

c.1) Em levantamento realizado na página do DNER na Internet (fls. 290 a 297), foram encontradas diversas obras em andamento na região Centro-Oeste. Constata-se que as obras encontram-se espalhadas em todas as regiões desses estados, em locais populosos e em outros não. Cabe ressaltar, dentre outras obras: restauração ao longo dos 520,1 km da ligação da BR 070/MT com a divisa MT/RO (de 300 km a 800 km de distância de Cuiabá); pavimentação dos 131,9 km da obra referida nesse processo (de 600 km a 732 km de Cuiabá); e os 90 km de pavimentação da BR-267/MS entre Rio Brillhante e Porto Murtinho (aproximadamente 500 km de Campo Grande). Essas obras estão localizadas em locais menos populosos e afastados das capitais.

d) A obra em questão realiza-se em região inóspita, com dificuldades de logística maiores em relação a contratos executados em regiões mais favoráveis;

d.1) Conforme já explicado em itens anteriores, o segmento contratado encontra-se a aproximadamente 600 km de distância de Cuiabá, por via asfaltada e em bom estado de conservação, como pude verificar por ocasião de auditoria realizada em agosto de 1998. A obra atravessa a cidade de Peixoto de Azevedo (centro regional com aproximadamente 50.000 habitantes) e dista 10 km de Matupá, que possui ligação aérea regular com Cuiabá. A pouco mais de 100 km encontra-se Sinop, cidade com também aproximadamente 50.000 habitantes e outro centro regional.

e) Se o DVOP ou o DNER calculassem a média de preços para execução de obras similares provavelmente constatariam que os preços não estariam distante dos ora praticados. Preços menores esbarram na inviabilidade;

e.1) O Sr. Representante não demonstrou quais seriam as obras similares. Novamente, como já dito, o que se investiga é a diferença existente entre preços de serviços. Em nenhum instante ele explica porque esses preços estão acima do apresentado por órgãos que elaboram tabelas de preços específicas para a região.

f) Os preços apresentados integram o contrato e representam sua equação econômica.

f.1) A Lei nº 8443/92, Lei Orgânica do TCU, Título II, Capítulo II, Seção IV, assegura eficácia ao TCU para fiscalização dos atos de que resultem despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, incluindo a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio a Estado, especialmente quanto à economicidade. Sendo assim, é legítimo ao TCU questionar a existência de possível superfaturamento nos preços apresentados, mesmo que eles integrem o contrato e representem sua equação econômica.

15. A título de exemplificação de seus argumentos, o representante citou diversos trechos do voto do Ministro-Relator do TC 001.687/1996-4, Exmo. Sr. Lincoln Magalhães da Rocha.

16. Cabe explicar que esse processo refere-se a uma representação acerca de suspeição de preços inexequíveis. Todo o raciocínio proferido pelo Relator transcorreu em torno desse assunto. Em nenhum instante foi comentado sobre superfaturamento de preços. Na transcrição foram omitidos trechos a fim de transparecer que a posição do Relator coincide com a defesa apresentada, o que de fato não ocorre.

17. O Sr. representante da Construtora Andrade Gutierrez S/A não conseguiu elidir as irregularidades questionadas.

Dos Srs. Vitor Cândia, Presidente do DVOP, Tércio Lacerda de Almeida, Secretário Geral do DVOP (fls. 199 a 213) e Nilson Ribeiro, Chefe da Divisão de Execução e Controle Financeiro do DVOP (fls. 166 a 178) quanto à apresentação do DVOP ao DNER de cópia da nota fiscal nº 518, emitida pela Construtora Triunfo Ltda., com valor superior ao consignado na via arquivada no próprio DVOP, relativamente à 1ª medição provisória do Convênio PG 010/94 e inclusão das notas fiscais nº 522 e 523, datadas de 31/12/1995, da Construtora Triunfo Ltda., em prestação de contas de dívida já reconhecida pelo DNER em 28/12/1995.

18. Os responsáveis alegaram que o valor correto da nota fiscal nº 518 é de R\$ 2.759.627,23, referente à 16ª medição provisória e que foi relacionada na prestação de contas do referido pagamento. Não se tem conhecimento de outra nota fiscal com valor superior.

19. Quanto às notas fiscais nºs 522 e 523, tratam-se de valores pagos e relacionados na prestação de contas.

20. Em anexo, foram encaminhadas cópias das ditas notas fiscais, da relação de pagamentos, das notas de empenho e da ordem bancária, todas relacionadas ao pagamento.

21. A Construtora Triunfo Ltda., em suas justificativas de fls. 221 a 230, informou que realmente emitiu duas notas de mesma numeração e valores distintos. As-

sim o fez devido a pedido do DVOP, visto que o valor cobrado na 1ª nota estava incorreto e seu funcionário efetuou as correções na mesma nota.

22. Não foi justificada a inclusão das notas fiscais nºs 522 e 523, datadas de 31/12/1995, da Construtora Triunfo Ltda., em prestação de contas de dívida já reconhecida pelo DNER em 28/12/1995. Os Srs. Vitor Cândia, Tércio Lacerda de Almeida e Nilson Ribeiro são responsáveis por esse fato.”

6. Realizada inspeção, os autos foram novamente instruídos às fls. 322/344, onde estão registrados os seguintes elementos adicionais (fl. 317):

“II - Dos Sobrepreços

7. Para avaliação dos sobrepreços, a instrução de fls. 145 a 150 selecionou amostra composta pelos itens de maior impacto no preço final da obra, visto os Termos de Rerratificação nº 065/89/03/01 e nº 066/89/03/03 serem compostos por dezenas de serviços distintos, o que inviabilizaria a análise individual de todos esses serviços (fls. 68 a 71 e 76 a 79).

7.1 No Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01 foram selecionados 11 dentre 74 serviços, responsáveis por 67% do valor repactuado (fl. 131).

7.2 No Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03 foram selecionados 13 dentre 110 serviços, responsáveis por 70% do valor repactuado (fl. 130).

7.3 A título de informação, a técnica utilizada chama-se curva ABC. Consiste em identificar os serviços na razão direta de seus valores e na razão inversa de suas quantidades. Poucos serviços possuem maior valor relativo, representando grande parte do valor repactuado, são os serviços classe A. Esses serviços são os que possuem maior impacto no preço final da obra. Um número maior de serviços possui valor relativo intermediário, são os classe B. Os demais serviços, a maioria, respondem por uma pequena parte do valor repactuado, são os classe C.

7.4 Na avaliação foram considerados apenas os serviços classe A. Admitiu-se que os demais serviços, por sua pequena representatividade, estão com seus preços corretos.

7.5 Os serviços selecionados tiveram seus preços comparados com os do Sistema de Custos Rodoviários–SICRO, Região Centro-Oeste, do DNER e com o Sistema de Custos Unitários do DVOP-MT.

7.6 Alguns dos serviços selecionados não possuem correspondentes nas tabelas do DNER e do DVOP. Planilhas de fls. 122 a 125 (DNER) e 126 a 129 (DVOP) fazem a devida adequação das composições dos contratos com as das tabelas do DNER/DVOP.”

(...)

“8. Convém lembrar que estamos tratando de contratos assinados com duas construtoras e que se referem a dois lotes da mesma obra. Após a repactuação (subitens ‘3.a’ e ‘3.b’), as duas construtoras passaram a cobrar o mesmo valor para cada serviço. Porém, uma vez que as quantidades de cada serviço são diferentes em cada contrato, os preços finais dos contratos são diferentes. As razões de justificativas da construtora responsável pelo lote ‘A’, Andrade Gutierrez S/A, não foram acatadas (subitem ‘5.e’). As razões de justificativa apresentadas pela construtora responsável

pelo lote 'B', Triunfo Ltda., necessitam de análise à luz das composições de serviço do DNER e do DVOP em vigor em março de 1997 (subitem '5.d').

9.No âmbito da inspeção, foram obtidas junto ao DNER as composições de preços relativos aos serviços selecionados no mês de março de 1997 (vol. II, fls. 1 a 14), mês de assinatura das repactuações dos contratos em estudo, e das quais já estavam presentes nos autos seus preços unitários totais (fls. 80 a 105).

9.1.Os equipamentos e mão-de-obra e suas respectivas quantidades, os materiais e transportes e seus respectivos consumos (quantitativos) dos diversos serviços dessas composições de março de 1997 são idênticos aos das composições de dezembro de 1998 (fls. 252 a 266).

9.2.Os preços unitários totais dos diversos serviços são diferentes porque houve variação no custo operacional dos equipamentos, no salário-hora, no preço unitário do material e/ou no custo do transporte.

10.Junto ao DVOP a inspeção logrou obter as composições de preços relativas ao mês de maio de 1999 (vol. II, fls. 15 a 27). Entrevista realizada com o responsável pela manutenção dessas composições, Sr. Calmon, e a análise de composições de preços de diversos anos demonstraram que essas composições não sofreram variações nos quantitativos desde 1989. Sendo assim, mesmo estando presentes nos autos composições referentes a maio de 1999, elas são válidas para março de 1997.

11.Nos diversos serviços a seguir analisados, os sobrepreços que vierem a ocorrer serão considerados utilizando-se os preços do DVOP, por ter sido o órgão que assinou os contratos e cujas tabelas são específicas para o Estado de Mato Grosso. No entanto, caso o Tribunal entenda correto, podem ser adotados os valores do DNER (Região Centro-Oeste), órgão repassador dos recursos.

12.Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 200 a 400m e 400 a 600m (m³).

12.1.Razões de justificativa da construtora (fls. 221 a 230):

12.1.1.Nas composições dos serviços de escavação, carga, transporte e espalhamento de materiais de 1ª categoria nas distâncias entre 200m e 400m e entre 400m e 600m foi considerada uma produtividade para o equipamento de carga cerca de três vezes a efetivamente obtida. O próprio DNER, convencido desse erro, está revendo este preço, o que tornará o contrato compatível com os limites do órgão. Também deve se esclarecer que a composição do SICRO utiliza trator de esteiras, carregadeira de pneus e caminhões, e a da construtora utiliza trator de esteira e moto escavo transportadores, que têm custo mais elevado.

12.2.Análise realizada na instrução de fls. 305 a 315 (subitem 12.b.1):

12.2.1.De março de 1997 a dezembro de 1998 o DNER alterou em apenas 1,39% e 0,64%, respectivamente, o preço desses serviços (de R\$1,44 para R\$1,46 e de R\$1,56 para R\$1,57, fls. 82 e 298), inferior ao IGP-DI de 5,93%, no mesmo período (fls. 303 e 304). Se existia algum erro, e o DNER parece não demonstrar, era para maior. Equivoca-se, ainda, o Sr. Representante quando afirma que a composição do SICRO utiliza trator de esteiras, carregadeira de pneus e caminhões. A tabela SICRO apresenta as duas versões: com caminhão basculante, código 01.100.10, e com moto escarpeiro (ou moto escavo transportador), código 01.100.03 (fls. 252 a 255). No estudo realizado foi considerada a primeira opção por ela ser a mais cara!

12.3. Análise à luz das composições obtidas na inspeção e a da construtora. DNER (vol. II, fls. 1 e 2), DVOP (vol. II, fls. 15 e 16) e construtora (vol. I, fls. 269 e 270):

12.3.1. As composições do DNER de março de 1997 são idênticas, nos quantitativos, às de dezembro de 1998, utilizadas no subitem 12.2.1. supra, o que ratifica o sobrepreço em relação aos valores do DNER.

12.3.2. As composições do DVOP possuem produção bastante próxima à do DNER 294 m³/h X 249 m³/h (200m a 400m) e 252 m³/h X 249 m³/h (400m a 600m). Utilizam moto-escravo transportador (motoscaper) assim como a construtora. Mesmo assim seus preços estão abaixo dos cobrados pela construtora.

12.4. Sobrepreços em relação aos preços do DVOP:

Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 200 a 400m (m³)
Sistema de Custos Unitários - DVOP, março de 1997: R\$ 2,54

	Preço	Sobrepreço	
Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01	R\$ 3,48	R\$ 0,94	37,0 %
Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03	R\$ 3,48	R\$ 0,94	37,0 %

Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 400 a 600m (m³)
Sistema de Custos Unitários – DVOP, março de 1997: R\$ 2,97

	Preço	Sobrepreço	
Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01	R\$ 3,89	R\$ 0,92	31,0 %
Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03	R\$ 3,89	R\$ 0,92	31,0 %

13. Escavação, Carga e Transporte de Material de 3ª Categoria DMT 50 a 200m (m³).

13.1. Razões de justificativa da construtora (fls. 221 a 230):

13.1.1. A composição de escavação, carga, transporte e espalhamento de material de 3ª categoria na distância entre 50 e 200 metros considera que a perfuração foi feita manualmente, e o serviço composto pela construtora foi orçado com a perfuração sendo feita com carretas de perfuração que utilizam ferramentas para abrir furo com diâmetro de 7,5cm ao invés de 2,5cm. Com esse fato o custo de perfuração e o consumo de explosivos aumenta consideravelmente.

13.2. Análise realizada na instrução de fls. 305 a 315 (subitem 12.c.1):

13.2.1. Na composição do serviço pela construtora (fl. 271), não há nenhuma menção à utilização de carretas de perfuração. O custo de materiais de detonação está próximo ao apresentado na tabela SICRO para o mês de dezembro de 1998, fl. 256 (R\$ 5,24 X R\$ 5,53).

13.3. Análise à luz das composições obtidas na inspeção e a da construtora. DNER (vol. II, fl. 3), DVOP (vol. II, fl. 17) e construtora (vol. I, fl. 271):

13.3.1. Nem a composição da construtora nem a do DNER de março de 1997 apresentam carretas de perfuração, um dos fatos alegados pela construtora como responsável pela diferença nos preços. O outro fato alegado, consumo de explosivo,

é 4,8% maior na construtora (R\$ 5,00 X R\$ 5,24), o que não justifica a diferença de quase 46% entre os preços.

13.3.2.A composição do DVOP também não utiliza carretas de perfuração. O consumo dos materiais é idêntico ao do DNER.

13.4.Sobrepreço em relação ao preço do DVOP:

Escavação, Carga e Transporte de Material de 3ª Categoria DMT 50 a 200m (m³)
Sistema de Custos Unitários – DVOP, março de 1997: R\$ 15,21

	Preço	Sobrepreço	
Termo de Rerratificação n° 065/89/03/01	-	-	-
Termo de Rerratificação n° 066/89/03/03	R\$ 16,23	R\$ 1,02	6,7 %

14. Compactação de Aterros a 100% do Proctor Normal (m³).

14.1.Razões de justificativa da construtora (fls. 221 a 230):

14.1.1.A composição do serviço de compactação de aterros com grau equivalente a 100% do proctor normal, considera uma produção alta para a equipe.

14.2.Análise realizada na instrução de fls. 305 a 315 (subitem 12.d.1):

14.2.1.Considerando que os custos horários são semelhantes (fls. 257 e 273), a diferença restringe-se à produtividade. Como a comparação está sendo realizada entre a composição do DNER de dezembro de 1998 e a da Construtora Triunfo de março de 1997 faz-se necessário obter a composição do DNER de março de 1997.

14.3.Análise à luz das composições obtidas na inspeção e a da construtora. DNER (vol. II, fl. 4), DVOP (vol. II, fl. 18) e construtora (vol. I, fl. 273):

14.3.1.A composição do DNER de março de 1997 é idêntica à de dezembro de 1998 utilizada na análise do subitem 12.2.1. Permanece a questão da diferença de produtividade entre as construtoras. No entanto, a composição do DVOP, que utiliza os mesmos equipamentos que o DNER e possui a mesma produtividade de 133m³/h, tem seu custo superior ao das construtoras em 2,6% (R\$ 1,56 X R\$ 1,52). Sendo assim, visto o valor repactuado estar inferior ao do DVOP, conclui-se pela inexistência de sobrepreço nesse serviço.

15.Regularização do Subleito (m²).

15.1.Razões de justificativa da construtora (fls. 221 a 230):

15.1.1.Os serviços de regularização do subleito, à semelhança dos de compactação, também foram orçados pelo SICRO considerando a produção da equipe em condições teoricamente ideais. A produção real da equipe é menos da metade da teórica.

15.2.Análise realizada na instrução de fls. 305 a 315 (subitem 12.e.1):

15.2.1.Na composição do serviço de 1998 do DNER a produção da equipe é de 837 m²/h (fl. 258). A construtora apresenta em sua composição uma produção de 708 m²/h (fl. 274), ou seja, uma diferença de 18%, e não a metade como afirmado pelo representante.

15.3.Análise à luz das composições obtidas na inspeção e a da construtora. DNER (vol. II, fl. 5), DVOP (vol. II, fl. 19) e construtora (vol. I, fl. 274):

15.3.1.A composição do DNER de março de 1997 possui produção de 837 m²/h, igual à apresentada em dezembro de 1998. Permanece uma produção da construtora 18% menor (item 15.2.1), e não a metade como afirmado pelo representante da construtora.

15.3.2.A composição do DVOP possui produção de 522 m²/h.. Neste caso a situação é mais desfavorável ainda para a construtora, pois a produção que antes era 18% menor, agora é 26% maior!

15.4.Sobrepreço em relação ao preço do DVOP:

Regularização do Subleito (m²)

Sistema de Custos Unitários – DVOP, março de 1997: R\$ 0,37

	Preço	Sobrepreço	
Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01	R\$ 0,48	R\$ 0,11	29,7 %
Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03	R\$ 0,48	R\$ 0,11	29,7 %

16.Sub-Base e Base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³).

16.1.Razões de justificativa da construtora (fls. 221 a 230):

16.1.1.A composição do SICRO ignora os serviços de recuperação ambiental e considera uma decapagem de jazida de laterita, utilizada na execução de base e sub-base, de 20cm, o que é irreal. O SICRO utilizou rolo compactador de pneus, quando o indicado, orçado pela construtora, é a compactação vibratória de rolos lisos e corrugados, o que acarreta a elevação de custos.

16.2.Análise realizada na instrução de fls. 305 a 315 (subitem 12.f.1):

16.2.1.Não consta nas composições de serviços do DNER (fls. 259 e 260) e da construtora (fls. 275 e 276) nenhuma referência quanto à profundidade e espessura das jazidas, nem tampouco informações a respeito de recuperação ambiental. A construtora e o DNER apresentam os seguintes rolos compactadores com os respectivos custos horários, que diferem em 16,4%, bastante diferente dos 502% de diferença existente entre esses serviços (base e sub-base estabilizada sem mistura, fl. 130):

Construtora		DNER	
Rolo Compactador CA-25	R\$ 28,67	Rolo Compact. de Pneus Autoprop 21T	R\$ 25,25
Rolo Compactador PC-35	R\$ 0,73		

16.3.Análise à luz das composições obtidas na inspeção e a da construtora. DNER (vol. II, fls. 7 e 8), DVOP (vol. II, fls. 21 e 22) e construtora (vol. I, fls. 275 e 276):

16.3.1.A composição do DNER de março de 1997 é idêntica, em relação aos quantitativos, à de dezembro de 1998 e que já havia servido de base para a confirmação de sobrepreço nesse serviço.

16.3.2.A composição do DVOP também nada informa sobre decapagem de jazidas de laterita, ao contrário do que diz o representante da construtora. O DVOP utiliza o mesmo Rolo Compactador CA-25 que a construtora. Essa informação derruba a hipótese de que a construtora é mais cara por usar equipamento diferenciado.

16.4.Cabe observar que, nos demonstrativos de fls. 123 e 127, a esses serviços foi adicionado 'Escavação e Carga de Material de Jazida'. Porém, tanto nas

composições do DNER quanto nas do DVOP, esse item já se encontra presente. Logo, deve-se subtrair dos demonstrativos os valores correspondentes à 'Escavação e Carga de Material de Jazida'. São esses os sobrepreços em relação aos preços do DVOP:

Sub-Base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)

Sistema de Custos Unitários – DVOP, março de 1997: R\$ 6,26

	Preço	Sobrepreço	
Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01	R\$ 14,52	R\$ 8,26	132,0 %
Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03	R\$ 14,52	R\$ 8,26	132,0 %

Base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)

Sistema de Custos Unitários – DVOP, março de 1997: R\$ 6,26

	Preço	Sobrepreço	
Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01	R\$ 14,52	R\$ 8,26	132,0 %
Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03	R\$ 14,52	R\$ 8,26	132,0 %

17.CBUQ (m³).

17.1.Razões de justificativa da construtora (fls. 221 a 230):

17.1.1.A composição do SICRO para o Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ também foi feita com parâmetros errados: custo de usinagem não remunera o custo de aquisição de óleo combustível (10l por t); o custo de R\$ 7,64 por m³ de brita e R\$ 2,30 por m³ de areia está muito aquém dos preços praticados numa obra remota como a em pauta; os preços de transporte não consideram a necessidade dos caminhões trafegarem a velocidade média inferior a 10 km/h, devido ao precário sistema viário; não são consideradas perdas e empolamento; não foi incluída a taxa de bonificação dos custos indiretos.

17.2.Análise realizada na instrução de fls. 305 a 315 (subitens 12.g.1 a 12.g.4 e 12.g.7):

17.2.1.A tabela SICRO considera o custo do óleo combustível como R\$0,16/kg, e um consumo de 19,200 kg por m³ de CBUQ produzido (fl. 80).

17.2.2.A justificativa dos preços da brita serem aquém dos preços praticados numa região remota não se fundamenta visto que a brita não é comprada, e sim extraída em pedreira existente no local da obra, como constatei em agosto de 1998.

17.2.3.O transporte de Cuiabá até o local da obra é por estrada asfaltada e em bom estado de conservação. Se existe algum trecho em que os caminhões sejam obrigados a trafegar em baixas velocidades é o próprio local da obra. Em qualquer obra de pavimentação necessariamente se é obrigado a trafegar em baixas velocidades no trecho ainda não pavimentado.

17.2.4.Tanto nas composições de serviço da Triunfo quanto no DNER nada é informado sobre perdas e empolamento (fls. 80 e 277).

17.2.5.Foi incluída bonificação de 40,50% para o CBUQ (fl. 80).

17.3.Análise à luz das composições obtidas na inspeção e a da construtora. DNER (vol. II, fls. 9 e 10), DVOP (vol. II, fl. 23) e construtora (vol. I, fl. 277):

17.3.1.Novamente a composição do DNER é idêntica em seus quantitativos à utilizada para a análise realizada no subitem 17.2, convalidando o que ali foi dito.

17.3.2. Quanto à composição do DVOP, temos que o seu preço (fl. 130) é 3,6 % menor que o da construtora (R\$ 58,43 X R\$ 56,33). Por ser uma diferença pequena, conclui-se por não haver sobrepreço nesse serviço.

18. Transporte de Material de Jazida para Sub-Base e Base (m³.km).

18.1. Razões de justificativa da construtora (fls. 221 a 230):

18.1.1. A composição do SICRO assume como densidade da base e sub-base de laterita 1,6 t/m³, quando o correto chega a 2,0 t/m³.

18.2. Análise realizada na instrução de fls. 305 a 315 (subitem 12.g.5):

18.2.1. A densidade de material de jazida para aterro de 1,6 t/m³ é a informada pelo DNER (fl. 102).

18.3. Análise à luz das composições obtidas na inspeção e a da construtora. DVOP (vol. II, fl. 24) e construtora (vol. I, fl. 278):

18.3.1. O DNER não possui composição específica para esse serviço. Planilha de fl. 124 realizou o cálculo desse serviço segundo normas do DNER (fls. 102 a 105) e concluiu pelo valor de R\$ 0,42 (m³.km). Sendo assim, a justificativa da construtora de que a diferença de preços deve-se à densidade utilizada do material não se fundamenta, pois o valor utilizado nos cálculos (1,6 t/m³) é o que o DNER possui em seus normativos próprios. Além do mais, o valor dito pela construtora como correto (2,0 t/m³) não é utilizado em sua própria composição de preços.

18.3.2. O DVOP possui composição para esse serviço. Seu preço é similar ao do DNER (R\$ 0,41 X R\$ 0,42). O representante da construtora nada comentou sobre o preço do DVOP.

18.4. Conclui-se pela existência de sobrepreço nesse serviço, o qual possui o valor abaixo discriminado:

Transporte de Material de Jazida para Sub-base e Base (m³.km)

Sistema de Custos Unitários – DVOP, março de 1997: R\$ 0,41

	Preço	Sobrepreço	
Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01	R\$ 1,26	R\$ 0,85	207,3 %
Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03	R\$ 1,26	R\$ 0,85	207,3 %

19. Transporte de Brita (t.km).

19.1. Razões de justificativa da construtora (fls. 221 a 230):

19.1.1. Os preços de transporte não consideram a necessidade dos caminhões trafegarem a velocidade média inferior a 10 km/h, devido ao precário sistema viário.

19.2. Análise realizada na instrução de fls. 305 a 315 (subitem 12.g.3):

19.2.1. Se existe algum trecho em que os caminhões sejam obrigados a trafegar em baixas velocidades é o próprio local da obra. Em qualquer obra de pavimentação necessariamente se é obrigado a trafegar em baixas velocidades no trecho ainda não pavimentado.

19.3. Análise à luz das composições obtidas na inspeção e a da construtora. DNER (vol. II, fls. 9 e 10), DVOP (vol. II, fl. 24) e construtora (vol. I, fl. 279):

19.3.1. O DNER também não possui composição específica para esse serviço. Planilha de fl. 124 realizou o cálculo desse serviço segundo normas do DNER (fls.

102 a 105) que recomendam a utilização de caminhão basculante de 4 m³, e concluiu pelo valor de R\$ 0,26 (t.km).

19.3.2. Para o preço do DVOP foi igualmente utilizado o transporte em caminhão basculante. O representante da construtora nada comentou sobre o preço do DVOP.

19.4. Cabe ressaltar que, na composição da construtora, existe um item 'Transportes por Carreteiro', cuja unidade é 't.km', e que apresentou um consumo de 2,68 para cada unidade de 't.km'. Ou seja, para cada t.km de brita transportada são necessários 2,68 t.km de transporte por carreteiro. Conclui-se pela existência de sobrepreço nesse serviço, o qual possui o valor abaixo discriminado:

Transporte de Brita (t.km)

Sistema de Custos Unitários – DVOP, março de 1997: R\$ 0,25

	Preço	Sobrepreço	
Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01	R\$ 0,90	R\$ 0,65	260 %
Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03	R\$ 0,90	R\$ 0,65	260 %

20. Transporte de Massa (m³.km).

20.1. Este item possui o preço do DNER acima do preço da construtora. Não existe nas tabelas do DVOP cotação para esse serviço. Por essa razão não foi considerada a existência de sobrepreço nesse serviço.

21. Fornecimento e Transporte de CAP-20 (t).

21.1. Razões de justificativa da construtora (fls. 221 a 230):

21.1.1. A distância do transporte do Cap-20 está incorreta.

21.2. Análise realizada na instrução de fls. 305 a 315 (subitem 12.g.6):

21.2.1. A distância de transporte do CAP-20 foi baseada como o mesmo sendo adquirido em Campo Grande (MS), visto o produto estar disponível nesta praça (fl. 81).

21.3. Análise à luz das composições obtidas na inspeção e a da construtora (vol. I, fl. 281):

21.3.1. O DNER não possui composição específica para esse serviço. Planilha de fl. 125 contemplou o cálculo desse serviço segundo normas do DNER (fls. 81 e 100) e concluiu pelo valor de R\$ 455,96 (t). As distâncias utilizadas foram baseadas comprando-se o CAP-20 em Campo Grande (MS), visto estar disponível nessa praça segundo informação do próprio DNER (fl. 81).

21.3.2. Planilha de fl. 129 fornece o cálculo segundo normas do DVOP, concluindo pelo valor de R\$ 452,32 (t). A construtora não apresentou justificativa para o preço do DVOP.

21.4. Cabe lembrar que apesar das construtoras terem apresentado preços diferenciados para esse item, elas estão utilizando a mesma usina de CBUQ, como foi constatado em inspeção realizada em agosto de 1998. Como o preço desse serviço refere-se à entrega de CAP-20 na usina de CBUQ, o custo de fornecimento e transporte do CAP 20 é igual para as duas construtoras. O sobrepreço nesse serviço possui o valor abaixo discriminado:

Fornecimento e Transporte de CAP-20 (t)

Sistema de Custos Unitários – DVOP, março de 1997: R\$ 452,32

	Preço	Sobrepçoço	
Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01	R\$ 608,71	R\$ 156,39	34,6 %
Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03	R\$ 629,37	R\$ 177,05	39,1 %

22. Concreto Estrutural FCK > 20 MPA (m³).

22.1. A construtora não apresentou razões de justificativa, em sua defesa de fls. 221 a 230, para o indício de sobrepçoço apresentado nesse serviço, ficando convalidada a existência desse sobrepçoço.

22.2. Cabe lembrar que às composições foram adicionados os custos de transporte, pois os mesmos encontram-se presentes na composição da construtora (planilhas de fls. 125 – DNER e 129 – DVOP). Vale também ressaltar que embora o preço da composição presente na fl. 282 seja de R\$ 244,19, a construtora vem cobrando por esse item R\$ 252,33, que é o preço constante no termo de repactuação (fl. 71). O sobrepçoço possui o seguinte valor:

Concreto Estrutural FCK > 20 MPA (m³)

Sistema de Custos Unitários – DVOP, março de 1997: R\$ 133,98

	Preço	Sobrepçoço	
Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01	-	-	-
Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03	R\$ 252,33	R\$ 118,35	88,3 %

II.I – Dos Débitos Ocorridos no Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01

23. Uma vez sabidos os sobrepçoços presentes no Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01, de 17/06/1997, cabe calcular o débito existente.

24. Desde a assinatura da rerratificação ocorreram 8 medições, as quais foram integralmente pagas com recursos do Convênio nº 010/94 (vol. II, fls. 159 a 175 - pagamentos e 176 a 226 – medições).

25. As tabelas do vol. II, fls. 153 a 155, mostram os sobrepçoços ocorridos em cada uma das 8 medições, bem como os valores pagos e os sobrepçoços totais apresentados. De R\$ 17.255.729,33 pagos com recursos do Convênio nº 010/94 DNER/DVOP, há um sobrepçoço de R\$ 6.184.452,92, em valores históricos.

26. Estes débitos são oriundos de comparações dos preços contratuais com os preços do DVOP. Caso o TCU entenda que o correto seja o comparativo com os preços do DNER, os novos valores históricos são os das tabelas do vol. II, fls. 156 a 158, onde é apontado um sobrepçoço de R\$ 7.945.628,71 em relação aos recursos demonstrados no item anterior.

II.II – Dos Débitos Ocorridos no Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03

27. Agora será calculado o débito ocorrido no Termo de Rerratificação nº 065/89/03/03, de 17/06/1997.

28. Desta vez ocorreram 10 medições, das quais somente a 10^a foi paga com recursos do Estado de Mato Grosso, sendo as demais pagas com recursos do Convênio nº 010/94 (vol. II, fls. 233 a 250 - pagamentos e 251 a 272 – medições).

29. As 5^a, 6^a e 7^a medições não apresentaram nenhum serviço em que tenha havido sobrepçoço. No vol. II, fls. 227 a 229, tabelas demonstram os sobrepçoços ocorridos

da 1ª à 4ª, e nas 8ª e 9ª medições, bem como os valores pagos e os sobrepreços totais apresentados. De R\$ 10.845.047,02 pagos com recursos do Convênio nº 010/94 DNER/DVOP, há um sobrepreço de R\$ 3.319.575,43, em valores históricos.

30. Novamente é apresentada a opção por comparativo com os preços do DNER, acarretando nos novos valores das tabelas do vol. II, fls. 230 a 232. O sobrepreço passa a ser de R\$ 4.158.466,08 em relação aos recursos demonstrados no item anterior.

III – Da Significância dos Valores Pagos no Âmbito dos Contratos nº 065/89/00/00 e nº 066/89/00/00

31. Uma vez comprovada a presença de sobrepreço nos Termos de Rerratificação nº 065/89/03/01, de 17/06/1997 e nº 066/89/03/03, de 17/06/1997, foi estendida a análise aos Contratos nº 065/89/00/00, de 17/11/1989, celebrado com a Construtora Andrade Gutierrez S/A (vol. II, fls. 35 a 52), e nº 066/89/00/00, de 18/09/1989, celebrado com a Construtora Triunfo Ltda. (vol. I, fls. 6 a 16 e vol. II, fls. 53 a 68). Foram esses dois contratos que deram origem, respectivamente, aos Termos de Rerratificação supracitados.

32. A análise foi feita no período compreendido desde a assinatura dos contratos até a pactuação dos Termos Aditivos que alteraram seus valores por causa do Plano Real, em 1994.

33. Da análise das fichas financeiras existentes no DVOP, verificou-se que não houve nenhuma medição do Contrato nº 065/89/00/00.

34. O Contrato nº 066/89/00/00 possui 131 serviços e um valor total de NCz\$ 62.678.434,07, base maio/1989. Desses, verificou-se que apenas 8 dos serviços, num valor de NCz\$ 34.361.793,96, representam 55% do contrato (vol. II, fl. 28). São os serviços com preços relevantes.

35. Foram feitas 9 medições durante esse período. Dessas, da 1ª à 3ª, a 5ª e a 9ª foram pagas com recursos federais. Das pagas com recursos federais, somente a 2ª, a 3ª e seus reajustes apresentaram quantitativo de algum dos serviços com preços relevantes (vol. II, fls. 69 a 85 - pagamentos e 86 a 98 – medições).

36. As tabelas do vol. II, fls. 29 e 30, resumem esses valores medidos e pagos.

37. O valor do contrato, atualizado pelo Sistema Débito – TCU/SEINF, até 02/08/1999, é R\$ 48.048.706,16 (vol. II, fls. 31 e 32). Os valores pagos dos serviços com preços relevantes, atualizados pelo Sistema Débito – TCU/SEINF, até 02/08/1999, somam R\$ 56.910,48. Isso corresponde a 0,12% do valor do contrato (vol. II, fls. 33 e 34).

38. Visto que dos valores pagos com recursos federais os serviços com preços mais relevantes correspondem a apenas 0,12% do valor do contrato, não é significativa a análise de possíveis sobrepreços ocorridos no período desde a assinatura do Contrato nº 066/89/00/00 até a conversão de seus valores para R\$.

IV – Dos Débitos Ocorridos no Aditivo nº 066/89/01/03

39. O Aditivo nº 066/89/01/03, de 29/06/1994, alterou o valor do Contrato nº 066/89/00/00 para 43.994.175,54 URVs, posteriormente R\$ (vol. II, fls. 104 a 112 e 273 a 275). Esses preços vigoraram até a rerratificação de que trata o subitem '3.a'. A mesma alteração para URVs ocorreu com o Contrato nº 065/89/00/00. Novamente, análise das fichas financeiras existentes no DVOP comprovou que nenhuma medição ocorreu na alteração desse último contrato.

40. O Aditivo nº 066/89/01/03 compreende 128 serviços e um valor total de R\$ 43.994.175,54, base março/1994. Desses, observou-se que apenas 7 dos serviços, num valor de R\$ 19.620.093,90 representam 45% do contrato (vol. II, fl. 99). São os seguintes os serviços com preços relevantes:

- 1 - Escav., carga e transp de mat. de 1ª cat. DMT 200 a 400 m
- 2 - Escav., carga e transp de mat. de 1ª cat. DMT 400 a 600 m
- 3 - Regularização do subleito
- 4 - Sub-base de solo estabilizada sem mistura
- 5 - Base de solo estabilizada sem mistura
- 6 - Transporte de brita
- 7 - Transporte de material de jazida para sub-base e base

41. Ocorreram 11 medições durante esse período, da 10ª à 20ª. Dessas, da 16ª à 19ª foram pagas com recursos do Convênio nº 010/94, repassados do DNER ao DVOP (vol. II, fls. 123 a 129 - pagamentos e 130 a 152 - medições).

42. O Tópico II já havia concluído pelo sobrepreço dos serviços. Cabe lembrar que os preços desses serviços são em torno de 20% maiores do que os preços do Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03 (subitem '3.a'), que estão superfaturados. Sendo assim, pode-se afirmar que esses serviços encontram-se com sobrepreço sem a necessidade de avaliar suas composições.

43. As tabelas do vol. II, fls. 100 e 101, mostram os sobrepreços ocorridos em cada uma das medições citadas, bem como os valores pagos e os sobrepreços totais apresentados. De R\$ 5.636.193,00 pagos com recursos do convênio, detectou-se um sobrepreço de R\$ 2.647.135,66, valores históricos.

44. Como opção por comparativo com os preços do DNER, foram incluídas as tabelas do vol. II, fls. 102 e 103, onde os sobrepreços em relação aos recursos do item anterior passam para R\$ 2.214.069,08, valores históricos.

V - Conclusão

45. Visto o exposto e considerando a existência de contratos, seus aditivos e repactuações superfaturados e que ocasionaram dano ao erário, submeto os autos à consideração superior propondo:

a) converter estes autos em Tomada de Contas Especial, de acordo com o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 212, § 3º c/c art. 197;

b) citar solidariamente, fundamentando na Lei 8.443/92, art. 12, inciso II, em relação ao Termo Aditivo nº 066/89/01/03 que se encontra com sobrepreço, para no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, apresentar defesa ou recolher os débitos a seguir apresentados, o Sr. Maurício Hasenclever Borges, ex-Diretor Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, responsável pela transferência de recursos ao Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Mato Grosso - DVOP, no âmbito do Convênio PG nº 010/94 para custeio do Termo Aditivo; os Srs. Zanete Ferreira Cardinal e Sérgio Navarro Vieira, respectivamente, ex-Presidente e ex-Diretor de Construção do DVOP, responsáveis pela celebração do Termo Aditivo e a Construtora Triunfo Ltda., na pessoa de seu representante legal, executora da obra contratada pelo referido Termo Aditivo (tópico IV);

<i>Medição</i>	<i>Documento</i>	<i>Data</i>	<i>Sobrepreço (R\$)</i>
16 ^a	OB n° 214/96	01/02/1996	1.051.122,51
Reajuste da 16 ^a	OB n° 214/96	01/02/1996	81.160,14
17 ^a	OB n° 214/96	01/02/1996	400.731,41
Reajuste da 17 ^a	OB n° 214/96	01/02/1996	29.654,12
18 ^a + Reajuste da 18 ^a	OB n° 389/96	11/12/1996	870.531,24
19 ^a + Reajuste da 19 ^a	OB n° 21/97	20/02/1997	213.936,23

c) citar solidariamente, fundamentado na Lei 8.443/92, art. 12, inciso II, em relação ao Termo de Rerratificação n° 065/89/03/01 que se encontra com sobrepreço, para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, apresentar defesa ou recolher os débitos a seguir apresentados, o Sr. Maurício Hasenclever Borges, ex-Diretor Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, responsável pela transferência de recursos ao Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Mato Grosso - DVOP, no âmbito do Convênio PG n° 010/94, para custeio do Termo de Rerratificação; os Srs. Vitor Cândia e José Carlos Novelli, respectivamente, ex-Presidente e ex-Diretor de Manutenção do DVOP, responsáveis pela celebração do Termo de Rerratificação e a Construtora Andrade Gutierrez S/A, na pessoa de seu representante legal, executora da obra contratada pelo referido Termo de Rerratificação (tópico II.I);

<i>Medição</i>	<i>Documento</i>	<i>Data</i>	<i>Sobrepreço</i>
1 ^a	OB n° 2539/97	24/12/1997	610.855,47
2 ^a	OB n° 2539/97	24/12/1997	959.731,28
3 ^a	OB n° 2610/97	26/12/1997	651.184,59
4 ^a	OB n° 2338/98	13/11/1998	469.169,46
Reajuste da 4 ^a	OB n° 2338/98	13/11/1998	19.095,20
5 ^a	OB n° 2540/98	28/12/1998	1.158.599,12
Reajuste da 5 ^a	OB n° 2540/98	28/12/1998	48.161,82
6 ^a	OB n° 2540/98	28/12/1998	1.354.852,01
Reajuste da 6 ^a	OB n° 2540/98	28/12/1998	56.994,15
7 ^a	OB n° 584/99	13/05/1999	220.401,21
Reajuste da 7 ^a	OB n° 1025/99	16/07/1999	8.970,33
8 ^a	OB n° 1025/99	16/07/1999	601.789,33
Reajuste da 8 ^a	OB n° 1025/99	16/07/1999	24.648,96

d) citar solidariamente, fundamentado na Lei 8.443/92, art. 12, inciso II, em relação ao Termo de Rerratificação n° 066/89/03/03 que se encontra com sobrepreço, para no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, apresentar defesa ou recolher os débitos a seguir apresentados, o Sr. Maurício Hasenclever Borges, ex-Diretor Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, responsável pela transferência de recursos ao Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Mato Grosso - DVOP, no âmbito do Convênio PG n° 010/94, para custeio do Termo de Rerratificação; os Srs. Vitor Cândia e José Carlos Novelli, respectivamente, ex-Presi-

dente e ex-Diretor de Manutenção do DVOP, responsáveis pela celebração do Termo de Rerratificação e a Construtora Triunfo Ltda., na pessoa de seu representante legal, executora da obras contratada pelo referido Termo de Rerratificação (tópico II.II);

Medição	Documento	Data	Sobrepreço (R\$)
1ª	OB n° 1850/97	09/10/1997	1.086.299,84
2ª	OB n° 1855/97	17/10/1997	997.606,50
3ª	OB n° 2539/97	24/12/1997	635.066,56
4ª	OB n° 2610/97	26/12/1997	345.687,82
8ª	OB n° 2338/98	13/11/1998	52.146,45
Reajuste da 8ª	OB n° 2338/98	13/11/1998	2.476,71
9ª	OB n° 1285/98	24/07/1998	195.788,42
Reajuste da 9ª	OB n° 1285/98	24/07/1998	4.503,13

e) desde logo, determinar ao DVOP, visto os sobrepreços comprovados no Tópico II, que altere os preços dos seguintes serviços do Termo de Rerratificação n° 065/89/03/01 pelos valores vigentes no Sistema de Custos Unitários do mesmo DVOP em vigor por ocasião da assinatura da rerratificação:

Termo de Rerratificação n° 065/89/03/01 Construtora Andrade Gutierrez S/A

Código do Serviço	Preço do Serviço a ser Corrigido	Preço Corrigido
<i>Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 200 a 400m (m³)</i>		
40.203	R\$ 3,48	R\$ 2,54
<i>Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 400 a 600m (m³)</i>		
40.204	R\$ 3,89	R\$ 2,97
<i>Regularização do Sub-Leito (m²)</i>		
50.100	R\$ 0,48	R\$ 0,37
<i>Sub-base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)</i>		
50.210	R\$ 14,52	R\$ 6,26
<i>Base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)</i>		
50.230	R\$ 14,52	R\$ 6,26
<i>Transporte de Material de Jazida para Sub-Base e Base (m³.km)</i>		
52.010	R\$ 1,26	R\$ 0,41
<i>Transporte de Brita (t.km)</i>		
52.020	R\$ 0,90	R\$ 0,25
<i>Fornecimento e Transporte de CAP-20 (t)</i>		
52.100	R\$ 608,71	R\$ 452,32

f) desde logo, determinar ao DVOP, visto os sobrepreços comprovados no Tópico II, que altere os preços dos seguintes serviços do Termo de Rerratificação n° 066/89/03/03 pelos valores vigentes no Sistema de Custos Unitários do mesmo DVOP em vigor por ocasião da assinatura da rerratificação:

Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03 Construtora Triunfo Ltda.

<i>Código do Serviço</i>	<i>Preço do Serviço a ser Corrigido</i>	<i>Preço Corrigido</i>
<i>Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 200 a 400m (m³)</i>		
40.203	R\$ 3,48	R\$ 2,54
<i>Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 400 a 600m (m³)</i>		
40.204	R\$ 3,89	R\$ 2,97
<i>Escavação, Carga e Transporte de Material de 3ª Categoria DMT 50 a 200m (m³)</i>		
40.402	R\$ 16,23	R\$ 15,21
<i>Regularização do Sub-Leito (m²)</i>		
50.100	R\$ 0,48	R\$ 0,37
<i>Sub-base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)</i>		
50.230	R\$ 14,52	R\$ 6,26
<i>Base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)</i>		
50.210	R\$ 14,52	R\$ 6,26
<i>Transporte de Material de Jazida para Sub-Base e Base (m³.km)</i>		
52.010	R\$ 1,26	R\$ 0,41
<i>Transporte de Brita (t.km)</i>		
52.020	R\$ 0,90	R\$ 0,25
<i>Fornecimento e Transporte de CAP-20 (t)</i>		
52.100	R\$ 629,36	R\$ 452,32
<i>Concreto Estrutural FCK > 20 MPA (m³)</i>		
74.320	R\$ 252,33	R\$ 133,98

g) desde logo, determinar ao DNER não mais repassar recursos ao DVOP para custear as obras referidas nos Termos de Rerratificação nº 065/89/03/01 e nº 066/89/03/03, enquanto os mesmos não tiverem seus preços corrigidos segundo os dois subitens anteriores;

h) informar ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso a existência dos sobrepreços apurados no Termo Aditivo nº 066/89/01/03, celebrado entre o DVOP e a Construtora Triunfo Ltda.; no Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01, celebrado entre o DVOP e a Construtora Andrade Gutierrez S/A; e no Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03, celebrado entre o DVOP e a Construtora Triunfo Ltda., visto que parte dos pagamentos terem sido feitos pelo Estado de Mato Grosso (subitens 'e' e 'f', supra e Tópico IV);

i) determinar ao DVOP que não inclua nas prestações de contas notas fiscais com data posterior ao reconhecimento da dívida pelo DNER (subitem '5.f')."

O Ministério Público manifestou-se à fl. 10, concordando com a proposta de encaminhamento formulada pela Unidade Técnica.

PROPOSTA DE DECISÃO

Em primeiro lugar, expresse minhas congratulações à Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso pelo excelente trabalho desenvolvido a partir da denúncia, ora apreciada.

2.Recentemente, esta Corte de Contas, por intermédio da Decisão nº 517/1999 – TCU – Plenário, deliberou sobre o TC- 008.044/1999-9, o qual tratava de Representação formulada por equipe de auditoria do TCU, acerca de superfaturamento em contrato firmado pelo DNER, 12º Distrito Rodoviário Federal. Na ocasião, a questão principal dizia respeito à elevada diferença entre os custos da rodovia abrangente do Contorno Noroeste, comparativamente com os incorridos no Contorno Sudoeste, ambos relativos à cidade de Goiânia/GO.

3.Naquela oportunidade, o Tribunal entendeu que, como as obras estavam ainda em seu início, a correção das ilegalidades, ou seja, se os valores, equivocadamente estimados no contrato, fossem adequados à realidade da região, evitar-se-ia a adoção de medidas de natureza mais drástica, previstas na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU. Decidiu, então, aplicar ao responsável a multa prevista no artigo 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92 e determinar ao Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER que:

“8.2.1. por ocasião da elaboração do projeto executivo, corrija no contrato 194/98-PJ, celebrado com a Construtora Caiapó Ltda., relativo às obras do Contorno Noroeste de Goiânia/GO, todas as falhas verificadas no projeto básico, referentes à terraplanagem e pavimentação, redimensionando os quantitativos e valores previstos no contrato, no prazo de 60 dias;

8.2.2. determinar a suspensão de qualquer pagamento à empreiteira Caiapó, referente à obra do Contorno Noroeste, até que seja cumprida a determinação do item 8.2.1

8.2.3 realize o Estudo de Impacto Ambiental, exigido no inciso I do artigo 2º da Resolução Conama 1/86.

8.4. determinar à Secex/GO que realize permanente acompanhamento dos trabalhos empreendidos pelo DNER, para verificar a correção dos erros de projeto já identificados, informando o Tribunal sobre quaisquer irregularidades que venham a ser verificadas, sobretudo com relação à permanência de sobrepreço.

8.5. determinar seja ouvido o anterior Diretor-Geral do DNER, Maurício Hasenclever Borges, para efeito de aplicação de multa, em vista das impropriedades nos autos.”

4.É importante observar que a última determinação do Tribunal, referente à Decisão acima citada, registra o nome do Sr. Maurício Hasenclever Borges, Diretor-Geral do DNER e responsável, também, pelo envio de recursos ao DVOP para custeio de serviços com preços superiores aos registrados no Sistema de Custos Rodoviários – SICRO, principal irregularidade detectada no presente processo.

5.Porém, como bem registrou a SECEX/MT no relatório que antecede este Voto, a situação, ora analisada, apresenta características distintas da anteriormente descrita.

6.Esta obra - pavimentação da BR-163/MT no trecho situado entre o Município de Peixoto de Azevedo (MT) e a divisa com o Estado do Pará - está sendo custeada com recursos da União, transferidos, inicialmente, por força do Convênio PG 185/90, celebrado entre o DNER e o extinto DERMAT, atual DVOP e, a partir de 27/06/1995, por meio do Convênio PG 010/94.

7. A denúncia em pauta aborda o contrato celebrado, originalmente, em 18/09/1989, e repactuado em 17/06/1997, por meio do Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03 – P.JUR com a construtora Triunfo Ltda. (lote “B” da obra). Porém, no curso da inspeção realizada pela SECEX/MT procedeu-se à averiguação, também, do lote “A”, executado pela Construtora Andrade Gutierrez S/A, objeto do Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01, de 17/06/97.

8. Para se chegar ao possível sobrepreço denunciado, a equipe analisou os aludidos termos de rerratificação, utilizando técnica chamada de curva ABC, a qual consiste em identificar os serviços na razão direta de seus valores e na razão inversa de suas quantidades, ou seja, poucos serviços possuem maior valor relativo, representando grande parte do valor repactuado (serviços classe A). Esses serviços são os que possuem maior impacto no preço final da obra. Um número maior de serviços possui valor relativo intermediário, são os serviços classe B. Os demais serviços, em sua maioria, respondem por uma pequena parte do valor repactuado, são os classe C.

9. Assim, foram selecionados 11 itens, dentre 74 serviços, no Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01, celebrado com a Construtora Andrade Gutierrez S/A, de 17/06/97 e 13 itens, dentre 110 serviços, no Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03, celebrado com a Construtora Triunfo Ltda., por representarem 70% do valor repactuado. Dessa amostra selecionada, 08 itens referentes ao contrato com a Andrade Gutierrez e 10 itens relativos ao contrato com a Triunfo Ltda., se comparados seus preços com os do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO, Região Centro-Oeste, do DNER, e com o Sistema de Custos Unitários do DVOP-MT, mostram-se superfaturados, conforme tabela a seguir:

Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01 Constr. Andrade Gutierrez S/A	Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03 Constr. Triunfo Ltda.	Sistema de Custos Rodoviários (SICRO)DNER	Sistema de Custos UnitáriosDVOP
<i>Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 200 a 400m (m³)</i>			
R\$ 3,48	R\$ 3,48	R\$ 1,44	R\$ 2,54
<i>Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 400 a 600m (m³)</i>			
R\$ 3,89	R\$ 3,89	R\$ 1,56	R\$ 2,97
<i>Escavação, Carga e Transporte de Material de 3ª Categoria DMT 50 a 200m (m³)</i>			
-	R\$ 16,23	R\$ 11,14	R\$ 15,21
<i>Regularização do Subleito (m²)</i>			
R\$ 0,48	R\$ 0,48	R\$ 0,21	R\$ 0,37
<i>Sub-Base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)</i>			
R\$ 14,52	R\$ 14,52	R\$ 2,41	R\$ 9,25
<i>Base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)</i>			
R\$ 14,52	R\$ 14,52	R\$ 2,41	R\$ 9,25
<i>Transporte de Material de Jazida para Sub-Base e Base (m³.km)</i>			
R\$ 1,26	R\$ 1,26	R\$ 0,42	R\$ 0,41
<i>Transporte de Brita (t.km)</i>			
R\$ 0,90	R\$ 0,90	R\$ 0,26	R\$ 0,25
<i>Fornecimento e Transporte de CAP-20 (t)</i>			
R\$ 608,71	R\$ 629,36	R\$ 455,96	R\$ 452,32
<i>Concreto Estrutural FCK > 20 MPA (m³)</i>			
-	R\$ 252,33	R\$ 187,74	R\$ 133,98

10. Vale destacar que os contratos firmados com as construtoras, após serem rerratificados pelos citados termos, sofreram redução linear em seus valores em 20%, fazendo com que os preços por quilômetro, em cada contrato, girassem em torno de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). Contudo, esse valor final não traduz a realidade dos fatos.

11. O fato de o valor total estar compatível com o de mercado não reflete uma análise individualizada de seus serviços. E essa análise, item a item, considerando aqueles de maior relevância e materialidade, é fundamental, uma vez que os desembolsos são efetuados em conformidade com as medições de cada item executado, conforme previstos nos contratos. Portanto, considero necessário frisar que, ao contrário do que se possa pensar, as empresas construtoras, no caso em tela, são pagas de acordo com as medições efetuadas de cada item executado e não, de uma forma geral, tomando-se por base, exclusivamente, o quilômetro realizado. Assim, o sobrepreço verificado nessas medições é o resultado da diferença do valor cobrado pelas construtoras e aquele estabelecido na tabela do DVOP.

12. A esse respeito, vale recordar trecho da obra *“Tomada de Contas Especial”*, de autoria do nobre Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, **in verbis**:

“Quando a Administração Pública contrata com preços superfaturados há o desembolso de despesa, no valor excedente, sem contraprestação, parcela essa que deve ser considerada como prejuízo, como o é qualquer despesa sem amparo legal processada pela Administração.”

13. Assim, é um equívoco imaginar que a redução linear promovida, a partir da assinatura dos Termos de Rerratificação, saneou o problema. Os sobrepreços continuaram a ser praticados nos itens de maior representatividade.

14. Isto ocorreu, também, anteriormente à assinatura dos termos de rerratificação, quando vigorava, ainda, o termo aditivo nº 066/89/01/03. Durante sua vigência, foram despendidos recursos na ordem de R\$ 15.489.762,89 (conforme item 5.1 do Termo, fl. 66 – vol. I), correspondentes à execução de 7 Km.

15. Vê-se, nitidamente, que o grau de realização, considerando a importância desembolsada, é ínfimo, devido, principalmente ao superfaturamento praticado à época. Conseqüentemente, fácil é raciocinar que esse procedimento irregular, elevando os preços dos itens mais significativos, levará, sem sombra de dúvidas, as empresas contratadas, mais cedo ou mais tarde, a solicitar recursos complementares para que assim possam dar continuidade à obra.

16. Ressalta-se, também, que, conforme demonstra a tabela constante do parágrafo nº 9 deste Voto, foram verificados sobrepreços, tanto em relação aos estabelecidos pelo DNER, como àqueles fixados pelo DVOP. Porém, por ter sido o DVOP quem assinou os contratos, os débitos imputados aos responsáveis basearam-se nas tabelas desse órgão do Estado de Mato Grosso.

17. Cabe registrar ainda, que além do envolvimento, para fins de responsabilidade solidária do responsável pelo DVOP, com as firmas construtoras, a participação do ex-Diretor Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, ao transferir os recursos ao Órgão Estadual, não deixa dúvidas quanto à sua solidariedade. Em suas alegações de defesa, declara: *“Os preços aceitos na licitação feita pelo*

DERMAT (hoje DVOP), foram aprovados pelo DNER através da Resolução nº 2.723/89 do Conselho de Administração, na sessão nº 42 de 29/12/89 ...”. Mais uma vez recorro à obra do Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, já mencionada no parágrafo nº 12 desta Proposta de Decisão, **in verbis**:

“Os agentes da Administração Pública, notadamente após o advento da Lei nº 8.666/93, passaram a ter responsabilidades claramente definidas no processo licitatório e na contratação, especialmente em razão do dever de, na fase de julgamento, pronunciar-se sobre a compatibilidade de preços, - art. 43, inc. IV – além de ter ficado assegurada a transparência na estimativa de preços com a divulgação da planilha de custo, junto com o edital, - art. 40, § 2º, inc. II, e, publicação dos preços das compras efetuadas, nos termos do art. 16, da Lei nº 8.666/93.”

18. Portanto, considerando o tempo decorrido de execução da obra e os valores já despendidos para esse fim, entendo que as medidas que este Tribunal deva agora adotar sejam na mesma linha do que aquelas implementadas quando deliberou acerca do contrato firmado pelo DNER, 12º Distrito Rodoviário Federal, conforme citado no parágrafo nº 2 deste Voto.

19. Embora a Unidade Técnica tenha sugerido a transformação do presente processo em TCE, entendo oportuno adotar medida mais célere para o equacionamento da questão ora apreciada. O Tribunal em Sessão Plenária, de 25/08/1999, ao julgar o processo TC-926.999/98-2, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Humberto Souto, agiu com a rapidez que o caso requeria, proferindo a seguinte decisão:

“8.1. fixar, com fundamento no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/92 e com o art. 195 do Regimento Interno, o prazo de 15 (quinze) dias, para que o Presidente da CODEMPI adote providências com vistas ao exato cumprimento dos arts. 7º, II, 58, § 2º e 65, **caput** e I, b da Lei nº 8.666/93:

8.1.1. efetivando a anulação do termo aditivo de 14/08/96 ao Contrato nº 026/91, em virtude da ausência de motivação para sua celebração e dos prejuízos para a Administração dele decorrentes, bem como a celebração do necessário termo aditivo ao Contrato nº 026/91, que consigne a alteração dos quantitativos dos serviços necessários para a realização da obra e seu efeito no preço global do contrato;

8.1.2. providenciando que sejam descontados nos pagamentos das próximas faturas, o montante pago a maior de R\$ 1.495.067,99 (hum milhão, quatrocentos e noventa e cinco mil, sessenta e sete reais e noventa e nove centavos), a preços de março de 1994, a partir da assinatura do termo aditivo de 14/08/96, na forma do termo aditivo mencionado no item anterior;

8.2. determinar ao DNOCS, na pessoa de seu Diretor-Geral, que somente efetue liberações de recursos financeiros para pagamento do Contrato nº 026/91 depois da implementação das providências estabelecidas no subitem 8.1 e que acompanhe a implementação da providência objeto da determinação contida no subitem 8.1.3, emitindo parecer a respeito;

8.3. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí que acompanhe a implementação das determinações contidas nos subitens 8.1. e 8.2 desta Decisão;

8.4. encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional cópias da Decisão a ser proferida, acompanhada do

Relatório e Voto que a fundamentaram, salientando que a obra examinada neste processo se encontra relacionada entre as 18 obras públicas constantes do Quadro II anexo à Lei nº 9.789/99, que especifica os projetos cuja execução é vedada nos termos do art. 5º da referida Lei;

8.5. encaminhar cópias das peças supramencionadas ao Senhor Ministro de Estado da Integração Nacional, para fins de supervisão ministerial, ao Diretor-Geral do DNOCS e ao Presidente da CODEMPI.”

20. Importa frisar que a situação enfrentada pela Corte de Contas, naquela oportunidade, apresentava como origem do débito alterações em preços unitários, indevidamente evidenciadas em aditivo contratual, as quais fragilizaram o seu equilíbrio financeiro.

21. Já, nestes autos, o fato gerador do débito está relacionado diretamente a sobrepreços verificados nos contratos firmados entre o DVOP e as empreiteiras Andrade Gutierrez e Triunfo.

22. No entanto, apesar dessa distinção, não vejo como deixar de propor igual solução. Ademais, destaco que o interesse público vem em primeiro lugar. A própria Lei nº 8.666/93, art. 58, I, § 2º estabelece esta prioridade, **in verbis**:

“Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.” (grifei).

23. É importante observar que, em virtude dos sobrepreços praticados nos contratos sob exame, a relação de equilíbrio econômico-financeiro, prevista no artigo supramencionado, pendeu para a contratada, provocando prejuízos para a administração pública.

24. Ademais, cabe considerar que a implementação dessa medida (fixação de prazo de 15 dias para adoção de providências, visando o exato cumprimento da lei) proporcionará, também, que:

a) os valores pagos a maior, decorrentes do sobrepreço, sejam compensados nas próximas faturas;

b) as obras não sofram solução de continuidade, fato que, se concretizado, poderia trazer danosas conseqüências ao Estado do Mato Grosso; e

c) a Administração Pública controle a liberação de recursos financeiros para execução do restante das obras condicionando-a ao cumprimento das providências saneadoras apontados por este Tribunal.

25 Por derradeiro, considerando que a obra ora examinada consta do trecho situado entre o Município de Santa Helena/MT e a divisa com o Estado do Pará, o qual está relacionado a uma das 49 obras públicas mencionadas no Quadro III anexo à Lei nº 9.969, de 11/05/2000, que especifica os projetos cuja execução é vedada nos termos do art. 5º da referida Lei, faz-se necessário encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional cópias da Decisão a ser proferida, acompanhada do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentam.

Assim, acompanhando, em parte, as sugestões oferecidas pela Unidade Técnica, endossadas pelo Ministério Público, e, com as alterações que julgo convenientes, proponho que o Tribunal adote a decisão que ora submeto a este Egrégio Plenário.

DECISÃO Nº 444/2000 - TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo nº: 003.334/1997-0.

2. Classe: VII - Assunto: Denúncia sobre possível superfaturamento nos contratos celebrados entre o extinto Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Mato Grosso - DERMAT, atual Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado de Mato Grosso – DVOP, e as construtoras Triunfo Ltda. e Andrade Gutierrez S/A, os quais objetivavam a pavimentação da BR 163/MT no trecho situado entre o Município de Peixoto de Azevedo (MT) e a divisa do Estado de Mato Grosso com o Estado do Pará.

3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 35, § 4º, inciso II, da Resolução nº 77/96 - TCU).

4. Responsáveis: Maurício Hasenclever Borges (ex-Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem); Zanete Ferreira Cardinal (ex-Presidente do DVOP); Sérgio Navarro Vieira (ex-Diretor de Construção do DVOP); Vitor Cândia (ex-Presidente do DVOP) e José Carlos Novelli (ex-Diretor de Manutenção do DVOP).

5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.

6. Representante do Ministério Público: Dr^a. Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora).

7. Unidade Técnica: SECEX/MT.

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

8.1. conhecer da presente denúncia, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

8.2. fixar, com fundamento no arts. 71, inciso IX e 37, **caput**, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/92 e com o art. 195 do Regimento Interno, o prazo de 15 (quinze) dias para que o Presidente do Departamento de Viação e Obras

¹ Publicada no DOU de 07/06/2000.

Públicas do Estado de Mato Grosso – DVOP adote providências com vistas ao exato cumprimento dos arts. 3º, **caput**, 58, § 2º, da Lei nº 8.666/93:

8.2.1. efetivando a anulação do Termo Aditivo nº 066/89/02/03, de 29/06/94, e do Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03, de 17/06/97, ao Contrato nº 066/89/00/00, celebrado com a Construtora Triunfo Ltda., bem como do Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01, de 17/06/97, ao Contrato nº 065/89/00/00, firmado com a empresa Andrade Gutierrez S/A, em virtude dos sobrepreços neles presentes e dos prejuízos para a administração deles decorrentes, adotando as medidas necessárias para celebração dos indispensáveis termos aditivos aos Contratos acima aludidos, que consignem as alterações dos valores dos serviços inerentes à realização da obra e seu efeito no preço global do contrato;

8.2.2. providenciando que sejam descontados, nos pagamentos das próximas faturas, o montante pago a maior em conformidade com os valores constantes das tabelas abaixo discriminadas, a partir das datas ali indicadas, relativamente aos instrumentos legais firmados entre o DVOP e as empreiteiras Construtora Triunfo e Andrade Gutierrez S/A:

Termo Aditivo nº 066/89/01/03, de 29/06/94 – Construtora Triunfo Ltda.

Medição	Documento	Data	Sobrepreço (R\$)
16ª	OB nº 214/96	01/02/1996	1.051.122,51
Reajuste da 16ª	OB nº 214/96	01/02/1996	81.160,14
17ª	OB nº 214/96	01/02/1996	400.731,41
Reajuste da 17ª	OB nº 214/96	01/02/1996	29.654,12
18ª + Reajuste da 18ª	OB nº 389/96	11/12/1996	870.531,24
19ª + Reajuste da 19ª	OB nº 21/97	20/02/1997	213.936,23

Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01, de 17/06/97 - Construtora Andrade Gutierrez S/A

Medição	Documento	Data	Sobrepreço (R\$)
1ª	OB nº 2539/97	24/12/1997	610.855,47
2ª	OB nº 2539/97	24/12/1997	959.731,28
3ª	OB nº 2610/97	26/12/1997	651.184,59
4ª	OB nº 2338/98	13/11/1998	469.169,46
Reajuste da 4ª	OB nº 2338/98	13/11/1998	19.095,20
5ª	OB nº 2540/98	28/12/1998	1.158.599,12
Reajuste da 5ª	OB nº 2540/98	28/12/1998	48.161,82
6ª	OB nº 2540/98	28/12/1998	1.354.852,01
Reajuste da 6ª	OB nº 2540/98	28/12/1998	56.994,15
7ª	OB nº 584/99	13/05/1999	220.401,21
Reajuste da 7ª	OB nº 1025/99	16/07/1999	8.970,33
8ª	OB nº 1025/99	16/07/1999	601.789,33
Reajuste da 8ª	OB nº 1025/99	16/07/1999	24.648,96

Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03, de 17/06/97 - Construtora Triunfo Ltda.

Medição	Documento	Data	Sobrepço (R\$)
1ª	OB nº 1850/97	09/10/1997	1.086.299,84
2ª	OB nº 1855/97	17/10/1997	997.606,50
3ª	OB nº 2539/97	24/12/1997	635.066,56
4ª	OB nº 2610/97	26/12/1997	345.687,82
8ª	OB nº 2338/98	13/11/1998	52.146,45
Reajuste da 8ª	OB nº 2338/98	13/11/1998	2.476,71
9ª	OB nº 1285/98	24/07/1998	195.788,42
Reajuste da 9ª	OB nº 1285/98	24/07/1998	4.503,13

8.3. determinar ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, na pessoa de seu Diretor-Geral que somente efetue liberações de recursos financeiros ao DVOP para pagamento dos referidos Contratos, após a implementação das providências estabelecidas no subitem 8.2. e que acompanhe o cumprimento de medidas constantes dos subitens 8.2.1 e 8.2.2, emitindo parecer a respeito;

8.4. determinar ao DVOP que, por ocasião da assinatura do novo Termo Aditivo, adote os valores vigentes, em março de 1997, constantes do seu Sistema de Custo Unitário, utilizando como parâmetro os preços corrigidos dos serviços do Termo de Rerratificação nº 065/89/03/01, firmado com a Construtora Andrade Gutierrez S/A, conforme tabela abaixo:

Código do Serviço	Preço do Serviço a ser Corrigido	Preço Corrigido
Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 200 a 400m (m³)		
40.203	R\$ 3,48	R\$ 2,54
Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 400 a 600m (m³)		
40.204	R\$ 3,89	R\$ 2,97
Regularização do Sub-Leito (m²)		
50.100	R\$ 0,48	R\$ 0,37
Sub-base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)		
50.210	R\$ 14,52	R\$ 6,26
Base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)		
50.230	R\$ 14,52	R\$ 6,26
Transporte de Material de Jazida para Sub-Base e Base (m³.km)		
52.010	R\$ 1,26	R\$ 0,41
Transporte de Brita (t.km)		
52.020	R\$ 0,90	R\$ 0,25
Fornecimento e Transporte de CAP-20 (t)		
52.100	R\$ 608,71	R\$ 452,32

8.5.determinar ao DVOP que, por ocasião da assinatura do novo Termo Aditivo, adote os valores vigentes em março de 1997, constantes do seu Sistema de Custo Unitário, utilizando como parâmetro os preços corrigidos dos serviços do Termo de Rerratificação nº 066/89/03/03, firmado com a Construtora Triunfo Ltda., conforme tabela abaixo:

Código do Serviço	Preço do Serviço a ser Corrigido	Preço Corrigido
Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 200 a 400m (m³)		
40.203	R\$ 3,48	R\$ 2,54
Escavação, Carga e Transporte de Material de 1ª Categoria DMT 400 a 600m (m³)		
40.204	R\$ 3,89	R\$ 2,97
Escavação, Carga e Transporte de Material de 3ª Categoria DMT 50 a 200m (m³)		
40.402	R\$ 16,23	R\$ 15,21
Regularização do Sub-Leito (m²)		
50.100	R\$ 0,48	R\$ 0,37
Sub-base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)		
50.230	R\$ 14,52	R\$ 6,26
Base de Solo Estabilizada sem Mistura (m³)		
50.210	R\$ 14,52	R\$ 6,26
Transporte de Material de Jazida para Sub-Base e Base (m³.km)		
52.010	R\$ 1,26	R\$ 0,41
Transporte de Brita (t.km)		
52.020	R\$ 0,90	R\$ 0,25
Fornecimento e Transporte de CAP-20 (t)		
52.100	R\$ 629,36	R\$ 452,32
Concreto Estrutural FCK > 20 MPA (m³)		
74.320	R\$ 252,33	R\$ 133,98

8.6. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso que acompanhe a implementação das determinações contidas nos subitens 8.2.1, 8.2.2, 8.3, 8.4 e 8.5 desta Decisão;

8.7. encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, cópias da presente Decisão, acompanhada do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentaram, salientando que a obra examinada neste processo consta do trecho situado entre a cidade de Santa Helena/MT e a divisa com o Estado do Pará, o qual está relacionado a uma das 49 obras públicas mencionadas no Quadro III, anexo à Lei nº 9.969, de 11/05/2000, que especifica os projetos cuja execução é vedada nos termos do art. 5º da citada Lei;

8.8. encaminhar cópias das peças supramencionadas ao Ministro de Estado dos Transportes, para fins de supervisão ministerial, ao Diretor-Geral do DNER, ao

Presidente do DVOP e ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso; e

8.9. retirar a chancela de sigiloso aposta aos autos.

9. Ata nº 19/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 24/05/2000 – 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, Adylson Motta e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

IRAM SARAIVA

Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DAROCHA

Relator

**CONAB - QUEBRA DE ARMAZENAGEM PREVISTA
CONTRATUALMENTE
Tomada de Contas Especial**

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo II - Classe IV - Plenário

TC-926.638/1998-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsável: Ildefonso Lucas Gessi

Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB

Ementa: Tomada de Contas Especial instaurada em razão de quebra de armazenagem prevista contratualmente. Citação. Apresentação de defesa. Descumprimento de cláusula contratual, legitimamente acordada, por parte de terceiro, sem indício de prática de ato ilícito por agente público. Considerações acerca da modificação introduzida pela EC nº 19/1998 ao art. 70 da Constituição Federal. Manutenção do entendimento jurisprudencial até então adotado. Arquivamento dos autos por ausência de pressuposto de constituição. Determinação.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade do Sr. Ildefonso Lucas Gessi, fazendeiro, instaurada em razão de quebras de armazenagem, nos quantitativos de 7.520Kg. de arroz em casca e 19.630 kg. de soja em grão.

2. Devidamente citado, o responsável, por meio de representante legal devidamente constituído, apresentou alegações de defesa, as quais foram sintetizadas e analisadas pela instrução técnica nos seguintes termos:

“4. Tendo optado a apresentar defesa, o mesmo comparece aos autos por intermédio do documento, fls. 115/8. Os argumentos oferecidos para o não recolhimento da importância do débito, estão fundamentados no seguinte tripé:

a) alega que ‘o Tribunal de Contas da União, *é incompetente* para analisar e julgar atos de particulares, ainda que envolva contratos celebrados com órgãos públicos’, para isso cita a Súmula nº 088, desta Corte,

b) informa que ‘o requerido não pode responder duas vezes pelo mesmo fato, perante órgãos julgadores distintos’, tendo em vista a *existência da litispendência*, consubstanciada pela Ação de Depósito nº 91.0000639-4, interposta pela CONAB, em 04/04/91, na Justiça Federal Mato Grosso do Sul, contra o Sr. Ildefonso Lucas Gessi, a qual se encontra atualmente em grau de recurso; e

c) quanto ao mérito, declara que ‘não houve prejuízo ao Erário, uma vez que a quebra existente quando da devolução dos produtos à CONAB, é perfeitamente comum naquela região, em decorrência das condições climáticas, que são atípicas’ e, que ‘forçoso é concluir que o Requerido tenha de responder por culpa na quebra de produtos, sendo que não há nos autos prova de qualquer pagamento com relação ao armazenamento dos produtos, efetuado pela CONAB, o que aí sim poderia ensejar ação para recebimento de pretenso crédito’.

5. De nossa parte, necessário se faz observar que o motivo da instauração da presente Tomada de Contas Especial foi o descumprimento do Contrato de Depósito, fls. 5/7, celebrado entre o Sr. Ildefonso Lucas Gessi e o Banco do Brasil S/A, na qualidade de mandatário da extinta Companhia de Financiamento da Produção - CFP. Contrato este regulado pelo Direito Comercial.

6. De acordo com o art. 71, inciso II, da Constituição Federal, compete ao Tribunal ‘julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário’. Este mesmo dispositivo repete-se na Lei Orgânica e no Regimento Interno.

7. Neste aspecto, conforme depreende-se dos autos, não houve concorrência de agente público para a existência do dano. Também, foram adotadas tempestivamente todas as medidas extrajudiciais e, esgotando-se estas, as judiciais, mediante a Ação de Depósito na Justiça Federal de Mato Grosso do Sul, que tramita sob o nº 91.0000639-4, com o intuito de obter o reconhecimento do direito ao ressarcimento das perdas reclamadas.

8. Na obra Tomada de Contas Especial (Processo e Procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública) – Editora Brasília Jurídica – 1ª Edição – 1996, Capítulo II, item 1.4, o autor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ensina:

‘O objetivo da Tomada de Contas Especial é apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário; **certificar a regularidade ou irregularidade das contas e identificar, no âmbito da Administração Pública, lato senso, o agente público responsável por:**

- *omissão no dever de prestar contas;*
- *prestação de contas de forma irregular;*
- ***dano causado ao erário*** (grifamos).

9. No caso em exame, apesar de ter ocorrido um dano ao Erário, não houve participação de agente público, sendo, portanto, impossível responsabilizar ou co-responsabilizar alguém da Administração pelo prejuízo.

10. Sobre outro prisma, entendemos que ao particular não cabe a prestação de contas. Ele responde perante a Administração nos estritos limites do que foi pactuado contratualmente.

11. Assim, inexistindo contas de terceiros, contratados pela Administração, a serem prestadas aos órgãos de controle externo, e também não havendo responsabilidade de agente público a ser apurada, não há o que se falar em tomada de contas especial.

12. Pesquisando as últimas decisões desta Corte de Contas sobre a matéria em apreço, encontramos a Decisão nº 172/99-TCU-Plenário (TC 550.149/97-0), em cujo item 7 do Voto do Relator, Excelentíssimo Ministro Adhemar Paladini Ghisi, contém a seguinte manifestação: ‘(...) em não havendo a participação de pessoa com vínculo com a Administração Pública na geração do prejuízo imputado ao erário federal, portanto, sem a ocorrência de ato ilícito de agente público, consubstanciar-se-ia a hipótese de ausência de pressuposto de constituição do processo (TC 625.024/97, Decisão nº 031/98 – Plenário, e TC 400.019/97-3, Decisão nº 706/98 – Plenário)’.

13. Segue esclarecendo que, também, não estariam materializadas as situações previstas na parte final do dispositivo constitucional citado, ‘concluindo por entender não se tratar de perda ou extravio ali referidos. Tampouco caracterizar-se-ia como a irregularidade ali indicada, haja vista que não constavam daqueles autos elementos que indicassem a ocorrência de ilegalidade na celebração do contrato, o que o tornaria passível de nulidade’.

14. Por considerar que a situação examinada naquela oportunidade é similar à examinada no presente processo, transcrevemos, a seguir, os itens 8, 9, 10 e 11 do Voto que fundamentou a Decisão nº 172/99-TCU-Plenário, com o qual concordamos inteiramente:

‘9. Como naquelas Tomadas de Contas Especiais, nesta verifica-se o descumprimento de disposições acordadas por meio de contrato, representando, como já enfatizado, um ato jurídico perfeito. Logo, temos no presente caso, a exemplo dos TCs 625.024/97-4 e 400.019/97-3, a quebra do convencionado em uma transação estritamente comercial, tornando, portanto, descabida a instauração de TCE por falta de pressuposto legal para a sua constituição, uma vez que casos da espécie não se inserem dentre as competências desta Corte.

10. No exame dos fatos que ensejaram a constituição deste processo, verifico que estão presentes os pressupostos da inexecução do contrato, ou seja, a violação do pactuado, o nexo de causalidade entre o comportamento ilícito do depositário e a configuração de prejuízo ao depositante. Como consequência, não resta outra alternativa à CONAB a não ser adotar uma atitude ativa no sentido de reaver o prejuízo. Aliás, consta dos autos notícia de que aquela Companhia já havia adotado, para tanto, a via judicial.

11. Em resumo, entendo que, neste caso concreto, o que realmente compete a esta Corte de Contas é examinar a conduta dos agentes do Banco do Brasil e da CONAB, como sucessora da CFP, responsáveis pelo pactuado. Busca-se, assim, verificar se houve dolo ou culpa de algum funcionário para que, no caso de alguma ação ou omissão injustificada, seja promovido o rápido e eficaz acerto, com as respectivas punições, caso cabíveis. Pelos autos, ficou demonstrado que foram adotadas as devidas providências tanto administrativas como judiciais para reaver o montante questionado’.

15. Naquela oportunidade, o Tribunal, adotando a deliberação proposta pelo Relator, Ministro Adhemar Paladini Ghisi, decidiu mandar arquivar o processo ‘ante a ausência de pressuposto de constituição, em face de ter sido proposto contra tercei-

ros que causaram prejuízo à Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, decorrente de descumprimento de cláusula contratual legitimamente acordada, sem que tenha ocorrido ato ilícito de agente público’.

16. Isto nos leva a concluir que a competência para julgar as questões decorrentes da relação do contrato é exclusiva da Justiça Federal. Assim, entendemos necessário que o atual responsável pela CONAB, seja orientado da necessidade de continuar acompanhando todos os trâmites do processo de execução do contrato na Justiça Federal, de forma a serem adotadas medidas oportunas em todas as suas fases.

17. Diante do exposto, submetemos estes autos à consideração superior, propondo que:

a) com fulcro no art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 163 do Regimento Interno, seja arquivado o presente processo ante à ausência de pressuposto de constituição, em virtude de ter sido proposto contra terceiros que causaram prejuízo à Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, decorrente de descumprimento de cláusula contratual, legitimamente acordada, sem que tenha ocorrido ato ilícito de agente público; e

b) seja o atual responsável pela CONAB orientado para que continue acompanhando todos os trâmites do processo de execução do Contrato de Depósito celebrado com o Sr. Ildefonso Lucas Gessi, consubstanciado pela Ação de Depósito nº 91.0000639-4, na Justiça Federal, visando a adoção de medidas oportunas em todas as suas fases, por ser aquela a instância competente para o julgamento das questões resultantes do descumprimento de obrigações contratuais.”

3. O Ministério Público, considerando o entendimento proferido em Sessão Ordinária de 13/10/1999, o qual afirmou “ser cabível o julgamento do mérito das tomadas de contas especiais, com fundamento no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, contra empresas privadas que, nesses casos, tinham sob sua guarda bens ou valores públicos”, manifestou-se no mérito pela rejeição da defesa apresentada, uma vez desprovidas de documentação comprobatória e baseadas apenas em fatos climáticos, com fixação de novo prazo para recolhimento dos valores devidos.

É o Relatório.

VOTO

Assiste razão aos pareceres no que concerne ao encaminhamento da questão junto a este Tribunal, tendo a questão suscitada em Sessão Plenária de 13/10/1999, suspenso a apreciação dos processos da espécie.

2. Contudo, em Sessão de 10/05/2000, retomei a questão junto ao Plenário, nos termos que a seguir reproduzo, por pertinentes:

“Este Colegiado, em diversas oportunidades, apreciou processos que tratavam de Tomadas de Contas Especiais instauradas pela CONAB em razão, também, de inadimplemento de obrigações pactuadas em contrato. Em todas as assentadas, ficou claro o entendimento acerca da matéria no sentido de que, em não havendo a participação de pessoa com vínculo com a Administração Pública na geração do

prejuízo imputado ao erário federal, portanto, sem a ocorrência de ato ilícito de agente público, consubstanciar-se-ia a hipótese de ausência de pressuposto de constituição do processo. Nesse sentido tem evoluído a jurisprudência desta Corte de Contas, podendo ser citados como precedentes: Decisão nº 031/98 – Plenário, Decisão nº 706/98 – Plenário, Decisão nº 172/99 – TCU – Plenário, Decisão nº 272/99 – TCU – Plenário, Decisão nº 356/99 – TCU – Plenário, Decisão nº 513/99 – TCU – Plenário.

2. Contudo, por ocasião da discussão e votação dos processos TCs nºs 928.354/1998-9, 928.356/1998-1 e 725.104/1998-8, em sessão à qual não estive presente, o Tribunal entendeu ser cabível o julgamento de mérito daquelas tomadas de contas especiais, com fundamento nas alterações ocorridas no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal (Preliminar, Ata nº 45, de 13/10/1999, Plenário). Os respectivos processos foram, então, retirados de pauta, sem pronunciamento de mérito até então. Vale dizer que os fundamentos que levaram àquela conclusão não foram escritos, mas somente aduzidos verbalmente, naquela assentada, da qual, como já registrei, me encontrava ausente.

3. Considerando que tenho casos similares sob minha relatoria, aguardei que fossem expressamente colocados os fundamentos jurídicos de tal decisão preliminar para melhor me posicionar acerca da questão então suscitada. Decorridos seis meses sem que a questão voltasse a ser discutida por este Plenário, entendi por bem retornar com a matéria sob o enfoque do art. 70 referenciado.

4. Analisando a questão, registro, preliminarmente, que a alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 19, no Parágrafo único do art. 70, não trouxe mudança substancial à jurisdição deste Tribunal, pelas razões que passo a expor.

5. O art. 70 da Constituição Federal, assim dispõe:

“Art. 70. 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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.” (grifo nosso)

6. Destaco que o referido artigo está inserido na Seção IX do Título IV da Constituição Federal que trata “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”. Ou seja, disciplina como se dará a fiscalização dos órgãos e entidades da administração pública e quem deverá prestar contas ao Congresso Nacional, via controle externo.

7. Assim, o parágrafo único do referido artigo só pode se referir às contas ordinárias, de caráter geral, que deverão ser prestadas por quem gerencia, guarda, ou administra os recursos públicos, nos termos da lei. Ou seja, prestam contas os administradores, os beneficiários de convênios ou de outros repasses, sejam essas pessoas físicas ou jurídicas, nos termos que a lei disciplinar. Esse dispositivo é complementado pelo art. 71, inciso II, que dispõe:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I -

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

.....”

8. Este Tribunal, em diversas assentadas, já entendeu que esse dispositivo constitucional refere-se, em sua primeira parte, às contas ordinárias, e em seu final, às contas especiais (tomada de contas especiais). No primeiro caso, a atuação deste Tribunal é rotineira e abrange a prestação de contas a que se refere o art. 70 da Constituição Federal. Não me consta que esse Tribunal, por mandamento constitucional, esteja julgando as contas dos contratados pela Conab ou por qualquer outro ente público, ordinariamente, liberando os contratados de responsabilidade, em cada exercício. O que implicaria em dizer que toda e qualquer empresa contratada (limpeza, vigilância, etc.) teria de prestar contas anualmente a este Tribunal.

9. Nesse caso, só posso crer que o art. 70 da CF não alcança o contratado pela administração pública, nem me parece querer abranger o contratado pela Conab, como depositário, pois caso assim fosse, esse contratado teria que prestar essas contas periodicamente, ou ordinariamente, nos termos do contrato assinado, do convênio ou de outra norma disciplinadora da matéria, e não apenas quando constatado o prejuízo ou o dano, como ocorre atualmente.

10. Destarte, tratando o referido dispositivo constitucional de contas ordinárias, entendo afastada sua aplicação para o caso examinado, restando, então, seu enquadramento na parte final do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, ou seja, julgamento das contas “daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário público;”. Nessa hipótese, estamos claramente nos referindo a contas “especiais”, ou seja, aquelas de caráter “extraordinário” cujo responsável insere-se na jurisdição deste Tribunal pela prática de ato específico.

11. Enquadrando-se os fatos da espécie na hipótese de tomada de contas especial, retorna a questão para os fundamentos já defendidos perante este Plenário no TC- 400.019/1997-3, Decisão nº 706/1998-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

“3. O Contrato de Depósito acima mencionado contém dispositivos que criam direitos e obrigações para contratante e contratado, estabelecendo, inclusive, os cuidados que o depositário deve tomar com a mercadoria armazenada, bem como prazos em que os bens depositados deverão ser entregues ao depositante quando solicitado.

4. Tais dispositivos são claros ao definir como serão reguladas as relações contratuais entre depositante e depositário, encerrando, portanto, um ato jurídico perfeito. No referido instrumento obrigações e direitos são previamente estabelecidos, bem como são definidas as regras para que seja executado o contrato de depósito.

5. Temos que os pressupostos de constituição e operacionalização do contrato em foco foram seguidos regularmente pelo Banco do Brasil, na qualidade de mandatário da extinta CFP, cabendo ressaltar que não há nos autos qualquer registro ou, simplesmente, indício que caracterize ação ou omissão dolosa ou, até mesmo, culposa por parte dos funcionários daquele Banco, da CFP ou da CONAB, que sucedeu a citada Companhia. Assim, o descumprimento de dispositivos contratuais por parte da SEMARCO Ltda. caracteriza um ato estritamente voluntário, sem qualquer participação do depositante. Logo, o prejuízo decorrente do já referido inadimplemento de obrigação contratual foi causado exclusivamente por terceiro, sem vínculo com a Administração Pública.

6. Oportuno, no momento, ressaltar que, conforme definido no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, o Tribunal tem, dentre suas competências, a de “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. Resta definir, portanto, se o prejuízo causado ao erário federal em razão do descumprimento do dispositivo contratual aqui tratado enquadra-se em algumas das hipóteses consignadas no texto constitucional.

7. Importante mencionar que, em Sessão Plenária realizada em 11/02/98, relatei processo que tratava de Tomada de Contas Especial instaurada pela CONAB em razão, também, de inadimplemento de obrigações pactuadas em contrato. Naquela oportunidade, trouxe aos nobres pares o meu entendimento acerca da matéria, tendo restado assente que em tais situações, em não havendo a participação de pessoa com vínculo com a Administração Pública na geração do prejuízo imputado ao erário federal, portanto, sem a ocorrência de ato ilícito de agente público, consubstanciaria-se a hipótese de ausência de pressuposto de constituição do processo (TC 625.024/97-4, Decisão nº 031/98 - Plenário).

8. No referido caso, discuti este Colegiado se estariam presentes as premissas indicadas na parte final do dispositivo constitucional mencionado no item 6 retro, concluindo por entender não se tratar de perda ou extravio ali referidos. Tampouco se caracterizaria como a irregularidade ali indicada, haja vista que não constavam daqueles autos elementos que indicassem a ocorrência de ilegalidade na celebração do contrato, o que o tornaria passível de nulidade.

9. Como naquela Tomada de Contas Especial, nesta verifica-se o descumprimento de disposições acordadas por meio de contrato, representando, como já enfatizado, um ato jurídico perfeito. Logo, temos no presente caso, a exemplo do TC 625.024/97-4, a quebra do convencionado em uma transação estritamente comercial, tornando, portanto, descabida a instauração de TCE por falta de pressuposto legal para a sua constituição, uma vez que casos da espécie não se inserem dentre as competências desta Corte.

10. No exame dos fatos que ensejaram a constituição deste processo, verifico que estão presentes os pressupostos da inexecução do contrato, ou seja, a violação do

pactuado, o nexu de causalidade entre o comportamento ilícito do depositário e a configuração de prejuízo ao depositante. Como consequência, não resta outra alternativa à CONAB a não ser adotar uma atitude ativa no sentido de reaver o prejuízo.”

12.O caso em exame, enquadra-se nas hipóteses observadas no precedente citado, devendo a ele ser dado o mesmo tratamento, motivo pelo qual mantenho meu entendimento acerca da ausência de pressuposto de constituição do presente processo de Tomada de Contas Especial. (Decisões nºs 379/2000; 380/2000; e 381/2000-Plenário, Ata nº 17/2000)

13.Pelas razões acima esposadas, e deixando claro que a instauração de TCE nesses casos seria absolutamente pertinente caso se apurasse envolvimento de administradores e outros agentes públicos no evento, descaracterizando o simples descumprimento contratual, e ainda a competência deste Tribunal para apurar, via auditoria, qualquer denúncia quanto à matéria, acompanho a Unidade Técnica.

Ante o exposto, e com as devidas vênias por divergir do Ministério Público, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Procurador-Geral, em substituição, Paulo Soares Bugarin

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator.

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB em nome do Sr. Ildelfonso Lucas Gessi, em decorrência dos prejuízos causados ao Erário resultantes de perdas e ou desvios de grãos pertencentes ao estoque regulador do Governo Federal, que estavam sob sua responsabilidade, por força do contrato de depósito firmado em 07/04/87 (fls. 05/07), conforme evidenciado no Relatório de fls. 60/63.

2.Em resposta à citação promovida por esta Corte (fls. 107/110), o responsável, por meio de sua representante legal devidamente constituída, argumenta, preliminarmente, que o Tribunal não seria competente para apreciar a matéria e que haveria litispendência, na medida em que a CONAB ingressou, em 04/04/91, com ação de depósito na Justiça Federal, tendo sido interposto recurso à sentença que a julgou procedente, ainda não julgado pelo TRF da 3ª Região. Quanto ao mérito, alega, basicamente, que não houve prejuízo ao Erário, por considerar que a perda verificada quando da devolução dos produtos à CONAB é comum na região, em virtude de condições climáticas atípicas (fls. 115/118).

3.Ao analisar o feito, a SECEX/MS, ressaltando entendimento até então prevalente nesta Corte, no sentido de que não configura hipótese para instauração de tomada de contas especial o descumprimento de cláusula contratual legitimamente acordada, exceto quando verificado ato ilícito decorrente de ação ou omissão de agente público, pois no caso de dano resultante de inadimplemento contratual, a indenização é pacífica, sendo desprocedente a instauração de processo da espécie, uma vez que

inexistem os pressupostos previstos no art. 8º da Lei nº 8.443/92 (TC nº 249.071/94-0, Decisão nº 97/96 - 2ª Câmara, Ata nº 14/96; TC nº 625.024/97-4, Decisão nº 031/98 - Plenário, Ata nº 05/98; TC nº 006.706/96-7, Acórdão nº 059/98 - Plenário, Ata nº 15/98; e TC nº 550.149/97-0, Decisão nº 172/99 - Plenário, Ata nº 15/99), conclui propondo o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fulcro no art. 163 do Regimento Interno deste Tribunal.

4. Ocorre, entretanto, que ao deliberar, recentemente, em Sessão Ordinária de 13/10/99, a respeito de TCEs instauradas pela CONAB, “o Tribunal Pleno entendeu, por unanimidade, ser cabível o julgamento do mérito das tomadas de contas especiais, com fundamento no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, contra as empresas privadas que, nesses casos, tinham sob sua guarda bens ou valores públicos” (cf. Ata nº 45/99 – Plenário).

5. Desse modo, à luz desse novo entendimento e tendo em vista o princípio da independência das instâncias, entendemos que não podem prosperar nem a argumentação preliminar do responsável nem a proposta de arquivamento do processo formulada pela Unidade Técnica.

6. No que tange ao mérito, observa-se que as alegações apresentadas, desprovidas de documentação comprobatória e baseadas apenas em fatores climáticos, não são suficientes para elidir a irregularidade apurada nestes autos.

7. Ante todo o exposto, este Representante do Ministério Público, acompanhando o novo entendimento desta Corte sobre o encaminhamento a ser dado em casos análogos ao tratado no presente feito, propugna pela rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ildefonso Lucas Gessi, com a fixação de novo e improrrogável prazo para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da importância devida aos cofres da CONAB, atualizada monetariamente e acrescida dos correspondentes encargos legais, com fulcro no art. 12, § 1º, da Lei nº 8.443/92.

DECISÃO Nº 446/2000 -TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC nº 926.638/1998-0
2. Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Ildefonso Lucas Gessi
4. Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB
5. Relator: MINISTRO ADHEMAR PALADINI GHISI.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: SECEX/MS
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 163 do Regimento Interno, DECIDE:

8.1 arquivar o presente processo ante à ausência de pressuposto de constituição, em face de ter sido proposto perante terceiros que causaram prejuízo à Compa-

¹ Publicada no DOU de 13/06/2000.

nhia Nacional de Abastecimento – CONAB decorrente de descumprimento de cláusula contratual, legitimamente acordada, sem que tenha ocorrido ato ilícito de agente público;

8.2 determinar à Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB o rigoroso acompanhamento do processo nº 91.0000639-4, ajuizado na Justiça Federal contra o Sr. Ildefonso Lucas Gessi, visando a adoção de medidas oportunas em todas as suas fases.

9. Ata nº 20/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 31/05/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Valmir Campelo, Adylson Motta, Guilherme Palmeira e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
na Presidência

ADHEMAR PALADINI GHISI
Ministro-Relator

BANESPA - PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

Acompanhamento

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha
Ministro-Revisor Humberto Guimarães Souto

Grupo: I - Classe VII - Plenário

TC-002.695/1999-5

Natureza: Acompanhamento.

Entidade: Banco do Estado de São Paulo S/A – BANESPA.

Interessada: 9ª SECEX.

Ementa: Acompanhamento do processo de privatização do BANESPA. Descumprimento pelo Banco Central do Brasil dos prazos estabelecidos na IN/TCU nº 27/98. Determinação. Aprovação do cronograma de acompanhamento e da respectiva equipe de trabalho.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução do ilustre Titular da 9ª SECEX, a seguir transcrita:

“Conforme amplamente divulgado, o governo federal obteve êxito, em 19 de maio último, na cassação de liminar que suspendia os atos referentes à privatização do Banco do Estado de São Paulo S.A. – BANESPA.

2. Ocorre que, conforme tomamos conhecimento junto ao Banco Central, pretende-se manter a data de 18 de julho para a realização do leilão de alienação das ações.

3. Esta Unidade técnica vem realizando o acompanhamento do processo de desestatização no âmbito do TC 002.695/1999-5. O referido acompanhamento segue os estágios previstos na Instrução Normativa TCU nº 27/98, encontrando-se, neste momento, com a instrução do primeiro estágio concluída e a do segundo em fase final de instrução visto que somente em 15/05/2000 ocorreu o encaminhamento por parte do Banco Central dos documentos referentes à contratação do auditor externo.

Dos prazos associados ao acompanhamento

4. A Instrução Normativa TCU nº 27/98 determina que o órgão gestor encaminhe 60 (sessenta) dias, no mínimo, antes da realização do leilão público os documentos integrantes do terceiro estágio - relatórios dos serviços de avaliação econômico-financeira e de montagem e execução do processo de privatização.

5. Igualmente dispõe a citada instrução normativa que a Unidade Técnica deve encaminhar os autos à consideração do Ministro-Relator 15 (quinze) dias antes do leilão de alienação.

6. Ocorre que até a presente data não recebemos os citados relatórios de avaliação e modelagem em flagrante descumprimento a citada I.N. 27/98, razão pela qual entendemos pertinente que o Tribunal determine, desde logo, que a data do leilão seja fixada em consonância com os prazos da Instrução Normativa.

7. O não recebimento dos documentos no prazo previsto dificultará sobremaneira a realização do citado acompanhamento dentro da amplitude e do detalhamento desejáveis.

8. Tais relatórios deverão abordar ampla gama de questões associadas não apenas ao Banespa propriamente dito, mas também às suas empresas controladas:

BANESPA S.A. – Serviços Técnicos e Administrativos (BANESPA Serviços) que controla indiretamente a BANESPA S.A. Corretora de Seguros (BANESCOR);

- BANESPA S.A. – Cartões de Créditos e Serviços (BANESPA Cartões);

- BANESPA S.A. – Arrendamento Mercantil (BANESLEASING) ;

- BANESPA S.A. – Corretora de Câmbio e Títulos e Valores Mobiliários (BANESCOR);

- Banque BANESPA International S.A. (BBI).

9. Para melhor destacar a importância dessa desestatização, ressalta-se que de acordo com os dados constantes das demonstrações financeiras referentes ao exercício de 1999, o banco apresentava em 31.12 patrimônio líquido no montante de R\$ 4,135 bilhões.

10. Considerando que as empresas do grupo BANESPA apresentam atividades bastante distintas, o que confere maior grau de complexidade ao acompanhamento e a alta materialidade associada, entendemos pertinente submeter à consideração do Ministro-Relator uma proposta de acompanhamento que contemple os prazos envolvidas e a equipe a ser destacada para este mister.

11. Desse modo, aproveitamos o ensejo para, desde logo, propormos a adoção do seguinte cronograma para o acompanhamento considerando “D” a data do leilão:

Atividade	Duração	Início	Término
Avaliação preliminar dos relatórios	6d	60 - D	55 - D
Reunião de planejamento	3d	54 - D	52 - D
Trabalho de análise dos relatórios	18d	51 - D	34 - D
Inspeção BANESPA	6d	33 - D	28 - D
Elaboração do relatório	13d	27 - D	15 - D

12. O cronograma prevê a realização de uma inspeção no escritório central do Banespa tendo em vista a importância de a equipe do Tribunal buscar informações para subsidiar a análise dos relatórios dos consultores por meio de documentos e entrevistas com técnicos do Banco.

Da equipe a ser alocada ao acompanhamento

13. Com relação a essa questão, entendemos que, dada a especificidade da tarefa, seria importante que a 9ª SECEX pudesse contar com o reforço de um analista que detenha experiência no acompanhamento de desestatizações de instituições financeiras, e que, em conjunto com a equipe desta unidade técnica, possa realizar o trabalho dentro do prazo estabelecido pela citada Instrução Normativa nº 27/98. A equipe de trabalho seria composta por três AFCE, sendo dois deles da própria 9ª SECEX.

14. Dentro desse contexto, vislumbramos como melhor alternativa a participação da AFCE Josianne de Menezes Lima, lotada na SECEX-SP, que anteriormente atuava no Grupo de Privatização da 9ª SECEX. Esta analista já teve oportunidade de instruir o processo de desestatização do Banco Meridional do Brasil, aproveitando sua experiência profissional anterior no Banco Central do Brasil (BACEN) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda.

15. Por oportuno, entendemos pertinente, por questão de economia, que maior parte da atuação da analista se desenvolva na própria SECEX-SP, o que reduziria o gasto com diárias e passagens no período inicial (etapa de planejamento) e final do trabalho (etapa de elaboração do relatório). Os contatos e trocas de informação seriam viabilizadas por meio de correio eletrônico e telefonemas.

Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração do Exmo. Sr. Ministro-Relator propomos que:

a) seja aprovado o cronograma de acompanhamento e da equipe de trabalho nos termos anteriormente descritos;

b) o Tribunal determine ao Banco Central do Brasil, gestor do processo de desestatização, que fixe a data do leilão de privatização do BANESPA considerando os prazos estabelecidos na Instrução Normativa TCU nº 27/98.”

É o Relatório.

VOTO

Alinho-me às preocupações do Titular da 9ª SECEX com relação à inobservância pelo Banco Central do Brasil dos prazos previstos na IN/TCU nº 27/98. Caso seja mantida a data prevista para o leilão das ações do BANESPA, este Tribunal não disporá de tempo suficiente à análise que lhe compete, nos termos da referida norma.

Dessa forma, endosso a proposta formulada pelo Secretário da 9ª SECEX no que se refere à determinação ao Banco Central do Brasil.

Quanto ao cronograma proposto, também não vejo óbices a que seja aprovado, inclusive no tocante à participação da Analista lotada na SECEX/SP, conforme sugerido na instrução.

Ante o exposto, acolhendo as propostas formuladas pelo Titular da 9ª SECEX, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Plenário.

DECISÃO NÃO ACOLHIDA

DECISÃO Nº /2000 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº 002.695/1999-5
2. Classe de Assunto: VII - Acompanhamento do processo de privatização do BANESPA.
3. Interessada: 9ª SECEX.
4. Entidade: Banco do Estado de São Paulo S/A – BANESPA.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 9ª SECEX.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. aprovar o cronograma de acompanhamento do processo de privatização do BANESPA e a respectiva equipe de trabalho, nos exatos termos propostos pelo Titular da 9ª SECEX;
 - 8.2. determinar ao Banco Central do Brasil que fixe a data do leilão de privatização do BANESPA de forma que sejam observados os prazos estabelecidos no art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 27/98.
9. Ata nº 21/2000 - Plenário.
10. Data da Sessão: 07/6/2000 - Ordinária.
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes:

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

VOTO REVISOR

Ministro-Revisor Humberto Guimarães Souto

Na última Sessão Plenária pedi vista do presente processo para uma melhor reflexão sobre a oportunidade de o Tribunal decidir, desde logo, pelo adiamento da data do leilão de privatização do BANESPA, uma vez que a documentação prevista no art. 3º da Instrução Normativa/TCU nº 27/98 ainda não havia sido remetida pelo Banco Central do Brasil.

Parte dessa documentação foi entregue ao Tribunal no final da semana passada, sendo complementada ontem, segundo informações da própria Unidade Técnica.

Tendo em vista que para oferecer um parecer sobre a possibilidade de se promover o exame da documentação remetida pelo Banco Central do Brasil antes da data marcada para realização do leilão teria que examinar todo o processo, juntamente com a Unidade Técnica, e, considerando que regimentalmente o Relator do mérito terá que fazer o mesmo, entendendo que devolvendo os autos imediatamente ao Ministro Bento José Bugarin ele poderá, oportunamente, após o seu exame, submeter o processo ao Plenário com proposta de mérito ou simplesmente solicitando o adiamento do leilão caso conclua que não foi possível examiná-lo no prazo que ainda lhe resta.

Isso posto, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Plenário.

DECISÃO NÃO ACOLHIDA

DECISÃO Nº /2000 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº: TC 002.695/1999-5
2. Classe de Assunto: VII – Acompanhamento do processo de privatização do BANESPA
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Banco do Estado de São Paulo S/A - BANESPA
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha
- Revisor: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 9ª Secex
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Ministro-Revisor, DECIDE:
 - 8.1. restituir o processo ao Relator da Lista de Unidades Jurisdicionadas nº 01, para que seja determinado o exame da documentação remetida pelo Banco Central do Brasil, devendo, oportunamente, o processo ser submetido ao Plenário com proposta de mérito ou para análise da necessidade de adiamento do leilão, caso resulte demonstrada a impossibilidade de se emitir parecer antes da data marcada para realização do leilão de privatização.
9. Ata nº 21/2000 – Plenário
10. Data da Sessão: 07/06/2000 – Ordinária
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes:

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Revisor

DECISÃO Nº 461/2000 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº: TC 002.695/1999-5
2. Classe de Assunto: VII – Acompanhamento do processo de privatização do BANESPA
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Banco do Estado de São Paulo S/A - BANESPA
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha
- Revisor: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 9ª Secex
8. Decisão: O Tribunal Pleno, pelo voto de desempate de seu Presidente, DECIDE:
 - 8.1. restituir o processo ao Relator da Lista de Unidades Jurisdicionadas nº 01, para que seja determinado o exame da documentação remetida pelo Banco Central do Brasil, devendo, oportunamente, o processo ser submetido ao Plenário com proposta de mérito ou para análise da necessidade de adiamento do leilão, caso resulte demonstrada a impossibilidade de se emitir parecer antes da data marcada para realização do leilão de privatização.
9. Ata nº 21/2000 – Plenário
10. Data da Sessão: 07/06/2000 – Ordinária
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1. Ministros presentes na Sessão de 31/05/2000: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Valmir Campelo, Adylson Motta, Guilherme Palmeira e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
 - 11.2. Ministros presentes nesta Sessão: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Revisor), Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira.
 - 11.3. Ministros com voto vencido: Adhemar Paladini Ghisi, Valmir Campelo, Adylson Motta e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

IRAM SARAIVA
Presidente

¹ Publicada no DOU de 23/06/2000.

DATAPREV - CONTRATAÇÕES COM DISPENSA DE LICITAÇÃO

Denúncia

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II - Classe VII - Plenário

TC-018.256/95-3 (Sigiloso c/ 1 volume)

Natureza: Denúncia

Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 35, § 4º, II, da Resolução TCU nº 77/96)

Entidade: Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV.

Ementa: Denúncia acerca de contratações havidas com indevida dispensa de licitação. Conhecer para considerá-la parcialmente procedente, visto que em parte dos contatos questionados restou comprovada a não observância correta de dispositivos pertinentes aos institutos da dispensa e inexigibilidade de licitação. Ausência de dano ao erário. Determinações. Ciência ao interessado. Cancelamento do sigilo. Arquivamento dos autos.

RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia acerca de supostas irregularidades praticadas pela Presidência da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV, em razão das seguintes contratações havidas com ilegal dispensa de licitação:

“1.0. (...) Instituto DATABRASIL para o desenvolvimento de uma pesquisa para o levantamento do perfil profissional e do clima organizacional. Valor (...) totalizando R\$ 688.589,74 contratados sem licitação para realização de uma pesquisa (...) de qualidade duvidosa quanto aos resultados esperados. Acrescente-se a isto, o fato de que a DATAPREV possui equipes qualificadas, no seu corpo funcional, preparadas para a realização desta e de outras tantas tarefas por um custo muito inferior.

1.1. (...) Instituto de Organização do Trabalho - IDORT, para consultoria e auditoria especializada (...) visando a reestruturação da empresa (...) valor de R\$ 293.000,00 através da Autorização de Fornecimento nº 01.0859.95 de 30/06/95.

1.2. (...) IDORT, sem licitação, para consultoria e auditoria especializada em serviços para criação de índice de microfilmagem e desenvolvimento de nova sistemática de microfichas índices, no valor de R\$ 2.167.280,00 contratado através da AF nº 01.1224.95 de 29/08/95.

1.3. (...) Instituto DATABRASIL para o desenvolvimento de uma sistema de custos no valor de R\$ 321.540,45, contratado através da AF nº 01.0853.95 (...)

1.4. (...) RACIMEC para terceirização do serviço de leitura ótica de documentos que controlam o pagamento de benefícios previdenciários (...) valor equivalente a R\$ 3.432.000,00. A DATAPREV possui leitora da ABC-BULL de ótima qualidade que pode ser recuperada pela quantia de R\$ 25.000,00, conforme proposta apresentada pelo fornecedor do equipamento.”

2. Com vistas a apurar os fatos ora denunciados, a SECEX/RJ procedeu inspeção junto à DATAPREV, onde, ao final dos trabalhos, a equipe de auditoria concluiu pela juntada do processo às contas da Entidade, vez que não foi apurada transgressão à norma legal ou regulamentar de qualquer natureza.

3. Em parecer de fls. 38/43, o Sr. Diretor-Substituto da 3ª DT entendeu pertinente a realização de diligência à DATAPREV para o esclarecimento das dúvidas consignadas à fl. 43, que foi acolhida pelo Sr. Secretário de Controle Externo, tendo sido para tanto expedido, em 26.8.96, o Ofício nº 962/96-GS.

4. Do exame dos esclarecimentos prestados pelo Presidente da DATAPREV (fls. 46/47), resultou em nova e derradeira audiência prévia do responsável, consoante Ofício nº 1261 - SECEX/RJ, de 13/11/97, para apresentar razões de justificativas quanto às seguintes irregularidades (fl. 67):

a) inexistência de justificativa de preço para a contratação direta das empresas DATABRASIL Pesquisa e Informação, relativo aos contratos nºs 01.0856/95 (R\$ 486.563,70); 011638.95 (R\$ 150.478,02); 01.0853/95 (R\$ 321.540,45) e 01.0099.96 (R\$ 551.300,00), e Instituto de Organização do Trabalho - IDORT, correspondente aos contratos nºs 01.0856/95 (R\$ 293.000,00); 01.1234 (R\$ 2.167.280,00) e 01.0005.95 (R\$ 145.500,00);

b) formalização do aditamento de 3 (três) contratos firmados com a DATABRASIL, sem a apresentação das devidas justificativas;

c) contratação emergencial da entidade RACIMEC Eletrônica e Serviços Ltda. para execução de serviços de leitura ótica em cerca de 13 milhões de documentos, embora as situações de emergência, além de serem revestidas de imprevisibilidade, não podem ser decorrentes da falta de planejamento administrativo, para justificarem a ausência de certames licitatórios;

d) contratação direta, sob alegação de inexigibilidade, das empresas DATABRASIL e IDORT para continuação dos serviços de consultoria e assistência técnica.

5. Em atendimento, o responsável encaminhou as justificativas de fls. 75/78, as quais foram assim destacadas e examinadas pelo Analista encarregado da instrução (fls. 79/85), devendo ser observado que as impropriedades acima consignadas (letras **a** a **d**) correspondem aos itens 3.1 a 3.4 da citada instrução:

“5.1.1. Relativo ao item 3.1: o Responsável informa que *‘Foram feitas pesquisas de caráter informal, quando verificou-se que os preços dos serviços contratados estavam coerentes com os praticados pelo mercado (...)’*.

5.1.2. Aduz, também, ao fato de que as entidades contratadas encontravam-se de acordo com os atributos estabelecidos no inciso XIII, do art. 24 do Estatuto de Licitações e Contrato, e que *‘a DATAPREV interpretou que não haveria necessidade*

de se instruir os processos com as pesquisas de preços, pois o art. 26 estabelece que o processo será instruído no que couber’.

5.2. Relativo ao item 3.2: a Entidade informou que os aditamentos referem-se a *‘complementação aos contratos principais previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 para a cobertura, quando necessário, das despesas de locomoção e hospedagem dos consultores (...) Cabe mencionar que foram utilizados e pagos apenas R\$ 10.194,65 do total estimado contratado de R\$ 312.286,04, relativos aos 3 aditivos’.*

5.3. Relativo ao item 3.3: os principais elementos aduzidos pela Entidade foram:

5.3.1. O equipamento de leitura ótica estava quebrado há mais de 30 dias, com indícios de quebra por sabotagem. O fornecedor de peças dessa máquina alegou ser a mesma bastante antiga, não valendo a pena consertá-la, além de não fornecer a peça de reposição.

5.3.2. *‘Estavam sem processamento, aproximadamente 13 milhões de documentos. Estes benefícios representavam quantidades de benefícios pagos, sem controle’.*

5.3.3. O INSS, a Polícia Federal e a Inspeção Geral do MPAS precisavam de informações oriundas desses documentos *‘para suas ações de combate à fraude e de instrução de processos da Justiça Federal (...) para atendimento de situação que estava causando prejuízo ao erário público, no caso à própria Previdência Social’.*

5.3.4. Foi instaurada uma comissão de sindicância para apurar as responsabilidades decorrentes das constantes quebras da máquina. *‘A comissão (...) apurando que a máquina havia quebrado 14 vezes no período de 1 ano’.*

5.3.5. Com a colaboração do Exército - na segurança e transporte dos documentos de pagamento de benefícios - a Entidade conseguiu obter uma redução dos preços ofertados pela empresa que apresentou a menor proposta de preços para a leitura ótica dos documentos. A propósito, *‘foi feita pesquisa de preços entre 3 empresas para a realização dos serviços’.*

5.3.6. *‘Como resultado da leitura ótica dos documentos represados, logrou-se identificar diferenças num total de R\$ 16.638.628,97 (...) em busca de informações, para instrução de processos, principalmente na elucidação de fraudes (...)’.*

5.4.1. Relativo ao item 3.4: as contratações foram fundamentadas no *caput* do art. 25 do Estatuto de Licitações devido a *‘impossibilidade de se licitar o serviço, considerando a metodologia anteriormente utilizada, e ainda em razão da sua complexidade e peculiaridade, ficando demonstrada a singularidade (...)’.*

5.4.2. O segundo termo aditivo ao contrato 01.0099.96, firmado com a DATABRASIL *‘foi enquadrado no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a necessidade de prorrogação dos serviços para complementação e ajuste (...) essa contratação não poderia ser enquadrada no art. 65, inciso I, alínea ‘b’ da Lei nº 8.666/93, pois além de ser a contratação, em tela, uma prorrogação da anterior, o acréscimo quantitativo suplantava os limites permitidos (...)’.*

6. Impende salientar que não foram aduzidos novos elementos conexos, que sustentassem as justificativas apresentadas.

7. Com base nos elementos apresentados, são procedidos, a seguir, os exames das razões de justificativas expostas pelo Responsável. A análise dos dispositivos legais pertinentes, bem como das interpretações doutrinária e jurisprudencial desta Corte, foi desenvolvida na instrução contida às fls. 48/64. Destarte, serão discorridos, essencialmente, os aspectos fáticos e as suas possíveis conseqüências.

7.1.1. Relativo ao item 3.1: os esclarecimentos prestados são *ipsis litteris* idênticos aos já apresentados anteriormente, contidos às fls. 46. Devidamente analisados, na ocasião, consigna-se ressaltar o comentário contido no item 62.1 (fls. 61). Deduz-se, portanto, que a expressão '*no que couber*' não é pertinente *in casu*, haja vista que a contratação direta sob a égide do inciso XIII, do art. 24 da Lei nº 8.666/93, não inviabiliza o atendimento ao inciso III, de seu art. 26. Conclusivamente, a condução do procedimento contratual ocorreu ao arpejo da legislação vigente. Ademais, '*as pesquisas de caráter informal*', sem a constituição de documentação comprobatória, inibem o julgamento quanto aos princípios basilares de impessoalidade e moralidade, não sendo, desse modo, práticas compatíveis com o tratamento da coisa pública.

7.1.2. No que tange a contratações efetuadas ao amparo do inciso XIII, do art. 24, remete-se aos comentários ínsitos às fls. 50/5, em especial, aos itens 15, 20, 21, 22 e 29. Ressalta-se o voto contido na DS-0016-03/96-P, no qual evidenciou-se indícios de superfaturamento no serviço prestado por uma fundação sem fins lucrativos e discorreu-se sobre a necessidade de realização de certame licitatório nos casos em que se constatar a existência de mais de uma instituição que atenda os requisitos necessários.

7.1.3. Ratifica-se, também, a proposição contida no item 29 (fls. 55) para que seja disciplinado o procedimento contratual efetuado ao lastro do referido inciso, de sorte a diferenciar, adequadamente, medidas discricionárias de liberalidades administrativas. Evidencia-se que, apenas no espaço amostral constituído pelas contratações, em comento, e sob a guarida, direta ou indireta, desse dispositivo legal, despendeu-se o montante de R\$ 4.427.948,21, no período de cerca de 6 meses.

7.2.1. Relativo ao item 3.2: a razão fundamental que motivou o questionamento quanto aos termos aditivos dos contratos firmados com a DATAPREV, foi obter explicações sobre a reiterada prática da Entidade de aditar os contratos celebrados com essa empresa, a título de '*despesas de locomoção e hospedagem de consultores*'.

7.2.2. A ausência de justificativas quanto às alterações contratuais revestem-se, naturalmente, de falhas de natureza formal. O que se procura trazer a baila, é o procedimento renitente da Instituição em dilatar os valores contratados sob a rubrica de pagamento de despesas de viagens dos contratados. E, com exceção ao primeiro termo aditivo ao contrato 01.0099.96 - cujo acréscimo contratual foi de 20% do valor original - todos os demais aditamentos foram efetivados no limite máximo de 25%, estatuído no § 1º do art. 65, da Lei das Licitações.

7.2.3. De acordo com as informações prestadas, o Responsável asseverou que, do montante total aditado, no valor de R\$ 312.286,04, foram efetivamente pagos R\$ 10.194,65, para pagamento de despesas de viagens.

7.2.3.1. Não obstante, esses elementos não foram corroborados com o fornecimento de documentação comprobatória.

7.2.4. Assim como na apreciação do tópico anterior, objetiva-se demonstrar que a Entidade, conquanto não agindo explicitamente ao arrepio da lei, efetiva atos que podem ser extensivos à legitimidade no que tange a consecução do interesse público.

7.3.1. Relativo ao item 3.3: remetendo-se aos itens 32, 36 e 38 (fls. 55/6) depreende-se que as contratações amparadas no inciso IV, do art. 24 da Lei das Licitações, devem ser revestidas de imprevisibilidade da situação que as caracterizaram, bem como esse dispositivo não pode ser utilizado para justificar contratações decorrentes de imprevidência administrativa.

7.3.2. Pertine aludir ao TC-575.322/92-6, cópia às fls. 29/37, no qual o atual Presidente da Entidade foi um dos responsáveis ouvidos em audiência, em decorrência da contratação direta de empresa prestadora de serviços de transcrição de dados, cujo contrato original foi aditado 7 (sete) vezes (fls. 29 e 39).

7.3.2.1. Extraíndo, parcialmente, o item 7 do Voto do Ministro-Relator (fls. 35), *‘(...) nos casos em que a infração cometida não implica em danos materiais ao erário, a jurisprudência desta Casa (...) limitando-se a expedir determinações pertinentes com vistas a evitar repetições das práticas inquinadas, mormente (...) ato impugnado foi praticado nos primeiros meses da novel legislação relativa a licitações e contratos administrativos (sublinhamos) (...)’*. A Decisão correspondente (fls. 37), determinou à Entidade que *‘(...) observe fielmente as disposições da Lei nº 8.666/93, notadamente no que tange aos arts. 2º, 3º (sublinhamos) 60 e 116 daquele Estatuto’*.

7.3.2.2. Evidencia-se, destarte, que mesmo após a consolidação e assimilação dos ditames prescritos na Lei nº 8.666/93, a Entidade manteve a prática de atos inquinados, como pode-se depreender da contratação direta da RACIMEC para a execução de serviços inerentes a sua própria finalidade, somente após a constatação do número expressivo de 13 milhões de documentos não processados. Face a importância da tempestividade da execução desses serviços para diversos órgãos públicos federais, inclusive para a detecção de fraudes (ver itens 5.3.3. e 5.3.6, retro), a sua contratação em caráter emergencial permite inferir a caracterização de imprevidência Administrativa nessa Entidade.

7.4.1. Relativo ao item 3.4: consigna-se salientar que a inexigibilidade do procedimento licitatório decorre da inviabilidade da competição e, que, em especial, nos casos de contratação de serviços técnicos, essa característica provém da singularidade dos serviços contratados. Ou seja, remetendo-se à doutrina transcrita no item 50.1 (fls. 58) *‘(...) é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço’*.

7.4.2. Faz-se remissão ao item 53.1 (fls. 59) para ilustrar faticamente, nas contratações *sub examine*, um exemplo em que a singularidade alegada pelo Responsável pode ser submetida à análise de falsificabilidade. O objeto do contrato 01.0005.95, firmado com a IDORT, em 15/01/96 (Vol. I, fls. 62/8), é a prestação de *‘consultoria e assessoria técnica, visando a implementação do modelo resultante de reestruturação da Empresa (...)’*. Observa-se, ademais, que o objeto da proposta de

serviços que substantivou o contrato 01.856/95, firmado em 04/07/95 (Vol. I, fls. 7/12), com a DATABRASIL era a *'prestação de consultoria e assistência técnica visando o ajuste do perfil técnico da empresa, consoante com a sua rearquitetura, envolvendo o levantamento do perfil de pessoal, tendo como meta a reestruturação funcional'* (Vol. I, fls. 2). Infere-se, portanto, a contratação da IDORT, sob alegação de inexigibilidade oriunda da singularidade dos serviços, não obstante a prestação de serviços semelhantes, por parte da DATABRASIL, dentro de um mesmo contexto espaço-temporal.

7.4.3. Atinente aos elementos aduzidos pelo Responsável, e expresso no item 5.4.2, retro, exarou-se a efetivação de mais um termo aditivo a um contrato originário de uma contratação direta. A diligência promovida na Entidade, estendeu-se, nas contratações firmadas com a DATABRASIL, até o 1º Termo Aditivo ao contrato 01.0099.96, de 08/02/96. Na apresentação de suas razões de justificativas, em 17/12/97, o Responsável aduziu o fato de que foi firmado um segundo aditivo ao contrato e que, o acréscimo efetuado foi superior ao limite legal de 25%.

8. Conclusivamente, os atos administrativos evidenciados e a apreciação das razões de justificativas apresentadas denota, s.m.j., que as contratações das empresas IDORT e DATABRASIL realizadas sob o abrigo do inciso XIII, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, malgrado a previsão legal, deveriam ser revestidas do devido processo licitatório, mormente, quando efetivadas sem a devida justificativa de preço, prescrita no inciso III, do art. 26 dessa lei. Adicionalmente, ressalta-se a prática renitente da Entidade em aditar os contratos, gerando acréscimos àqueles valores originais, para os quais a Entidade não apresentou justificativas de preço.

8.1. Alusivamente às contratações efetivadas sob regime de inexigibilidade, evidenciou-se a inexistência de singularidade de serviços, assim como os seus procedimentos contratuais não foram suplementados pela devida justificativa de preços.

8.2. No que tange a contratação da RACIMEC, os elementos aduzidos não lograram justificar a contratação emergencial, haja vista que a necessária providência administrativa para a atividade de processamento dos documentos comprovantes de pagamentos de benefícios, agravada por sua importância para vários órgãos da Administração Pública Federal, não é condizente com o acúmulo de 13 milhões de documentos, nem com a inépcia para a recuperação de leitura ótica.

8.3. Salienta-se que as contratações diretas apreciadas - contratos com a DATABRASIL, IDORT e RACIMEC - totalizaram R\$ 7.547.948,21. Essas despesas foram incorridas em um prazo de, apenas, cerca de seis meses, contados a partir de julho/95."

6. Ante o exposto, a instrução dos autos concluiu seu parecer propondo, com a anuência do Sr. Diretor-Substituto da 4ª DT da SECEX/RJ, que se:

a) conheça, nos termos do art. 53 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 212 e 213 do RITCU, da presente denúncia, para, no mérito, julgá-la procedente;

b) rejeite as razões de justificativas aduzidas pelo responsável, Sr. Ruy Lourenço Martins, por não haverem logrado elidir as contratações diretas das entidades DATABRASIL Pesquisa e Informação, Instituto de Organização Racional do Traba-

lho do Rio de Janeiro e RACIMEC - Eletrônica e Serviços Ltda, aplicando-se, em consequência, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 220, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, multa ao responsável supramencionado;

c) autorize, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso o responsável não efetue o recolhimento no prazo estipulado;

d) determine à DATAPREV que proceda a estrita obediência dos dispositivos constantes da Lei nº 8.666/93, em especial, de seus arts. 2º e 3º, assim como, realize ampla pesquisa de mercado, por ocasião da contratação direta de entidades, com base nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, e procedendo as instruções requeridas no parágrafo único do art. 26, do citado diploma legal;

e) dê conhecimento do teor do pronunciamento desta Corte, objeto do processo nº DC-0347-22/94-P, à DATAPREV, determinando que as contratações diretas a serem efetuadas sob o amparo do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, atendam os pressupostos básicos necessários à caracterização da situação de emergência;

f) cientifique ao denunciante da Decisão a ser adotada nos autos, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem;

g) delibere, com fulcro na Súmula 222 e em seus fundamentos legais, sobre os procedimentos que devem ser observados para melhor disciplinar as contratações diretas, efetuadas sob a égide do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93;

h) cancele a nota de sigilo que recai sobre os autos;

i) arquite o presente processo.

7. Por sua vez, o Secretário de Controle Externo, após ter manifestado sua concordância com a proposição supra, formulou as seguintes considerações pertinentes à proposição contida na letra “b” supra:

“Considerando-se as alegações do responsável no sentido de que as contratações diretas das empresas RACIMEC e DATABRASIL se deram para atendimento de circunstâncias específicas vivenciadas pela empresa (fls. 76 - item c e fls. 77 - item 4);

Considerando-se que não foram identificados débitos ou quantificados danos ao erário em decorrência das impropriedades constatadas;

Considerando-se que não restaram caracterizadas nos autos as figuras do desfalque, do locupletamento, ou do desvio de recursos;

Considerando-se que houve sim falta de planejamento e de concreta previsibilidade de procedimentos formais necessários às contratações sob comento;”

8. Diante disso, propôs, alternativamente, se assim entender o Tribunal, a dispensa das proposições relativas à aplicação de multa ao responsável e autorização de cobrança executiva, caso do não atendimento da notificação, sem prejuízo da adoção da já mencionada proposta ínsita na letra “d” das conclusões da instrução.

9. Em atendimento à solicitação deste Relator, conforme Despacho de fl. 87, o Ministério Público pronunciou-se no mérito nestes termos (fl. 88):

“3. Como demonstrado nos pareceres insertos nos autos, a Denúncia mostrou-se procedente. De fato, foi verificada a utilização indevida dos institutos da dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como de prorrogação contratual, pela DATAPREV.

4. Nesse contexto, convém lembrar que a licitação é o instrumento por meio do qual visa a Administração Pública obter as propostas mais vantajosas, assim como garantir o princípio constitucional da isonomia entre os eventuais participantes do certame. A dispensa e a inexigibilidade de licitação são exceções à essa regra e, portanto, devem ser utilizadas com cautela e somente quando presentes todos os requisitos exigidos pela Lei. O que se observou neste processo foi a utilização indiscriminada desses institutos, em alguns casos em decorrência de clara negligência do gestor, com um dispêndio, num prazo de cerca de seis meses, do valor de R\$ 7.547.948,21, sendo que 95% dele, no período de julho a setembro de 1995.

5. Assim, em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento oferecida às fls. 84/85, inclusive com a aplicação, ao responsável, da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92.”

É o Relatório.

VOTO

10. Consoante se verifica do relatório precedente, a Unidade Técnica, acompanhada pela Procuradoria, entende que restou demonstrada a procedência da denúncia sob exame, porquanto foram violados dispositivos da Lei nº 8.666/93, consistentes na inexistência de justificativa de preço para a contratação direta de empresas, indevida utilização dos institutos da dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como de prorrogação contratual, pela DATAPREV.

11. Quanto à inexistência de justificativa de preço, é inegável a falha cometida pelo gestor, que admite em seus esclarecimentos a realização apenas de pesquisas de caráter informal objetivando verificar se os preços contratados estavam coerentes com os de mercado. Contudo, além de sua característica acessória, é de se notar que tal impropriedade resultou de interpretação equivocada da norma por parte da DATAPREV, que, diante do fato das entidades contratadas encontrarem-se de acordo com as exigências estabelecidas no inciso XIII, do art. 24 da Lei nº 8.666/93, considerou desnecessário instruir os processos com as correspondentes pesquisas de preços, posto que o art. 26 estabelece que o processo será instruído no que couber.

12. Por oportuno, vale registrar que a correta exegese do mandamento legal supra não tem-se mostrado pacífico no âmbito da Administração Pública, consoante assim observa o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*in* Contratação Direta Sem Licitação, Ed. Brasília Jurídica, 1ª ed., p. 286): “A inviabilidade de competição presente nos casos de inexigibilidade de licitação e, em alguns casos, a singularidade do objeto pretendido, tem levado muitos órgãos a desconsiderar os preceitos dos arts. 25, § 2º, e 26, inciso III, da Lei nº 8.666/93.”

13. No que diz respeito à utilização inadequada do instituto da dispensa de licitação, duas situações sobressaem dos autos. A primeira reporta-se à

contratação emergencial da entidade RACIMEC Eletrônica e Serviços Ltda. para execução de serviços de leitura ótica em cerca de 13 milhões de documentos represados. Referida contratação é condenada nos pareceres exarados nos autos pela compreensão de que, na espécie, restou caracterizada a imprevidência administrativa, não sendo, portanto, aplicável o art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 a justificar a ausência de certame licitatório.

14. Quanto à questão da imprevidência administrativa aqui anotada, trago à colação alguns fatos retirados dos autos para uma melhor compreensão da matéria. De início, impõe ser dito que o Presidente da DATAPREV após instado pelo Superintendente no Rio de Janeiro tomou ciência de que o equipamento de leitura ótica das Autorizações de Pagamento de Benefícios - APB's estaria quebrado há mais de 30 dias (na época) e que sua recuperação, segundo o fornecedor, era inviável, face sua antigüidade. Tal informação foi ratificada posteriormente pela matriz.

15. Outrossim, chamou-se atenção para o fato de que referido equipamento tinha capacidade para processar cerca de 1.000.000 documentos/dia e que chegavam à DATAPREV/RJ em torno de 650.000 documentos/mês, havendo, contudo, aproximadamente 13 milhões de documentos represados, referentes a benefícios pagos, sem controle.

16. Cumpre lembrar que, conforme informação da Comissão de Sindicância constituída pela Direção da DATAPREV para apurar responsabilidades, não foi possível identificar os responsáveis diretos, tendo sido apurado apenas que a máquina havia quebrado 14 (quatorze) vezes no período de 1 (um) ano, parecendo-me, portanto, explicar em parte uma das causas para o grande volume de documentos não controlados.

17. Assim, diante desse quadro e do fato do INSS necessitar de informações oriundas desses documentos para seu trabalho normal, bem assim a Polícia Federal e a Inspeção do MPAS para ações de combate à fraude e de instrução de processos na Justiça Federal, o Presidente da DATAPREV, apoiado em parecer favorável da Consultoria Jurídica daquela Entidade, não hesitou “numa contratação emergencial para atendimento de situação que estava causando prejuízo ao erário público, no caso à própria Previdência Social”.

18. A par de tudo isso, não se pode perder de vista que aludida contratação emergencial foi precedida de coleta de preços formalmente apresentada por 3 (três) empresas do ramo, tendo a Presidência da DATAPREV promovido gestões na busca de uma solução mais barata, tendo, ao final, obtido uma redução do valor unitário junto à RACIMEC, empresa que cotou inicialmente a proposta de menor preço.

19. Importante destacar que a proposta final acertada foi da ordem de R\$ 0,24/documento processado, inferior, portanto, aos R\$ 0,54 e R\$ 0,27 (fl. 128 do Vol.) anteriormente recebidos pela DATAPREV do INSS por benefício processado, não havendo, pois, que falar em prejuízo ao erário, já que ao INSS não foi imposto nenhum acréscimo de despesa na obtenção de informações de seu

interesse oriundas dessas Autorizações de Pagamento Benefícios (APB's) não processadas.

20. Como se pode notar, a conduta do gestor não pode ser classificada como negligente, pois ao tomar ciência exata da situação crítica, adotou, de pronto, medidas que se faziam necessárias, que no caso específico foi a contratação direta, sob o pálio do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, ante a situação de emergência configurada.

21. Quanto a esse dispositivo legal mencionado, oportuno se faz transcrever do magistério do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, *in* Contratação Direta Sem Licitação, Ed. Brasília Jurídica, 1ª ed., p. 170, o seguinte trecho:

“Efetivamente se ficar caracterizada a emergência e todos os outros requisitos estabelecidos nesse dispositivo, que serão estudados a seguir, pouco importa que a emergência esteja relacionada à inércia do agente da administração ou não! Caracterizada a tipificação legal, não pode a sociedade ser duplamente penalizada pela incompetência dos servidores públicos ou agentes políticos: dispensa-se a licitação em qualquer caso.”

22. Vê-se, portanto, que, mesmo que não fosse afastada a hipótese de incúria administrativa do Presidente à época da DATAPREV, Sr. Ruy Lourenço Martins, ainda assim penso que, diante de situação emergencial qualificada, poderia se prescindir de licitação, na forma estabelecida no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, cabendo tão-somente responsabilizar o agente público por sua desídia.

23. Por derradeiro, compete comentar que, ao examinar este quesito, a instrução do feito faz alusão ao TC-575.322/92-6, no qual o Sr. Ruy Lourenço Martins “foi um dos responsáveis ouvidos em audiência, em decorrência da contratação direta de empresa prestadora de serviços de transcrição de dados”. Após transcrever excerto do Voto do Relator, destacou que a “Decisão correspondente (fls. 37), determinou à Entidade que ‘(...) observe fielmente as disposições da Lei nº 8.666/93, notadamente no que tange aos arts. 2º, 3º (...) 60 e 116 daquele Estatuto’.

24. Ocorre que nos fundamentos dessa Decisão ficou, também, assente no Voto do Relator que não se justificava a aplicação de multa proposta aos responsáveis, porquanto “ficou evidenciado nos autos que não houve superfaturamento nos serviços contratados, nem se verificou a ocorrência de prejuízo ao erário com a execução do questionado ajuste, (...)”. Ademais disso, referida deliberação (Decisão nº 281/96 - Plenário) foi prolatada na Sessão de 22/05/1996, posterior, portanto, aos atos aqui questionados (exercício de 1995), bem como por se tratarem de situações de distintos contornos, não sendo plausível, de consequente, qualquer ilação a respeito de uma possível recalcitrância do responsável nestes autos.

25. A outra questão que se apresenta à discussão, pertine à contratação direta, sob alegação de inexigibilidade, das empresas DATABRASIL e IDORT para continuação dos serviços de consultoria e assistência técnica. Nesse caso, a DATAPREV alega que tais contratações foram fundamentadas no *caput* do art.

25 do Estatuto de Licitações devido a “*impossibilidade de se licitar o serviço, considerando a metodologia anteriormente utilizada, e ainda em razão da sua complexidade e peculiaridade, ficando demonstrada a singularidade (...)*”.

26. Quanto a esse ponto, a instrução dos autos, ao confrontar os objetos de contratos firmados com as empresas DATABRASIL e IDORT, logrou demonstrar que ambas realizaram serviços semelhantes à DATAPREV, dentro de um mesmo espaço-temporal, invalidando, assim, a tese de inviabilidade de competição para sustentar a contratação direta das referidas empresas.

27. É de se notar, entretanto, que em favor do gestor atua o fato de sua decisão ter se pautada em conformidade com o parecer técnico da Consultoria Jurídica da DATAPREV e também em razão da norma conter um certo grau de subjetividade na conceituação de singularidade, exigindo, assim, uma inteligência mais acurada de suas finalidades, notadamente por não se tratar de dispositivo legal de aplicação incontroversa.

28. Malgrado essa inobservância da norma, entendo, todavia, na mesma linha de argumentação contida no Voto do Relator referente ao TC-575.322/92-6 (antes citado - Decisão Plenária nº 281/96), que não tendo se verificado a ocorrência de prejuízo ao erário com a execução da questionadas contratações diretas, não se justificaria a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/92, haja vista que, “*nos casos em que a infração cometida não implica em danos materiais ao erário, a jurisprudência desta Casa tem orientado para uma ação mais pedagógica por parte desta Corte, limitando-se a expedir as determinações pertinentes com vistas a evitar repetições das práticas inquinadas(...)*”.

29. Não se pode olvidar que, caso fosse admitida a aplicação da sanção prevista no dispositivo legal supra, na forma proposta nos pareceres precedentes, imperioso seria o envio posterior destes autos ao d. Ministério Público, para avaliar da necessidade de oferecer proposição de reabertura das contas da Entidade, relativas ao exercício de 1995, porquanto estas foram julgadas regulares pelo Tribunal, conforme Relação nº 4/97, não sendo, portanto, compatível com a sanção proposta nestes autos.

30. Portanto, ante as considerações acima e, ainda, tendo em vista que as alegações do responsável no sentido de que as contratações diretas das empresas RACIMEC e DATABRASIL se deram para atendimento de circunstâncias específicas vivenciadas pela empresa, que não foram identificados débitos ou quantificados danos ao erário em decorrência das impropriedades constatadas, bem como não restaram caracterizadas nos autos as figuras do desfalque, do locupletamento, ou do desvio de recursos, entendo que a melhor forma de decidir nestes autos se harmoniza com a proposta alternativa oferecida pelo Sr. Secretário de Controle Externo, ou seja a não aplicação da multa ao gestor, sem prejuízo, todavia, de se fazer determinações com vistas a evitar a repetição das impropriedades efetivamente evidenciadas.

Assim, com escusas por divergir, em parte, dos pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva

Em exame processo de Denúncia concernente à prática de contratações irregulares efetuadas pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV.

2. Realizadas as devidas audiências e instruído o processo pela Unidade Técnica competente, os autos foram encaminhados ao Ministério Público em atendimento ao r. Despacho do eminente Ministro-Relator VALMIR CAMPELO.

3. Como demonstrado nos pareceres insertos nos autos, a Denúncia mostrou-se procedente. De fato, foi verificada a utilização indevida dos institutos da dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como de prorrogação contratual, pela DATAPREV.

4. Nesse contexto, convém lembrar que a licitação é o instrumento por meio do qual visa a Administração Pública obter as propostas mais vantajosas, assim como garantir o princípio constitucional da isonomia entre os eventuais participantes do certame. A dispensa e a inexigibilidade de licitação são exceções à essa regra e, portanto, devem ser utilizadas com cautela e somente quando presentes todos os requisitos exigidos pela Lei. O que se observou neste processo foi a utilização indiscriminada desses institutos, em alguns casos em decorrência de clara negligência do gestor, com um dispêndio, num prazo de cerca de seis meses, do valor de R\$ 7.547.948,21, sendo que 95 % dele, no período de julho a setembro de 1995.

5. Assim, em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento oferecida às fls. 84/85, inclusive com a aplicação, ao responsável, da multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92.

DECISÃO Nº 481/2000 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-018.256/95-3 (Sigiloso c/ 1 volume)
2. Classe de Assunto: VII - Denúncia
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 35, § 4º, II, da Resolução TCU nº 77/96)
4. Entidade: Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Dr^a Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: SECEX/RJ
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE, com fundamento nos arts. 53 e 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 212 e 213 do Regimento Interno do TCU:

¹ Publicada no DOU de 23/06/2000.

8.1. conhecer, nos termos do art. 53 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 212 e 213 do RITCU, da presente denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

8.2. determinar à DATAPREV que proceda a estrita obediência dos dispositivos constantes da Lei nº 8.666/93, em especial, de seus arts. 2º e 3º, assim como, realize ampla pesquisa de mercado, por ocasião da contratação direta de entidades, com base nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, e procedendo as instruções requeridas no parágrafo único do art. 26, do citado diploma legal;

8.3. determinar, ainda, que somente dispense o procedimento licitatório por inexigibilidade, com base no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/93, quando efetivamente restar caracterizada a inviabilidade da competição;

8.4. dar conhecimento ao interessado do teor desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam;

8.5. retirar a nota de “sigilo” aposta aos autos;

8.6. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 22/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 07/06/2000 – Extraordinária de caráter reservado.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira.

11.2. Ministro com voto vencido: Adylson Motta.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
na Presidência

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

**SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA RECEITA
FEDERAL - 9ª REGIÃO FISCAL/PR - AUDITORIA EM
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO
Relatório de Auditoria**

Ministro-Relator Bento José Bugarin
Ministro-Revisor Humberto Guimarães Souto

Grupo: II - Classe V - Plenário

TC-007.369/1999-9

Natureza: Relatório de Auditoria.

Processo apenso: TC-011.769/1999-8 (Representação formulada pela empresa Localfrio Armazéns Gerais Frigoríficos S/A acerca de licitação abordada no Relatório de Auditoria).

Órgão: Superintendência Regional da Receita Federal - 9ª Região Fiscal (PR).

Responsável: Nauray Fragoso Tanaka, Superintendente.

Ementa: Auditoria realizada pela SECEX/PR no procedimento licitatório levado a efeito pela Superintendência Regional da Receita Federal na 9ª Região Fiscal objetivando a contratação de empresa permissionária de serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias em Estação Aduaneira Interior (EADI). Constatação de falhas na metodologia de cálculo utilizada pelo edital de licitação que permitem ou mesmo incentivam a cotação de tarifas a preços simbólicos ou irrisórios. Não-indicação no edital e também no respectivo contrato dos bens reversíveis, contrariamente ao que preconiza a legislação própria. Determinações. Juntada dos autos ao processo que trata do acompanhamento da licitação de outorga de permissão da EADI objeto do Relatório de Auditoria. Ciência da decisão à empresa licitante que representou contra a mencionada licitação.

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria realizada pela SECEX/PR na Superintendência Regional da Receita Federal na 9ª Região Fiscal (PR), tendo por objeto o exame da licitação destinada à contratação de permissionária, pelo prazo de 10 (dez) anos, para prestação de serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias em geral na Estação Aduaneira Interior (EADI) a ser instalada no Município de Curitiba ou de São José dos Pinhais - Concorrência SRF/SRRF/9ª RF – n° 02/98.

2.A equipe produziu extenso e bem elaborado Relatório, o qual se encontra às fls. 01/39 dos autos.

3. Na primeira parte do Relatório (fls. 1/6), a equipe descreve, de forma didática, os principais conceitos a respeito do assunto, extraídos da literatura especializada, bem como os aspectos operacionais envolvidos na instalação de uma EADI.

4. Segundo o Relatório, já se encontram instaladas e em funcionamento na 9ª Região Fiscal seis estações aduaneiras interiores (também conhecidas como portos secos), e outras oito estão sendo licitadas, inclusive a que é objeto da presente auditoria. Algumas EADIs foram visitadas pela equipe, sendo o resultado dessas visitas abordado ao longo deste Relatório.

5. Informa ainda a equipe que a EADI, objeto da licitação em exame, poderá receber, sob controle aduaneiro, mercadorias importadas e as destinadas à exportação, devendo nela serem executados serviços de processamento de despacho aduaneiro.

6. A partir do item 8 do Relatório, a equipe passa a apresentar os aspectos relacionados com a Concorrência SRF/SRRF/9ª RF – nº 02/98, objetivo principal da auditoria. Apresento a seguir as principais constatações, considerações e conclusões a que chegou a equipe, mediante transcrição ou comentários de trechos do respectivo Relatório.

7. Quanto à fase de habilitação

7.1- na 1ª reunião da comissão de licitação, ocorrida em 26/05/1998, procedeu-se ao recebimento dos envelopes contendo os documentos de habilitação e de classificação dos licitantes, tendo sido entregues envelopes por 13 (treze) empresas, que receberam da equipe os códigos de L01 a L13;

7.2- “da 2ª à 5ª reunião, realizadas entre 27/05/1998 e 01/06/1998, foram realizados exames dos documentos de habilitação entregues pelas empresas licitantes...”;

7.3- “o relatório do julgamento de habilitação, datado de 14/10/1998, considerou inabilitadas 11 empresas, restando habilitadas apenas os licitantes L05 e L07, conforme publicado no DOU de 16/10/1998”;

7.4- “o resultado final das habilitações, após os recursos e suas impugnações, foi apresentado em 11/11/1998. A Comissão de Licitação reformou sua decisão anterior para habilitar as empresas L08 e L12, mantendo a habilitação das empresas L05 e L07 (publicado no DOU de 23/11/1998).”

7.5- sete mandados de segurança foram impetrados por nove licitantes, tendo a maioria por objeto a permanência na licitação das empresas inabilitadas.

8. Quanto à fase de classificação

8.1- “a 7ª Reunião da Comissão de Licitação, ocorrida em 01/12/1998, que tinha por finalidade a abertura dos envelopes contendo os documentos da proposta das empresas licitantes habilitadas, foi suspensa em função da concessão de medidas liminares;

8.2- o Tribunal Regional Federal da 4ª Região concedeu em despacho, exarado no Agravo de Instrumento nº 1998.04.01.092952-9/PR, efeito suspensivo para permitir o prosseguimento do processo licitatório”, tendo a abertura dos envelopes sido marcada para 23/02/1999 (DOU – 19/02/1999);

8.3- “a abertura dos envelopes contendo os documentos de proposta dos licitantes habilitados ocorreu na 8ª Reunião, de 23/02/1999; seis licitantes tiveram seus envelopes abertos através de liminar em Mandado de Segurança;

8.4- a licitante L13 teve autorizada sua participação no processo licitatório em virtude de Despacho em Agravo de Instrumento nº 1998.04.01.092957-8/PR, de 05/02/1999 (Mandado de Segurança nº 98.27913-0) ...”;

8.5- “a abertura do envelope da licitante L13 ocorreu na 9ª Reunião da Comissão Especial de Licitação, em 07/03/1999;

8.6- o Relatório de Julgamento de Classificação, com data de 08/03/1999, considerou classificada em 1º lugar a empresa EADI Sul Terminal de Cargas Ltda. (DOU – 10/03/1999);

8.7- nessa mesma data, foi comunicada a desistência por parte da empresa Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos da ação de Mandado de Segurança impetrado na 6ª Vara Federal de 1ª instância em Brasília/DF;

8.8- foi elaborado em 31/03/1999 o Relatório do Exame e Deliberação sobre Recursos/Impugnações interpostos, referente ao Julgamento da Classificação das Propostas;

8.9- em 01/04/1999 foram indeferidos os recursos interpostos e mantida a decisão com relação à classificação dos licitantes (DOU – 20/04/1999)”.

9. Quanto à situação atual do processo licitatório

9.1- informam os Analistas que “a Comissão Especial de Licitação aguarda decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região para, em seguida, encaminhar o processo ao Superintendente, com vistas à homologação do resultado”.

10. Análise do Edital

10.1- “Os editais de licitação referentes às concessões para prestação de serviços de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores são elaborados pelas Superintendências Regionais da Receita Federal, com base em uma minuta de edital preparada pela Secretaria da Receita Federal para uso em âmbito nacional, de forma que os critérios para habilitação e classificação de propostas são estabelecidos de maneira uniforme em todas as licitações da espécie.

10.2- Uma observação mais atenta dos critérios de pontuação adotados nessa minuta de edital, entretanto, permite antever a possibilidade da ocorrência de distorções significativas na atribuição de pontos para as propostas dos licitantes, fazendo com que logrem melhor classificação propostas que não necessariamente sejam mais vantajosas para o interesse público. Como agravante, é possível ao licitante adequar sua proposta com o intuito de obter vantagens no processo licitatório, sem para isso ter que reduzir suas expectativas de lucro.

10.3- Para melhor esclarecer essa questão, procederemos, inicialmente, à descrição sucinta dos critérios para pontuação das propostas constante do edital (Anexo II, fls. 54/55 e 60/62). São cotadas no total vinte tarifas, igualmente divididas entre tarifas para mercadorias importadas e tarifas para mercadorias destinadas à exportação. Em ambos os casos, as tarifas são distribuídas em três grupos: serviços de armazenagem (três tarifas), serviços de movimentação de carga (seis tarifas) e percentual

de contribuição para o Fundaf (uma tarifa). Atribui-se uma nota final a cada proposta a partir dos seguintes procedimentos, abaixo descritos:

a) para cada item da proposta de preços, procede-se à comparação das tarifas cotadas pelos diversos licitantes, atribuindo-se nota dez à tarifa de menor valor;

b) as notas dos demais licitantes correspondem, para cada item, à razão entre a menor tarifa e a por ele cotada, multiplicada por dez, mantendo-se assim uma relação inversamente proporcional entre as tarifas e as notas (por exemplo, uma tarifa duas vezes maior que a menor tarifa apresentada naquele item recebe nota 5, uma tarifa dez vezes maior que a menor tarifa recebe nota 1, e assim por diante);

c) calcula-se a média aritmética das notas de cada um dos grupos;

d) multiplica-se a nota média do grupo correspondente à contribuição para o Fundaf por 0,2 e as notas dos demais grupos por 0,4 (portanto, as notas referentes à contribuição ao Fundaf representam 20% da nota final e as notas referentes aos serviços de armazenagem e movimentação representam juntas os restantes 80%);

e) multiplica-se a nota média dos grupos correspondentes a mercadorias importadas por 0,4 e dos grupos correspondentes a mercadorias para exportação por 0,6 (portanto, as notas referentes a mercadorias importadas representam 40% da nota final e as notas referentes a mercadorias para exportação representam os restantes 60%);

f) calcula-se a nota final, somando-se as notas já ponderadas dos seis grupos acima descritos.

10.4- A tabela abaixo foi elaborada com o intuito de apresentar de forma detalhada as tarifas constantes do edital, bem como a participação de cada uma delas na nota final da proposta:

Tarifa	Importação	Exportação	Total
Serviços de Armazenagem *	16%	24%	40%
Percentual sobre o valor da mercadoria **	5,33%	8%	13,33%
Tarifa expressa em metro quadrado ocupado	5,33%	8%	13,33%
Tarifa expressa em metro cúbico ocupado	5,33%	8%	13,33%
Serviços de Movimentação	16%	24%	40%
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria paletizada	2,67%	4%	6,67%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria paletizada	2,67%	4%	6,67%
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria não paletizada	2,67%	4%	6,67%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria não paletizada	2,67%	4%	6,67%
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria containerizada	2,67%	4%	6,67%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria containerizada	2,67%	4%	6,67%
Contribuição para o Fundaf	8%	12%	20%
Percentual sobre a renda mensal bruta	8%	12%	20%
TOTAL	40%	60%	100%

* Por período de 10 dias ou fração, para mercadoria importada, e 30 dias ou fração, para mercadoria destinada a exportação.

** Valor CIF de mercadoria importada, valor FOB de mercadoria destinada a exportação.

10.5- A partir dessas informações, é importante destacarmos alguns pontos relevantes para a presente análise. No que se refere à composição das tarifas constantes do edital, observa-se que:

a) dos dez itens a serem cotados nas propostas comerciais, tanto para mercadorias importadas como para as destinadas à exportação, um item refere-se a contribuição para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, da Secretaria da Receita Federal, enquanto os demais nove itens referem-se à prestação de dois tipos de serviços distintos: armazenagem e movimentação de mercadorias;

b) no que concerne aos serviços de movimentação, as mercadorias são classificadas conforme a forma de acondicionamento, podendo ser: paletizada, não paletizada e containerizada;

c) os serviços de armazenagem podem ser cobrados cumulativamente de três formas distintas: em função do valor e da área e volume ocupados em determinado período de tempo;

d) os serviços de movimentação podem ser cobrados cumulativamente de duas formas distintas: em função do peso e do volume da mercadoria;

e) os valores das tarifas possuem unidades de medida distintas, podendo representar: valores percentuais, reais por metro quadrado, reais por metro cúbico ou reais por tonelada.

10.6- Quanto ao peso relativo de cada item na pontuação final das propostas, observa-se que, à exceção da diferenciação existente entre mercadorias importadas e destinadas a exportação, não são utilizados pesos que reflitam a importância relativa entre:

a) os serviços de armazenagem e movimentação (ambas representam 40% da nota final);

b) as diferentes formas de acondicionamento da mercadoria (paletizada, não paletizada e containerizada);

c) as diferentes formas de cobrança para o mesmo serviço (por valor, área e volume, para os serviços de armazenagem, e por peso e volume, para os serviços de movimentação).

10.7- Os aspectos anteriormente considerados podem ser agrupados em três assuntos principais, que serão analisados com maior profundidade nos parágrafos seguintes, com o objetivo de averiguar as causas para as distorções observadas: a metodologia de pontuação, que atribui notas comparativas com base nas propostas feitas pelos licitantes; a estrutura tarifária, que prevê mais de uma forma de cobrança para o mesmo serviço; e a forma como são atribuídos pesos relativos para os itens do edital

10.8- (...) Feitas essas considerações, passemos à avaliação da minuta de edital quanto à observância dos requisitos necessários para a adequada aplicação da metodologia de pontuação adotada.

10.9- A utilização de pesos que não reflitam a importância relativa de cada serviço no cálculo do custo final para o usuário constitui, independentemente dos aspectos metodológicos envolvidos, fator que leva a distorções na classificação das propostas de qualquer licitação. Todavia, a metodologia de pontuação adotada, conforme já visto, pode agravar significativamente as distorções causadas pela pondera-

ção inadequada das tarifas, por incentivar a concentração artificial da carga tarifária sobre itens de maior impacto sobre o preço médio dos serviços prestados. Em função disso, torna-se necessário um cuidado especial, neste caso em particular, na definição dos pesos atribuídos a cada tarifa.

10.10- Não obstante, há diversos indícios que indicam não ter havido uma preocupação maior na atribuição de pesos para a maioria dos itens do edital. A inexistência de ponderação nos aspectos considerados nos itens 'a' a 'c' do parágrafo 13.6 [item 10.6 deste Relatório] provoca distorções no cômputo da nota final das propostas na medida em que, respectivamente:

a) a parcela do custo final referente aos serviços de armazenagem não seja equivalente à referente aos serviços de movimentação;

b) os quantitativos esperados, tanto em tonelageamento como em volume, referentes às mercadorias paletizadas, não paletizadas e containerizadas, não sejam equivalentes;

c) as diferentes formas de cobrança para um mesmo serviço não tenham o mesmo impacto sobre o custo médio dos serviços prestados.

10.11- Consciente dos problemas ocasionados pela atribuição inadequada de pesos aos itens do edital, a Secretaria da Receita Federal elaborou recentemente uma nova minuta de edital, a qual deverá substituir a atualmente vigente em futuras licitações. Essa nova minuta de edital foi encaminhada para apreciação das Superintendências Regionais da Receita Federal durante a execução da presente auditoria, constando do Anexo V (fls. 151/181) deste relatório, e será objeto de análise no item [11] deste relatório.

10.12- Cumpre também observar que, no caso específico da licitação para instalação da EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR, as empresas participantes fizeram estimativas para a composição de suas receitas que diferem consideravelmente dos pesos atribuídos no edital (Anexo III, fls. 92/119). Enquanto o edital estipula pesos idênticos para os serviços de armazenagem e movimentação de mercadorias, em geral os licitantes esperam que os serviços de armazenagem respondam por 90% ou mais das receitas auferidas pelos serviços prestados. Proporções semelhantes são utilizadas nas estimativas de receitas referentes a cargas importadas, ao passo que, pela ponderação utilizada no edital, estas representam apenas 40% da nota final, contra 60% atribuídos às mercadorias destinadas a exportação.

10.13- Quanto às medidas que poderiam evitar a compensação de tarifas entre os itens do edital ... consta do edital a exigência abaixo transcrita:

'3.3.2 Da proposta deverá constar:

(...)

V – Demonstrativos da composição de custos das tarifas a serem cobradas dos usuários pelos serviços de armazenagem e movimentação de mercadorias importadas e destinadas à exportação, discriminando os componentes considerados na formação da tarifa, inclusive a redução motivada pela receita com os serviços acessórios de que trata o item 7.2 deste edital, no caso em que a licitante optar pela prestação de tais serviços.'

10.14- Apesar de não constar do edital nenhum procedimento a ser tomado com relação a esses demonstrativos na análise das propostas comerciais dos licitantes (ao contrário do que ocorre com os demais incisos deste mesmo item do edital), pode-se inferir que tais informações foram exigidas com o objetivo de verificar a exequibilidade das propostas apresentadas. Trata-se, no entanto, de medida pouco eficaz nesse sentido, haja vista não terem sido definidos quaisquer parâmetros a partir dos quais seja possível avaliar uma proposta como sendo inexequível. Na ausência desses dados, torna-se impossível conceber uma situação na qual a Comissão de Licitação consideraria uma proposta inexequível, com base numa avaliação apenas subjetiva desses demonstrativos.

10.15- De fato, verificou-se durante a execução de auditoria que a Comissão de Licitação não efetua qualquer procedimento com relação a esses demonstrativos. Particularmente no caso da empresa EADI Sul, vencedora da licitação, pode-se observar que os demonstrativos da composição de custos apresentados (Anexo III, fls. 90/91) não contêm quaisquer informações que permitam verificar a exequibilidade da sua proposta.

10.16- Outro fator que pode influenciar a compensação entre tarifas refere-se à composição das tarifas cobradas pelas empresas prestadoras dos serviços licitados, que, juntamente com a exigência de demonstração da composição de custos, poderia restringir as distorções daí decorrentes na medida em que fossem diferenciados entre si os componentes de custos de cada tarifa. No entanto, no presente caso, observa-se que ocorre precisamente o inverso. Por haver mais de uma tarifa associada a cada serviço prestado, representando diferentes formas de cobrança para o mesmo serviço, os fatores considerados na composição de custos dessas tarifas são virtualmente os mesmos.

10.17- Além disso, o edital, em seu item 8.1.1, estabelece que:

'Observados o tipo de serviço (movimentação ou armazenagem), o tipo de operação (importação ou exportação) e, na movimentação, também o tipo de acondicionamento (paletizada, não paletizada ou containerizada), a concessionária poderá, a seu critério, cobrar pelos serviços prestados aos usuários, quaisquer das tarifas respectivas constantes da sua proposta (ad valorem, por peso, por volume ou por área).'

10.18- Sendo facultado ao permissionário a utilização de uma ou mais tarifas para cobrança de um mesmo serviço, torna-se impossível exigir que o valor cobrado em uma determinada tarifa seja compatível com a composição de custos relativa ao serviço correspondente, visto que o licitante, decidindo previamente abrir mão de uma de suas formas de cobrança, pode considerar a incidência desses custos exclusivamente sobre outra tarifa que corresponda ao mesmo serviço. Tal procedimento constitui precisamente o que denominamos de compensação de valores entre itens distintos do edital, que, conforme visto anteriormente, é incompatível com a metodologia de pontuação adotada, por implicar em graves distorções na nota final atribuída às propostas, e, conseqüentemente, na classificação obtida pelo licitante no certame.

10.19- Verificou-se ainda, a partir de visitas realizadas a Estações Aduaneiras em operação na região (EADI Colúmbia, em Curitiba-PR, e EADI Martini Meat, em Paranaguá-PR), que a forma como essas empresas usualmente cobram pelos serviços prestados difere em diversos aspectos da forma de cobrança prevista no edital da licitação. Observa-se, na prática, que as empresas do setor aplicam, dentre as tarifas cabíveis a um determinado serviço, apenas aquela que, em função das características da mercadoria (peso, volume ou área), resulta no valor mais elevado...

10.20- Além disso, observa-se que as empresas do setor atribuem, tanto para os serviços de armazenagem como de movimentação, tarifas para veículos diferenciadas das adotadas para as demais mercadorias. Essas tarifas são medidas em reais por veículo/dia (ou outro período), no caso de armazenagem, ou em reais por veículo, para os serviços de movimentação. O tratamento especial conferido aos veículos, em função das características peculiares tanto de sua armazenagem como de sua movimentação, foi levado em consideração inclusive quando da elaboração do estudo de viabilidade para instalação da EADI (Anexo I, fls. 41/47) pela Superintendência Regional da Receita Federal/9ª Região Fiscal, que calculou as estimativas de receitas provenientes de veículos separadamente da proveniente do que foi denominado de 'carga geral'. Essa questão assume uma importância significativa no presente caso, já que se espera que a principal fonte de receita da EADI a ser instalada seja oriunda da armazenagem de veículos importados.

10.21- Para que a cobrança dos serviços relacionados com veículos seja adaptada à estrutura tarifária constante do edital, torna-se necessário realizar algumas adaptações não previstas naquele instrumento. Uma vez que os veículos ocupam exclusivamente a área de pátio da EADI, enquanto as demais mercadorias ocupam a área coberta, e não podem ser empilhados, como é feito com a carga geral, a eles caberia ser aplicada a tarifa de armazenagem relativa a área ocupada, enquanto que a armazenagem das demais mercadorias deveria ser cobrada em função do metro cúbico ocupado. Essas duas tarifas, portanto, não devem ser cobradas cumulativamente, apesar de não haver no edital qualquer vedação nesse sentido.

10.22- No caso dos serviços de movimentação, essa questão torna-se mais complexa, pois não há como serem enquadradas as mercadorias referentes a veículos em nenhuma das formas de acondicionamento de mercadorias previstas no edital (paletizada, não paletizada e containerizada). Devido à ausência de maiores detalhamentos nos demonstrativos de custos apresentados pelos licitantes, não há informações a respeito de como os serviços de movimentação de veículos foram considerados na definição das respectivas tarifas, nem de que forma as empresas pretendiam efetivamente cobrar por esses serviços caso vencessem a licitação. Segundo informações colhidas junto à empresa Martini Meat, cuja EADI em operação em Paranaguá-PR foi visitada pela equipe de auditoria, e que como licitante na concorrência ora sob análise obteve a última classificação, a única possibilidade por eles encontrada para cobrança por tais serviços seria na forma de receita acessória, prevista no item 7.2 do edital.

10.23- Vemos, portanto, que na estrutura tarifária do edital não há previsão de cobrança para os serviços de movimentação referentes justamente ao tipo de mercadoria que, ao menos no caso da licitação em análise, possui a maior participação no

preço final dessa categoria de serviços. Como consequência disso, uma tarifa de significativa representatividade no custo dos serviços prestados pode ser livremente cotada pelo licitante, sem que isso seja levado em conta na nota final atribuída à sua proposta, e, portanto, sem influenciar na sua classificação final.

10.24- Por outro lado, o edital exige que sejam especificadas seis tarifas para os serviços de movimentação de mercadoria importada, e outras tantas para mercadoria destinada a exportação, não obstante a destinação ou procedência da mercadoria não implicar em nenhuma diferenciação seja na forma como esses serviços são prestados, seja nos custos envolvidos. Também para os serviços de armazenagem, observa-se que a principal, se não única, diferenciação existente entre mercadorias importadas e destinadas a exportação refere-se ao tempo médio de permanência das mesmas na EADI. Curiosamente, no entanto, o estudo de viabilidade realizado estima um período médio de armazenagem de 30 dias para mercadoria importada, e de 10 dias para mercadoria destinada a exportação, ao passo que o edital inverte esses valores na definição das respectivas tarifas.

10.25- As informações levantadas junto a Estações Aduaneiras atualmente em operação, por outro lado, revelam serem adotadas na prática tarifas com base em prazos mais curtos (entre 5 e 10 dias, ou mesmo por dia, no caso de veículos). Desde que as tarifas sejam proporcionalmente reduzidas em função disso, é evidentemente mais interessante para o usuário que haja a possibilidade de se pagar um valor inferior para uma armazenagem de menor duração. O edital, ao prever a cobrança de tarifas por períodos de trinta dias ou fração, faz com que o preço cobrado pela armazenagem de mercadorias por um dia, uma semana ou um mês seja o mesmo.

10.26- Todavia, é importante ressaltar que, não obstante a relevância das inadequações da estrutura tarifária adotada no edital, mencionadas nos parágrafos anteriores, a principal causa para as distorções observadas na classificação final das propostas tem origem na fragilidade inerente à metodologia de pontuação ante a apresentação de propostas contendo tarifas com valores artificialmente baixos. Essa tendência intrínseca à metodologia de privilegiar a concentração da carga tarifária sobre um número mínimo de tarifas é reforçada por uma composição de tarifas que prevê formas distintas de cobrança para um mesmo serviço, que, por facilitar a compensação de valores entre tarifas, traz distorções significativas na atribuição de notas aos licitantes.

10.27- A gravidade das distorções decorrentes dessa incompatibilidade entre a estrutura tarifária e a metodologia de pontuação adotada pode ser notada particularmente no caso dos serviços de armazenagem. Por haver no edital três itens especificando formas distintas de cobrança para o mesmo serviço, a utilização de tarifas simbólicas em dois desses itens garante ao licitante uma nota, para esse serviço, maior que as de todas as demais empresas que não o façam, mesmo que o valor da tarifa que venha a cotar para o terceiro item seja absurdamente alto (pois receberia, no pior caso, duas notas 10 e uma nota próxima de zero, enquanto as demais empresas receberiam, na melhor das hipóteses, uma nota 10 e duas notas próximas de zero). A perda da receita correspondente a esses dois itens poderia ser compensada por uma tarifa três vezes maior no terceiro item, sendo que qualquer tarifa ainda mais elevada

poderia ser utilizada sem que o licitante deixasse de receber uma nota superior a todos os demais que não se aproveitem dessas distorções.

10.28- A licitação para a EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR parece ilustrar com clareza os problemas acima descritos, ao tempo que demonstra efetivamente ocorrerem na prática as situações hipotéticas anteriormente aludidas. A tabela abaixo demonstra os efeitos na classificação final das propostas provocados pela apresentação de propostas contendo valores irrisórios para algumas das tarifas cotadas (Anexo IV, fls. 121/149):

Licitante	Classificação	Nº de itens cotados a 0,01	Nota Final
L08	1	17	9,88
L13	2	16	8,02
L10	3	14	7,18
L11	4	7	5,35
L03	5	2	3,27
L09	6	0	2,72
L04	7	0	2,36
L07	8	0	1,94
L06	9	0	1,84
L05	10	0	1,51
L12	11	0	1,13

10.29- Como pode-se observar, todos os cinco primeiros classificados – e apenas eles – cotaram valores irrisórios para algumas de suas tarifas. Não apenas a ordem de classificação, mas o próprio valor da nota final indica claramente a influência desse aspecto sobre a metodologia de pontuação adotada: as notas obtidas pelos seis licitantes que não cotaram itens no valor 0,01 situaram-se entre 1,13 e 2,72, ao passo que os três licitantes que o fizeram na maior parte dos itens tiveram notas entre 7,18 e 9,88.

10.30- Qualquer empresa que tenha dedicado maior atenção aos critérios de pontuação do edital poderia perfeitamente adequar sua estrutura tarifária com o fim exclusivo de obter uma melhor pontuação no certame, sem precisar com isso sacrificar de forma alguma sua margem de lucros. Tal parece ter sido efetivamente o caso dos licitantes L08 e L13, que apresentaram propostas cotando o valor de um centavo para todas as dezesseis tarifas expressas em reais (as outras quatro tarifas são expressas em percentuais). Todos os custos de instalação e manutenção da EADI seriam cobertos pelas tarifas baseadas no valor da mercadoria armazenada, independentemente da área e volume por ela ocupados e das despesas oriundas de sua movimentação.

10.31- Outras distorções podem ainda advir quando da execução do contrato: é evidente que, para o licitante-vencedor, em função das tarifas adotadas, torna-se desinteressante, ou mesmo impraticável, armazenar mercadorias que ocupem muito espaço e não possuam valor correspondentemente alto, ou receber cargas que necessitem de serviços de movimentação dispendiosos.

10.32- Por último, caberia ainda questionar se a utilização valores simbólicos para as tarifas não viria de encontro a dispositivo legal presente na Lei das Licitações. Essa questão será objeto de discussão mais aprofundada no item [12] deste relatório,

que trata dos problemas específicos ocorridos na licitação para a EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR. Na presente análise da minuta de edital, cumpre apenas ressaltar que não consta do edital qualquer vedação expressa quanto à apresentação de propostas contendo tarifas de valor simbólico ou irrisório.

11. Análise da nova minuta de Edital

11.1- As principais modificações constantes da proposta de nova minuta de edital, conforme comentado anteriormente, tratam dos critérios de pontuação para classificação das propostas dos licitantes. As tarifas, que pelos critérios atuais possuem peso idêntico, tanto entre os grupos relativos a armazenagem e movimentação como internamente em cada um deles, passam a ser ponderadas aparentemente de forma a traduzir com maior exatidão sua importância no custo final para o usuário.

11.2- Dentre as tarifas referentes aos serviços de armazenagem, a referente ao percentual sobre o valor da mercadoria passa a representar 80% da correspondente nota final, cabendo 10% igualmente para as tarifas baseadas no metro quadrado e cúbico ocupado. Dentre as tarifas de movimentação, temos que as tarifas expressas em reais por metro cúbico representam cada uma 10% da nota final relativa a esse item, enquanto que para as tarifas expressas em reais por tonelada temos: 30% para mercadoria containerizada, e 20% igualmente para mercadorias paletizadas e não paletizadas. Além disso, as notas relativas aos serviços de armazenagem passam a representar 80% da nota final referente às tarifas, ao passo que os serviços de movimentação de mercadoria representam os restantes 20% desta nota.

11.3- Outra alteração significativa refere-se aos pesos arbitrados em função do tipo de operação: as mercadorias importadas passam a representar 70% da nota final, contra 30% para as destinadas à exportação, inclusive para o cálculo relativo ao percentual de contribuição para o Fundaf. A proporção atualmente adotada considera, ao contrário, uma preponderância destas últimas, que contam com 60% da nota final, contra os demais 40% representando as mercadorias importadas.

11.4- A tabela abaixo, a exemplo da apresentada no parágrafo [10.4] deste relatório, traduz a importância relativa de cada item da proposta na nota final obtida pelo licitante:

Tarifa	Importação	Exportação	Total
Serviços de Armazenagem *	44,8%	19,2%	64%
Percentual sobre o valor da mercadoria **0	35,84%	15,36%	51,2%
Tarifa expressa em metro quadrado ocupado	4,48%	1,92%	6,4%
Tarifa expressa em metro cúbico ocupado	4,48%	1,92%	6,4%
Serviços de Movimentação	11,2%	4,8%	16%
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria paletizada	1,12%	0,48%	1,6%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria paletizada	2,24%	0,96%	3,2%
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria não paletizada	1,12%	0,48%	1,6%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria não paletizada	2,24%	0,96%	3,2%
Tarifa expressa em metro cúbico, mercadoria containerizada	1,12%	0,48%	1,6%
Tarifa expressa em tonelada, mercadoria containerizada	3,36%	1,44%	4,8%
Contribuição para o Fundaf	14,0%	6,0%	20%
Percentual sobre a renda mensal bruta	14,00%	6,00%	20%
TOTAL	70,0%	30,0%	100%

* Por período de 10 dias ou fração, para mercadoria importada, e 30 dias ou fração, para mercadoria destinada a exportação.

** Valor CIF de mercadoria importada, valor FOB de mercadoria destinada a exportação.

11.5- É de se esperar que a aplicação deste novo critério de pontuação venha a reduzir algumas das distorções observadas no caso da licitação para a EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR, pois mesmo as empresas que cotaram valores simbólicos para quase todas as tarifas do edital não o fizeram para as tarifas de armazenagem com base no valor da mercadoria, que passam a receber peso bastante significativo pelos novos critérios (51,2% na nota final, contra 13,3% pelos critérios atualmente utilizados).

11.6- Aplicando-se os pesos arbitrados nesta nova minuta de edital às propostas da licitação e calculando-se as notas finais assim obtidas pelos licitantes, obtém-se a seguinte tabela:

Licitante	Classificação	Nº de itens cotados a 0,01	Nota Final
L08	1	16	9,24
L13	2	16	8,03
L10	3	14	5,55
L09	6	0	5,52
L04	7	0	5,46
L11	4	7	4,94
L05	10	0	4,13
L03	5	2	3,67
L12	11	0	3,47
L07	8	0	3,36
L06	9	0	2,46

11.7- Como podemos observar, não houve modificações significativas nas notas dos dois primeiros classificados. Isso ocorreu devido ao fato das duas únicas tarifas cotadas pelos licitantes terem seus valores relativamente baixos, com relação às demais propostas. No entanto, para os demais licitantes, deixa-se de observar uma dependência tão marcante entre a nota final e o número de itens cotados a valores simbólicos. O terceiro colocado, por exemplo, apesar de ter cotado 14 itens no valor numérico de 0,01, obteve nota apenas ligeiramente superior ao licitante L09, que não cotou nenhum item naquele valor. Além disso, afóra os dois primeiros colocados, não se identifica grupos de notas para os licitantes – cujos valores variam gradativamente entre 2,46 e 5,55 – que possam ser associados ao número de tarifas cotadas a valores irrisórios.

11.8- Todavia, é evidente que, dado o grau de manipulação observado na atribuição de valores para as tarifas com vistas à obtenção de vantagens no processo licitatório, os valores cotados pelos licitantes seriam provavelmente muito diferentes dos acima apresentados, caso os critérios de pontuação adotados no edital fossem os propostos nessa nova minuta.

11.9- Com efeito, a partir de uma simulação numérica pode-se comprovar que, mesmo pelos critérios de pontuação constantes da nova minuta de edital, é possível que um licitante, aproveitando-se das distorções inerentes à metodologia de pontuação (que não sofreu alterações), apresente uma proposta de custo final mais elevado para usuário, obtendo mesmo assim a melhor classificação no certame.

11.10- (...) Outra modificação introduzida na nova minuta de edital refere-se ao subitem V do item 3.3.2, que passa a contar com a seguinte redação (os trechos acrescentados ou alterados estão em negrito):

'3.3.2 Da proposta deverá constar:

(...)

*V - Demonstrativo da composição de custos **de cada uma** das tarifas a serem cobradas aos usuários pelos serviços de armazenagem e movimentação de mercadorias importadas e destinadas à exportação, discriminando os componentes considerados na formação da tarifa, **de forma a informar os custos e receitas anuais relativos a esses componentes, bem como a estimativa anual do valor (em R\$/CIF, na importação e em R\$/FOB, na exportação) e da quantidade (m², m³ ou tonelada) das mercadorias que se espera movimentar e armazenar na EADI. O demonstrativo deverá indicar a redução motivada pela receita com os serviços acessórios de que trata o item 7.2 deste edital, salvo se a licitante declinar da prestação de tais serviços. O demonstrativo deverá, ainda, comprovar a exequibilidade da proposta, relativamente às tarifas apresentadas.'***

11.11- O maior nível de detalhamento exigido na nova minuta de edital para esses demonstrativos, bem como a exigência de comprovação da exequibilidade da prestação dos serviços com base nas tarifas propostas, implicam na necessidade de realização, por parte dos licitantes, de estudos mais elaborados para a definição das tarifas a serem propostas, o que indiretamente viria a coibir eventuais excessos na compensação entre tarifas distintas.

11.12- Todavia, por ser de responsabilidade exclusiva do licitante a elaboração de estimativas para os quantitativos de mercadorias armazenadas e movimentadas, torna-se possível justificar a exequibilidade de qualquer proposta mediante o superdimensionamento dessas expectativas. Essa possibilidade é suficiente para comprometer a eficácia de todo o dispositivo, como provam os demonstrativos apresentados pelo licitante Consórcio Integral/Grande ABC (Anexo III, fls. 92/103), que, mesmo sem ter tal obrigatoriedade, atendem às exigências constantes da nova minuta de edital. Nesse caso, a viabilidade do projeto foi demonstrada a partir de uma expectativa absolutamente irreal do valor da carga que seria armazenada e movimentada na EADI durante o ano ...

11.13- Como podemos ver, as alterações introduzidas na nova minuta de edital apresentam uma eficácia limitada na solução das distorções existentes na metodologia de pontuação adotada. Isso ocorre porque tanto a busca de uma maior adequação da ponderação utilizada nos itens do edital como a exigência de um maior detalhamento nos demonstrativos de custos, que constituem os aspectos que foram aperfeiçoados nessa nova minuta, não são suficientes para restringir as distorções provocadas pela adoção de uma metodologia de pontuação inadequada à composição das tarifas constantes do edital, questão não contemplada pelas modificações propostas.

11.14- Com isso, continua sendo possível, conforme já demonstrado, a ocorrência de distorções suficientemente graves para que a proposta vencedora não seja a mais vantajosa para a Administração (neste caso, representada pelo interesse público,

por tratar-se de uma licitação para concessão de serviço público). Tal problema vem de encontro a uma das questões basilares que motivam a própria realização de qualquer licitação, preceituada no art. 3º da Lei nº 8.666/93, a seguir transcrito:

‘A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.’ (grifo da equipe)

(...)

12. Análise da Licitação para a EADI Curitiba/São José dos Pinhais

12.1- No caso específico da Concorrência SRF/SRRF/9º RF nº 02/98, referente à licitação para a instalação da EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR, podemos citar, além dos problemas intrínsecos à minuta do edital utilizada, as seguintes impropriedades, relativas à decisão da Comissão Especial de Licitação proferida no respectivo Relatório de Julgamento de Classificação, datado de 08/03/99 (Anexo IV, fls. 121/123):

a) aceitação de propostas contendo tarifas de valores simbólicos ou irrisórios, contrariando o disposto no art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93;

b) falhas na avaliação da exequibilidade das propostas apresentadas, contrariando o disposto no art. 48, inciso II, da mesma lei, e art. 15, § 2º, da Lei nº 8.987/95.

12.2- O § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93 estabelece que:

‘Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.’

12.3- À primeira vista, parece adequada a aplicação do dispositivo acima no presente caso, por terem sido apresentadas, por parte de alguns dos licitantes, propostas contendo valores simbólicos para algumas das tarifas – o que poderia ser considerado análogo ao que a lei chama de ‘preços unitários simbólicos’. No entanto, há que se considerar que uma determinada tarifa não se refere a um serviço específico, mas constitui tão-somente uma das formas passíveis de se cobrar pelo serviço prestado. Basta que esses serviços sejam cobertos por uma única tarifa cujo valor não seja irrisório, para que não mais sejam configurados como sendo incompatíveis ‘com os preços dos insumos e salários de mercado’. Além disso, a remuneração referente à armazenagem de produtos se deve em considerável medida à utilização de equipamentos e de instalações de propriedade do próprio licitante, podendo por este ser renunciada sem ferir o dispositivo legal em foco. A correta aplicação desse artigo requer, portanto, alguns cuidados na sua interpretação.

12.4- (...) Por conseguinte, para que um determinado serviço apresente um preço simbólico ou irrisório, é necessário que todas as tarifas que correspondam àquele serviço possuam valor simbólico ou irrisório.

12.5- (...) Como podemos observar, os licitantes L08, L10 e L13 apresentaram propostas que devem ser consideradas ilegais com base no disposto no § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93. Todas essas propostas apresentaram preços simbólicos para pelo menos metade dos serviços prestados, o que evidencia a intenção, por parte dessas empresas, de aproveitarem-se ao máximo das distorções trazidas pelos critérios de classificação das propostas adotado no edital, como já havia sido observado anteriormente neste relatório.

12.6- É importante notar que essa problemática encontra-se intimamente relacionada com a questão da exequibilidade da proposta.

12.7- (...) A exequibilidade das propostas pode ser avaliada mais objetivamente usando-se como referência as informações constantes do estudo de viabilidade da instalação da EADI (Anexo I, fls. 41/47). Esse estudo é dividido em quatro etapas: cálculo de dimensionamento da EADI, cálculo do valor do investimento, previsão de faturamento da EADI e avaliação da viabilidade econômica.”

12.8- Conclui a equipe, com a devida demonstração, que, se utilizadas as tarifas propostas pela licitante-vencedora em vez das utilizadas nas estimativas da Receita Federal constantes do mencionado estudo, seria inexecutável a proposta daquela licitante, uma vez que, ao final dos 10 anos de prazo da permissão, haveria um prejuízo acumulado da ordem de R\$ 5.361 milhões; o mesmo ocorreria, caso fossem consideradas as tarifas oferecidas pela licitante classificada em segundo lugar. Sua proposta seria igualmente inexecutável, com prejuízos acumulados, ao final de 10 anos, da ordem de R\$ 4.422.980,00. “O prejuízo ligeiramente menor demonstrado tem origem na contribuição menos elevada para o Fundaf (6%, em vez de 20%, para mercadorias importadas)”.

12.9- Prossegue a equipe: “Ao repetir o mesmo procedimento, desta vez relativamente à proposta do licitante L10, terceiro classificado no processo licitatório, deparamo-nos com algumas peculiaridades presentes na sua proposta que dificultam a análise de sua exequibilidade. Ao passo que as duas propostas anteriormente analisadas apresentavam o valor de um centavo para todas as tarifas referentes à movimentação de mercadorias, o licitante L10 o fez para todas as tarifas exceto duas: as referentes a mercadorias não paletizadas destinadas a exportação e mercadorias containerizadas importadas, ambas expressas em reais por tonelada. Essas tarifas foram cotadas a R\$ 15,00/ton (Anexo IV, fls. 132), um valor portanto 1.500 vezes superior ao das demais tarifas cotadas pelo licitante, e cerca de 10 vezes superior à média dos demais licitantes para os respectivos itens do edital, em ambos os casos. Constitui, portanto, uma infringência ao disposto no item 5.2.2 do edital, que estabelece:

‘As licitantes que apresentarem as propostas em desacordo com o estabelecido neste edital, ou com irregularidades, bem como as que apresentarem preços excessivos ou manifestamente inexecutáveis, serão consideradas desclassificadas.’

12.10- Trata-se, ademais, do caso mais acintoso de compensação entre tarifas observado na licitação, visto que o licitante aparentemente selecionou dentre os serviços de movimentação as duas tarifas que teriam a maior participação na receita

auferida com a prestação desses serviços, atribuindo-lhes um valor que compensaria, com vantagens, a perda da receita correspondente a todos os demais itens, para os quais foram atribuídos valores simbólicos. Com isso, obteve uma melhor classificação aproveitando-se de todas as falhas já identificadas no edital: a metodologia de pontuação, que privilegia a utilização de valores simbólicos para as tarifas; a ponderação dos itens do edital, que não diferencia a importância relativa das diferentes formas de acondicionamento de mercadorias; e da ausência de exigências quanto à justificação das tarifas adotadas em função dos custos envolvidos.”

12.11- Após esse relato, a equipe procura demonstrar que, mesmo cotando tarifas tão elevadas, a proposta da licitante L10 (3ª classificada) seria também inexecutável.

12.12- Prossegue a equipe: “Conclui-se, portanto, que as propostas dos licitantes L08 (EADI Sul), L13 (Consórcio Integral/Grande ABC) e L10 (Consórcio ACW), que obtiveram as três melhores classificações no processo licitatório, apresentaram propostas manifestamente inexecutáveis, contendo preços simbólicos para diversos dos serviços prestados, em desacordo com o inciso II do art. 48 e com o § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93. (...)”

13. Visita realizada na EADI Colúmbia – Curitiba/PR

13.1- (...) O Contrato referente à concessão para instalar e administrar, a título precário, uma estação aduaneira interior na região metropolitana de Curitiba/PR, destinada à prestação de serviços técnicos e especializados relacionados com a armazenagem e movimentação de mercadorias importadas e destinadas à exportação, foi assinado em 13 de fevereiro de 1995, com prazo de vigência de 60 meses, podendo ser prorrogado no máximo até igual período, e teve seu extrato publicado no Diário Oficial da União de 01/03/1995.

13.2- Constatamos que as cláusulas avançadas estão sendo cumpridas ...

14. Visita realizada na EADI Martini Meat S.A. – Paranaguá/PR

14.1- (...) A Estação Aduaneira, administrada pela empresa Martini Meat S/A, é utilizada para armazenagem de cargas frigorificadas, possuindo 13 câmaras frigoríficas e 2 túneis de congelamento. Com capacidade de estocagem de 5.000 toneladas de cargas congeladas e 1.500 toneladas de cargas resfriadas, possui ainda 170 tomadas para contêiner *reefer*, 30 tomadas para carretas frigoríficas e catalisadores para estocagem de frutas frescas. Movimenta por mês aproximadamente 13.000 toneladas de congelados e resfriados, sendo destinadas à exportação em torno de 80% das cargas.

14.2- O contrato, assinado em 02 de agosto de 1995, com prazo de vigência de 60 meses, pode ser prorrogado, no máximo, por até igual período.

14.3- O Termo de Vistoria para alfandegamento foi elaborado em 05/07/1996.

14.4- Alfandegado através do Ato Declaratório nº 38, de 16/07/1996 (DOU – 23/07/1996).

14.5- As certidões negativas estão em dia, bem como o recolhimento ao Fundaf.”

15. Conclusão

15.1- A equipe finalizou seu relatório propondo:

“a) a audiência do Secretário da Receita Federal para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa para a adoção, nos editais referentes às permissões de serviço público relativos à instalação e operação de Estações Aduaneiras Interiores em todo o país, de critérios de pontuação que possibilitam a adjudicação de licitações a empresas cujas propostas mostram-se menos vantajosas para o interesse público, em desacordo com o que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666/93;

b) a audiência da Comissão Especial de Licitação para a Concorrência SRF/SRRF/9ª RF nº 02/98, constituída pelos servidores Francisco Niesciur (Presidente), Rubens Fernando Ribas e João Carlos Boros (membros) para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa para a aceitação de proposta manifestamente inexequível e financeiramente incompatível com os objetivos da licitação, em desacordo com o art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e art. 15, § 2º da Lei nº 8.987/95, contendo ainda preços simbólicos para serviços licitados, em desacordo com o que estabelece o art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93, consoante Relatório de Julgamento de Classificação da licitação supracitada, datado de 08/03/99.”

16. Audiência dos responsáveis

16.1- Por despacho exarado nos autos (fl. 183) autorizei a audiência dos responsáveis, consoante proposto pela equipe de auditoria.

16.2- A comissão de licitação, em suas justificativas constantes de fls. 195/211, concluiu que:

“a) não são simbólicas as tarifas das propostas apresentadas, pois, na avaliação da exequibilidade das mesmas, restou provada sua viabilidade, com expressiva margem de lucro, conforme as várias hipóteses de cálculo constantes nos itens 3.24 a 3.35 destas razões;

b) o próprio RA considera classificadas propostas de licitantes que apresentaram preços tidos por simbólicos, acatando a tese de julgamento das propostas pelo conjunto global das tarifas, conforme descrito nos itens 3.31 a 3.35 destas razões;

c) na composição dos cálculos constantes do item 15, bem como nos demais itens do RA, as tarifas foram consideradas cumulativamente, quando o correto, nos termos do § 1º do art. 14 da IN/SRF nº 59/96, deveriam ter sido escolhidas uma tarifa de cada grupo;

d) não foi considerado nos cálculos do item 15 do RA, a faculdade da permissionária em majorar tarifa em até 100%, a partir do segundo período de armazenagem, nos termos do item 8.1.2, inciso IV, do edital de licitação;

e) as demonstrações de inexequibilidade das propostas constantes do RA, apresentam-se com equívoco em sua base de cálculo, pois consideraram tarifas que não serão praticadas pela permissionária, conforme demonstrado nos itens 3.24 a 3.29 desta;

f) o processo licitatório foi desenvolvido em consonância com os princípios da vinculação ao edital e do procedimento formal;

g) os requisitos postos no edital, bem como aqueles determinados pela Lei nº 8.666/93 foram atendidos pela Comissão;

h) à Administração é vedado desvincular-se das regras contidas no Edital, exigindo documentação não solicitada.”

16.3- O Secretário-Adjunto da Receita Federal, em atendimento ao ofício-audiência que lhe foi dirigido, encaminhou ao Tribunal a Nota nº 30/99-COANA/COOPE/DIFRA, de 12/11/99, contendo as justificativas solicitadas, as quais, em sua essência, assemelham-se às apresentadas pela Comissão de Licitação, que concluem pela improcedência dos argumentos utilizados pela equipe de auditoria.

17. Exame das justificativas

17.1- As justificativas apresentadas foram examinadas por um dos membros da equipe de auditoria, bem como pelo Diretor da 3ª Divisão Técnica da SECEX/PR e pela Titular daquela Secretaria.

17.2- O Analista-Informante, membro da equipe, produziu extenso relatório, no qual faz o exame de cada uma das justificativas apresentadas (fls. 234/253). Grande parte de suas considerações são as mesmas já constantes do Relatório de Auditoria, abordadas anteriormente, portanto. No essencial, assim concluiu o Analista:

- não mais são patentes as evidências de inviabilidade do projeto da licitante-vencedora, como havia sido observado no estudo anterior, não sendo “possível demonstrar que a proposta seja manifestamente inexecutável, não obstante existir uma possibilidade razoável de que venha a sê-lo ... caso não majore suas tarifas a partir do segundo período de armazenagem”, conforme faculta o edital;

- os preços cotados a partir de R\$ 0,01 (um centavo) não podem ser considerados irrisórios, porque as notas que seriam obtidas pelo licitante que assim fizesse seriam muito baixas em relação ao licitante que cotou aquele valor (R\$ 0,01);

- o edital não foi impugnado porque “não há que se esperar que um licitante tenha interesse em impugnar a licitação, ante a possibilidade de obter uma melhor pontuação para sua proposta, aproveitando-se das condições previstas no edital”;

- “a estratégia das empresas de concentrar a tarifação em um número mínimo de itens, com o fim de obter melhor classificação na concorrência, sem contudo comprometer a viabilidade da permissão nem ferir o Instrumento Convocatório ... não fere o edital, mas prejudica o licitante que apresentar uma proposta condizente com os preços de mercado”;

- “em suma, a Comissão de Licitação demonstra entender como justificável o fato da proposta vencedora ser aquela que melhor tenha se aproveitado das condições estabelecidas no edital, sem refutar, em momento algum, a gravidade das distorções decorrentes dos critérios de pontuação adotados na minuta do edital, questão esta assinalada reiteradas vezes no Relatório de Auditoria”;

- “as propostas apresentadas pelos licitantes classificados nas três primeiras posições, mesmo que não possam ser consideradas manifestamente inexecutáveis em termos globais, possuem serviços cobrados a preços simbólicos, devendo por isso ser desclassificadas, em conformidade com o disposto no § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93”;

- “a proposta que traria menores custos para o usuário final, representada pelo rendimento bruto total, seria a empresa Deicmar (R\$ 2,1 milhões), justamente a que obteve a pior classificação dentre as consideradas na presente análise; a empresa considerada vencedora da licitação (Eadi Sul), pelo mesmo critério, daria um custo ao usuário da ordem de R\$ 2,7 milhões”.

17.3- Referindo-se à Representação formulada pela empresa Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos, objeto do processo apenso (TC-011.769/1999-8), observou o Analista que as questões abordadas por aquela empresa “coincidiram com as que foram objeto de análise no presente trabalho... nada acrescentando ao juízo da matéria”.

17.4- Com essas considerações, o Analista-Informante, membro da equipe de auditoria, propõe:

“a) seja determinado à Secretaria da Receita Federal que promova alterações na minuta de edital referentes às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores, de forma a modificar os critérios de pontuação das propostas atualmente utilizados, que atribuem notas para as propostas com base na menor tarifa dentre as apresentadas pelos licitantes, uma vez que tal metodologia inviabiliza a escolha da proposta mais vantajosa, contrariando assim o que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666/93;

b) seja determinado à Superintendência Regional da Secretaria da Receita Federal – 9ª Região Fiscal que promova o cancelamento da Concorrência SRF/SRRF/9ª RF nº 02/98, por utilizar critérios de pontuação que inviabilizam a adequada escolha da melhor proposta, contrariando conseqüentemente o dispositivo legal supracitado;

c) seja dado conhecimento da decisão que vier a ser tomada por esta Egrégia Corte à empresa Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos, tendo em vista a Representação;

d) seja informada a 9ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal quanto às falhas detectadas neste relatório, por ser de competência daquela Secretaria o acompanhamento da fiscalização e avaliação de processos de prestação dos serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores;

e) sejam posteriormente juntados os presentes autos ao processo de acompanhamento referente à EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR (TC nº 550.087/1998-2).”

17.5- O Diretor da 3ª Divisão Técnica da SECEX/PR não concorda com a proposta de cancelamento da licitação formulada pelo Analista-Informante, porque entende que a medida “poderá causar um considerável atraso na instalação da EADI, o que por certo traria danos, talvez até mesmos maiores, aos seus usuários”.

17.6- Por outro lado, considera que as falhas no edital-padrão devem ser corrigidas antes que outras licitações sejam realizadas. Assim, acolhendo em parte o parecer do Analista, propõe o Diretor a adoção das medidas relatadas nas letras “c”, “d” e “e” do subitem 17.4 supra, bem como seja determinado à Secretaria da Receita Federal:

a) “que promova alterações na minuta de edital referentes às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores, de forma a modificar os critérios de pontuação das propostas atualmente utilizados, que atribuem notas para as propostas com base na menor tarifa dentre as apresentadas pelos licitantes, uma vez que tal metodologia inviabiliza a escolha da proposta mais vantajosa, contrariando assim o que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666/93”;

b) “que não sejam iniciados novos procedimentos licitatórios para as permissões em foco até que sejam promovidas as alterações de que trata o item anterior”.

17.7- A Secretária da SECEX/PR, por sua vez, após fazer considerações sobre a importância da EADI para a economia do Paraná e os possíveis danos aos usuários caso fosse anulada a licitação, manifesta-se de acordo com a proposta do Diretor supramencionada.

Parecer do Ministério Público

18.O MP, em parecer da lavra do douto Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, endossa o entendimento da SECEX/PR de que a metodologia de pontuação prevista na minuta-padrão de edital elaborada pela Secretaria da Receita Federal é inadequada porque possibilita as distorções evidenciadas no Relatório de Auditoria.

19.Dessa forma, o MP “anui à proposta constante dos três pareceres oferecidos pela Unidade Técnica (Analista, Diretor e Secretária), no sentido de que se determine à Secretaria da Receita Federal que promova as necessárias alterações na minuta de edital referente às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias de forma a evitar as distorções decorrentes da atribuição de nota para cada tarifa na proporção inversa da razão entre o valor cotado pelo licitante e o menor valor cotado para aquela mesma tarifa”.

20.Endossa “também a determinação acrescida pelo Sr. Diretor, com a anuência da Sra. Secretária, no sentido de que não se iniciem novas licitações para as permissões em foco até que sejam promovidas as necessárias alterações na minuta do edital”.

21.Quanto à proposta de “cancelamento” da licitação, o MP teceu as seguintes considerações, *verbis*:

21.1- “Em diversas oportunidades, manifestamos nosso entendimento no sentido de que a anulação é uma medida extrema, cabível no caso de vícios graves e insanáveis. No caso de licitações regidas exclusivamente pela Lei nº 8.666/93, já afirmamos que se deve verificar se as falhas encontradas são meramente formais ou se, em decorrência delas, foram feridos princípios basilares como a isonomia, a economicidade, a moralidade e a publicidade. No caso de licitações para concessão de serviço público, deve-se ainda ponderar, especialmente, se os serviços serão prestados com qualidade a preços razoáveis, conforme preconiza a Lei nº 8.987/95.

21.2- Em recente manifestação nos autos do TC-700.216/1997-9 - processo que trata do acompanhamento da licitação para outorga de permissão para exploração de estação aduaneira interior em Campinas/SP -, a despeito da existência das mesmas falhas no edital, manifestamo-nos no sentido de que não era o caso de anula-

ção, uma vez que o vício ali investigado - a alegada inexecutabilidade da proposta vencedora - não foi demonstrado.

21.3- O caso presente, no entanto, é mais grave. Do total das 18 (dezoito) tarifas que compõem a estrutura tarifária adotada pelo edital, 16 (dezesesseis) são expressas em reais e 2 (duas) em percentuais (fls. 156 a 158). A licitante declarada vencedora cotou para todas as dezesseis tarifas expressas em reais o valor de R\$ 0,01 (um centavo). Para a tarifa *ad valorem* de armazenagem de produtos destinados à exportação cotou o percentual de 0,011%. Somente para a tarifa *ad valorem* de armazenagem de produtos importados a licitante-vencedora cotou valor significativo: 0,19%.

21.4- A empresa vencedora não foi a única a cotar valores de R\$ 0,01. Outras licitantes - mas não todas - também se valeram do mesmo expediente, conforme se verifica no quadro comparativo à fl. 136 e na tabela à fl. 18.

21.5- Os serviços prestados na estação aduaneira podem ser cobrados de diferentes formas, de acordo com o que seja mais interessante para o permissionário a cada operação. Assim, por exemplo, o serviço de movimentação de contêineres pode ser cobrado em R\$/m³ (reais por metro cúbico) ou em R\$/ton (reais por tonelada) (fl. 157, item a.3; e fls. 157/158, item b.3). Se o licitante oferece tarifas irrisórias para todas as formas de cobrança de um determinado serviço, entendemos que não há como negar que a proposta contém preço unitário irrisório, o que é repudiado pelo art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

21.6- Por outro lado, a fixação contratual de tarifas insignificantes e completamente desvinculadas dos custos do serviço prestado pode gerar problemas graves. A prestação de serviços deficitários pode ser suportada pelo permissionário desde que não represente parcela significativa na totalidade dos serviços prestados.

21.7- De acordo com o estudo de viabilidade técnica elaborado pela Secretaria da Receita Federal (fls. 41/47), a futura Eadi teria, à época de elaboração dos estudos (outubro de 1997; fl. 47), uma expectativa de demanda preponderantemente por serviços relacionados à importação - cerca de 95% das receitas estimadas (fl. 42).

21.8- Ocorre que 10 anos - prazo previsto para a permissão - é um período muito longo e a demanda por serviços de exportação e importação pode sofrer variações consideráveis, especialmente em função de variações cambiais. Assim, por exemplo, a desvalorização cambial do Real ocorrida após a elaboração dos estudos, muito provavelmente já determinou uma alteração do perfil de demanda. Por exemplo, as próprias montadoras de veículos podem já estar exportando mais e importando menos.

21.9- Assim, não nos parece razoável, não nos parece que seja de interesse público, firmar-se um contrato em que a fonte de receita do permissionário esteja totalmente concentrada numa única tarifa - no caso a tarifa *ad valorem* de armazenagem de produtos importados. O risco de que o negócio se inviabilize parece-nos considerável. Estar-se-ia beneficiando uma proposta de alto risco, cujas tarifas não refletem os custos dos respectivos serviços.

21.10- O segundo fundamento para anulação da concorrência parece-nos ainda mais forte: o fato de a proposta declarada vencedora não ser a que melhor atende ao interesse público - considerando-se os custos para os usuários e o valores recolhidos em favor do Fundaf.

21.11- As tabelas às fls. 251 a 252 evidenciam que duas das licitantes imporiam aos usuários custos totais menores dos que a licitante declarada vencedora, evidenciando o desrespeito ao art. 15 da Lei nº 8.987/95. As tabelas adotaram como parâmetros as expectativas de demanda constantes do estudo de viabilidade às fls. 41/47 e as tarifas cotadas pelas empresas. Não foi considerada - ainda que se diga o contrário no item 8.8 à fl. 250 - a possibilidade de aumento de tarifa para 2º e 3º períodos de 10 dias, o que pode ser confirmado à fl. 136.

21.12- Calculando-se as notas da forma determinada pelo art. 8º do Decreto nº 1.090/1996, verifica-se que as duas licitantes que apresentaram menores custos para os usuários seriam mais bem classificadas do que a empresa declarada vencedora:

Licitante	Valor da Receita		Valor repassado ao Fundaf		Nota Final
	R\$	Nota	R\$	Nota	
L08 - Eadi Sul	2.659.048,44	8,010	531.809,69	8,612	8,130
L11 - Enar	4.113.949,72	5,177	617.503,85	10,000	6,142
L09 - Milênio	2.170.111,93	9,814	325.516,79	5,271	8,906
L04 - Deicmar	2.129.791,93	10,000	282.836,37	4,580	8,916

21.13- Fica demonstrada, portanto, a violação do art. 15 da Lei nº 8.987/95.

21.14- Deve-se considerar também que o processo de implantação da Eadi Curitiba/São José dos Pinhais encontra-se ainda em fase inicial, em decorrência das inúmeras ações pendentes de apreciação pelo Poder Judiciário. Sequer foi assinado o contrato com a licitante-vencedora, requisito indispensável para que a permissionária inicie as obras da nova estação. Só depois de concluídas as obras começariam a ser prestados os serviços. Dessa forma, *data venia*, não nos parece razoável o argumento apresentado no parecer às fls. 256/258 no sentido de que o Tribunal pondere em sua decisão a urgente necessidade dos serviços prestados na Eadi. Qualquer que seja a decisão do Tribunal - determinando ou não a anulação do certame -, será ainda necessário longo período até que a estação aduaneira passe a operar.

21.15- Finalmente, um último aspecto - ainda não considerado nos presentes autos - reforça ainda mais nossa convicção de que a solução que melhor atende ao interesse público é a anulação da concorrência. Trata-se da ausência de previsão no edital e na minuta de contrato que o acompanha da relação dos bens reversíveis, prevista nos arts. 18, X, e 23, X da Lei nº 8.987/95.

21.16- Se for celebrado o contrato, essa omissão, muito provavelmente, dará causa a mais uma batalha judicial, uma vez que, a despeito de o estudo de viabilidade considerar a amortização dos investimentos de capital ao longo do período da permissão, o entendimento da licitante-vencedora expresso à fl. 218 é no sentido de que 'o conceito de amortização dos investimentos (terreno, construção e equipamentos)

serve apenas para apuração do resultado financeiro disponível em caixa, ao final do prazo de concessão (10 anos)', parecendo-lhe 'óbvio' que ao final daquele período os bens serão de propriedade da empresa."

22. Por todas essas razões, propõe o *parquet* que o Tribunal:

"a) nos termos do inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, fixe prazo para que a Superintendência Regional da Secretaria da Receita Federal – 9ª Região Fiscal promova a anulação da Concorrência SRF/SRRF/9ª RF nº 02/98, em razão do descumprimento dos arts. 3º e 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93 e arts. 15, 18, X, e 23, X, da Lei nº 8.987/95;

b) determine à Secretaria da Receita Federal que:

b1) promova alterações na minuta de edital referentes às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores, de forma a modificar os critérios de pontuação das propostas atualmente utilizados, que atribuem notas para as propostas com base na menor tarifa dentre as apresentadas pelos licitantes, uma vez que tal metodologia inviabiliza a escolha da proposta mais vantajosa, contrariando, assim, o que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666/93, além de não prever a relação dos bens reversíveis, contrariando, dessa forma, os arts. 18, X, e 23, X da Lei nº 8.987/95;

b2) abstenha-se de dar início a novos procedimentos licitatórios para as permissões em foco até que sejam promovidas as alterações de que trata o item anterior;

c) dê conhecimento da decisão adotada à Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos, empresa que ofereceu a Representação de que trata o TC-011.769/1999-8, juntado aos presentes autos nos termos do art. 22 da Resolução 77/96;

d) determine a juntada dos presentes autos aos do TC-550.087/1998-2 - acompanhamento referente à EADI Curitiba/São José dos Pinhais/PR."

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente deixo o meu registro de louvor ao brilhante trabalho realizado pela equipe de auditoria da SECEX/PR.

O percuciente exame feito pelos Analistas encarregados da auditoria deixa absolutamente claro que a metodologia de pontuação utilizada no edital-padrão é falha, uma vez que possibilita às licitantes obterem melhor nota cotando para determinadas tarifas valor muito baixo, simbólico ou irrisório, porque nunca serão utilizadas ou, na melhor das hipóteses, porque a perda financeira que delas advirá, caso venham a ser praticadas, será compensada com outras tarifas de maior valor aplicadas a serviços idênticos.

Essa distorção ocorre porque é exigido dos concorrentes que coteiem, para cada serviço, várias tarifas, sendo três para os serviços de armazenagem e seis para os serviços de movimentação de mercadorias, podendo, na execução do contrato, aplicar qualquer uma das tarifas cotadas. Como as notas são maiores para as menores tarifas cotadas, os licitantes procuram atribuir valores baixos, simbólicos ou irrisóri-

os àquelas tarifas que consideram de menor ou nenhuma importância, pelo conhecimento que têm dos serviços a realizar. A metodologia utilizada, dessa forma, incentiva que sejam cotados preços equivalentes à menor parte da moeda (R\$ 0,01 – um centavo). Aquele que assim fizer já tem garantida a nota máxima (10), e outro que, não atento aos critérios do edital, cotar, por exemplo, dois centavos terá nota igual a cinco, ou seja, metade da nota máxima. Isso não significa, entretanto, que terá prejuízos o licitante que cotou preços irrisórios para algumas tarifas, eis que a viabilidade do empreendimento estará garantida pela tarifa ou tarifas que cotou a preços normais de mercado e que representam a quase totalidade das receitas.

A propósito, cabe, desde logo, afastar a hipótese levantada pela equipe no sentido de que poderia haver a aplicação cumulativa de tarifas para o mesmo serviço. Na verdade, o edital, em seu subitem 8.1.1, abaixo transcrito, estabelece que, dentre as várias tarifas aplicáveis ao mesmo serviço (*ad valorem*, por peso, por área ou por volume), o licitante poderá aplicar qualquer uma delas, indistintamente, e não todas ao mesmo tempo:

“8.1.1. Observado o tipo de serviço (movimentação ou armazenagem), o tipo de operação (importação ou exportação e, na movimentação, também o tipo de acondicionamento (paletizada, não paletizada ou coteinerizada), a permissionária poderá, a seu critério, cobrar, pelos serviços prestados aos usuários, quaisquer das tarifas respectivas constantes da sua proposta (‘ad valorem’, por peso, por volume ou por área).”

As ressalvas que faço a respeito da metodologia adotada não incluem, entretanto, o cálculo que atribui nota máxima ao licitante que cotou a menor tarifa e notas inversamente proporcionais às tarifas cotadas pelos outros licitantes. Entendo que nada mais justo do que atribuir, por exemplo, nota duas vezes menor que a nota máxima ao licitante que cotou o preço da tarifa duas vezes superior ao primeiro classificado. Entretanto, o que ocorre, no presente caso, é que este critério, em princípio justo, está servindo para atribuir notas máximas a preços com pouco ou nenhum significado econômico, contribuindo de forma definitiva para a distorção acima mencionada.

Outro fator para essa mesma distorção, como muito bem abordou a equipe de auditoria, refere-se à ausência de pesos ou à sua atribuição inadequada (por não refletir a real importância da tarifa ou serviço) quando do cálculo das notas relativas a algumas tarifas ou grupo de tarifas.

Retomando a questão dos preços irrisórios ou simbólicos, os quais, como se sabe, não são admitidos pelo art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93, não há dúvidas de que, de fato, ocorreram na licitação em exame, haja vista que a totalidade de tarifas aplicáveis a determinado serviço (especialmente o de movimentação de mercadorias) foi cotada ao preço ínfimo de R\$ 0,01 (um centavo) por diversas licitantes.

Entendo, todavia, que o dispositivo legal mencionado tem por finalidade não permitir que propostas inexequíveis saíam-se vencedoras de licitações realizadas pelo poder público, o que fatalmente ocorreria caso fossem cotados e praticados preços irrisórios incompatíveis com os respectivos custos. Propostas com preços mani-

festamente inexecutáveis devem ser desclassificadas pela comissão de licitação, conforme determina o art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Não obstante, o que se observa no presente caso é que a viabilidade do empreendimento não é determinada pelas tarifas cotadas a valores ínfimos, mas sim por outra ou grupo de outras tarifas cotadas a preços normais de mercado. Essas tarifas mais relevantes são determinadas por cada uma das licitantes, de acordo com o conhecimento que têm do mercado, tudo em conformidade com o estudo de viabilidade econômico-financeira que empreenderam.

Em suas justificativas, a comissão de licitação demonstrou a executabilidade da proposta da licitante-vencedora, como pode ser visto dos trechos abaixo transcritos:

- item 3.27, fl. 206: *“Como podemos observar na planilha acima e em especial aos valores de lucros acumulados, notamos ser perfeitamente viável a instalação da estação aduaneira nestas condições, sendo a proposta com as tarifas perfeitamente executáveis e financeiramente compatíveis, permitindo margem considerável de lucro no prazo contratual, mesmo considerando as situações mais desfavoráveis ...”*;

- item 3.29, fl. 207: *“Portanto, como podemos observar pelo valor dos lucros acumulados, mesmo não utilizando a faculdade prevista no item 8.1.2, inciso IV do edital de licitação, é viável a instalação da estação aduaneira interior nestas condições, sendo as tarifas perfeitamente executáveis e financeiramente compatíveis.”*;

- item 3.30, fl. 207: *“Pelos dados demonstrados acima, resta provada a executabilidade e a compatibilidade da proposta vencedora...”* (todos os grifos não são do original).

Por oportuno, não é demasiado lembrar que a avaliação da executabilidade das propostas é de responsabilidade da Comissão de Licitação, uma vez que a ela compete desclassificar as propostas manifestamente inexecutáveis ou com preços excessivos, conforme determina o art. 48, inciso II, da Lei nº 8.443/92.

Ainda sobre o assunto, é importante notar que, com as justificativas apresentadas pela comissão de licitação, o Analista encarregado do respectivo exame concluiu que “não mais são patentes as evidências de inviabilidade do projeto da licitante-vencedora, como havia sido observado no estudo anterior”.

Em suma, concordo com os pareceres quanto à existência de falhas na metodologia de pontuação constante do edital, porque o critério adotado permite ou mesmo incentiva a apresentação de preços irrisórios para algumas tarifas com o único objetivo de vencer a licitação. No entanto, considero que essas falhas, não obstante devam ser corrigidas em futuros editais, não frustraram os objetivos da licitação, quais sejam, o de garantir a observância ao princípio constitucional da isonomia e o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Quanto ao primeiro objetivo – o da isonomia –, entendo que as falhas do edital que permitem as distorções constatadas não privilegiam nem prejudicam determinado licitante, nem permitem à comissão de licitação julgar arbitrariamente as propostas, o que seria altamente censurável. Na verdade, os itens do edital contendo a

questionável metodologia de pontuação exigem que os interessados no empreendimento tenham um amplo conhecimento do mercado relativamente aos serviços licitados, de forma a cotarem suas tarifas com vistas a sagrarem-se vencedores do certame, sem que isso implique o insucesso da futura empresa, sendo necessário, para tanto, que façam um criterioso estudo de viabilidade econômico-financeira.

Dessa forma, não tendo ocorrido nenhuma impugnação ao edital, é de se supor que os interessados não tiveram dúvidas ou objeções com relação aos seus termos. Com efeito, segundo a comissão de licitação (fl. 199), desde a divulgação do edital até a abertura dos envelopes contendo as propostas transcorreram 322 dias, sem que, nesse período, algum licitante e também este Tribunal tenham se manifestado contra os termos daquele instrumento. Segundo ainda aquele órgão, 35 (trinta e cinco) licitações já foram realizadas em todo o País com os mesmos termos do edital ora em exame, que é padrão para toda a Receita Federal, não havendo notícias de que alguma vez tenham aqueles termos sido impugnados.

Nessa linha de raciocínio, entendo que, sendo de conhecimento amplo dos licitantes, por exemplo, que dentre as três tarifas que podem indistintamente ser cobradas do usuário pela armazenagem de mercadorias (*ad valorem*, por volume ou por área) somente uma delas efetivamente será utilizada por ser financeiramente a mais vantajosa, e que sobre esta tarifa dar-se-ia a disputa na licitação, ou seja, para a tarifa financeiramente mais vantajosa, os licitantes procurariam ofertar o menor valor, de forma a obter a maior nota, e para as duas outras cotariam preços irrisórios de R\$ 0,01 (um centavo), obtendo para ambas a nota máxima; nesta hipótese não haveria prejuízos ao usuário, eis que a tarifa que seria de fato aplicada pelo prestador dos serviços teria sido a menor dentre as ofertadas na licitação.

Por oportuno, registre-se que, consoante informou a comissão de licitação (fl. 201), todas as licitantes, demonstrando terem entendido a metodologia de pontuação, consideraram a viabilidade do empreendimento a partir do faturamento global, fazendo então as devidas e questionadas compensações entre as tarifas, “concentrando a tarifação nos serviços mais representativos segundo a estratégia individualmente adotada”, nas palavras da referida comissão.

Em suma, entendo que os falhos critérios de pontuação não causaram prejuízos à competitividade entre os diversos concorrentes e tampouco infringiram o princípio constitucional da isonomia.

Reportando-me agora ao segundo objetivo da licitação, qual seja, o de selecionar a proposta mais vantajosa, lembro inicialmente que, para as licitações da espécie realizadas pela Receita Federal, entende-se como proposta mais vantajosa a que possibilitar a menor tarifa ao usuário combinada com a maior oferta de pagamento àquele órgão, pela outorga da permissão, uma vez que o critério de julgamento escolhido foi o previsto no inciso III do art. 15 da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, *verbis*:

“Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I – o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II – a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

III – a combinação dos critérios referidos nos incisos I e II deste artigo.”

No caso em exame, a empresa vencedora da licitação cotou em 0,19% a tarifa que incide sobre o valor CIF da mercadoria, sendo este percentual compatível com o preço médio praticado pelas demais EADIs (da ordem de 0,25%), conforme informações que constam do TC-700.216/1997-9 – processo de acompanhamento da licitação destinada à outorga de permissão para exploração de uma EADI em Campinas/SP. Dessa forma, verifica-se que a tarifa cotada pela licitante-vencedora e que irá representar a quase totalidade das receitas é compatível com os preços correntes de mercado.

Não obstante, entendeu o Ministério Público que a proposta vencedora não seria a que menor custo traz ao usuário e que duas outras licitantes seriam melhor classificadas se fosse adotado critério de atribuição de notas distinto do previsto no edital. Pelo critério *proposto*, seriam atribuídas notas em função do *faturamento anual estimado* a partir das tarifas cotadas, que teria peso 8, e da maior oferta ao FUNDAF, que teria peso 2, em conformidade – relativamente aos pesos - com o que determina o art. 8º do Decreto nº 1.910/96.

O edital, como visto anteriormente, em que pese não contemplar o critério proposto pelo Ministério Público a partir de entendimento da equipe de auditoria (vide fls. 249/252), também tem respaldo no aludido Decreto, haja vista que, no cálculo das notas médias intermediárias (relativamente às tarifas aplicáveis à armazenagem e movimentação de mercadorias), foram considerados os pesos previstos naquele diploma legal para as tarifas (peso 8) e para o FUNDAF (peso 2). Para se chegar à nota final, o edital estabeleceu também pesos para grupos de serviços, de acordo com a natureza da mercadoria, se importada (peso 4) ou destinada à exportação (peso 6), enquanto que pelo método proposto alcança-se a nota final apenas pela aplicação da média ponderada entre as notas obtidas com as tarifas cotadas (peso 8) e a nota relativa à oferta ao FUNDAF (peso 2).

Melhor explicando: embora no cálculo do faturamento deveriam estar contempladas todas as formas de receitas (na verdade não estão, conforme será abordado mais adiante) advindas da aplicação de tarifas sobre os serviços relacionados à importação e exportação de mercadorias, o MP não levou em consideração, assim como fez o edital, a importância relativa daqueles serviços para a nota final dos licitantes. Como visto, o grupo de serviços relacionado à importação teve peso 4, e o relacionado à exportação, peso 6 no cálculo da nota final dos concorrentes. O MP, na verdade, apenas levou em consideração, no cálculo das notas finais, as tarifas (que multiplicadas pelos quantitativos esperados de demanda resultam no faturamento estimado), ponderadas por peso 8, e a oferta ao FUNDAF com peso 2.

O estabelecimento de peso maior para mercadorias destinadas à exportação é justificado de forma razoável pela necessidade de reduzir-se o custo daquelas mercadorias, com vistas a torná-las mais competitivas no mercado externo. Essa justificativa, a propósito, foi endossada pelo Ministério Público em parecer exarado no TC-700.216/1997-9 – processo de acompanhamento da instalação de uma EADI em Campinas/SP.

O cálculo do faturamento estimado realizado pela equipe de auditoria de que se valeu o *Parquet* para elaboração da tabela constante de seu parecer nestes autos (vide subitem 21.12 do Relatório que antecede a este Voto) não leva em conta as diversas tarifas cotadas pelos licitantes (no total de 18), mas apenas três delas, quais sejam: tarifa incidente sobre o valor CIF da mercadoria armazenada; tarifa incidente sobre peso da mercadoria movimentada; e tarifa incidente sobre o volume da mercadoria movimentada. Além disso, somente foram consideradas as tarifas incidentes sobre os serviços vinculados à importação de mercadorias, grupo que tem, segundo o edital, peso 4 (quatro) no cálculo da nota final. Ou seja, o cálculo do faturamento estimado não levou em consideração os serviços relacionados com as mercadorias destinadas à exportação, grupo que no edital tem peso 6 (seis) no cálculo da nota final. Também não foi considerada no cálculo a possibilidade de majoração das tarifas de armazenagem em até 100% após o primeiro período de dez dias, o que, aliás, seria muito difícil de realizar com precisão, especialmente com relação ao percentual de acréscimo, tendo em vista que a faculdade depende de acordo entre a permissionária e o usuário dos serviços, consoante o disposto no item 8.1.2 do edital de licitação.

Assim o custo total ao usuário, representado - no modelo proposto - pelo faturamento estimado, não está devidamente demonstrado na tabela do MP utilizada por esse órgão para embasar o argumento de que a proposta vencedora não teria sido a que melhor atende ao interesse público.

Dessa forma, a tabela elaborada pelo Ministério Público (subitem 21.12 do Relatório) apresenta falhas que não permitem endossar ou refutar a conclusão a que chegou aquele órgão, em que pese ter aquela argumentação forte apelo teórico.

Por outro lado, observo ainda que, se já existem dúvidas com relação à exequibilidade da proposta vencedora (como visto infundadas), com muito mais razão seria questionada a viabilidade econômico-financeira das propostas com tarifas menores do que as propostas pela licitante-vencedora.

Considero, portanto, que a proposta vencedora, nos termos do edital de licitação, é a que melhor atende, simultaneamente, aos critérios de menor tarifa e de maior oferta à Receita Federal, por meio do FUNDAF.

Uma outra falha detectada pelo Ministério Público foi a ausência no edital e na minuta do futuro contrato da relação dos bens reversíveis, o que representa infringência ao inciso X dos artigos 18 e 23, respectivamente, da Lei nº 8.987/95. A preocupação do *Parquet* reside na possibilidade de haver futuramente disputas judiciais com relação à propriedade daqueles bens, uma vez que o próprio licitante-vencedor parece ter entendido, conforme expediente de fl. 218, que tais bens serão de sua propriedade quando extinta a permissão pelo término do seu prazo contratual.

Na verdade, esses bens serão de propriedade da União, quando extinguir-se a permissão, conforme dispõe o § 1º do art. 35 da Lei nº 8.987/95:

“Art. 35 Extingue-se a concessão por:

(omisis)

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.”

Conforme a doutrina, a reversão de que trata este dispositivo legal é a transfêrencia ao poder público concedente dos bens de propriedade do permissionário aplicados ao serviço, uma vez extinta a permissão.

Examinando o edital e a minuta do referido contrato constatei que, de fato, deles não consta, de forma explícita, a relação dos bens reversíveis, como asseverou o Ministério Público. Não obstante, os referidos instrumentos dispõem em cláusulas específicas sobre a transferência para a União dos bens do permissionário, mediante indenização no caso dos bens ainda não amortizados ou depreciados quando da extinção da permissão, o que leva ao entendimento de que todos os bens postos à disposição do serviço são considerados reversíveis.

De qualquer forma, para que não existam dúvidas e seja cumprida a lei é necessário que tais bens estejam expressamente indicados no edital e também no contrato. Tendo em vista que este último ainda não foi assinado, a falha verificada ainda é passível de correção.

Assim, pelas razões expendidas, entendo que os motivos alegados pelo Ministério Público não são suficientes à anulação do procedimento licitatório, conforme proposto por aquele órgão e pelo Analista encarregado do exame dos autos.

Ante todo o exposto, acolhendo, em parte, a proposta formulada pelo Diretor da 3ª Divisão Técnica da SECEX/PR, com a qual se manifesta de acordo a Titular daquela Secretaria, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ministro Adylson Motta

A razão do presente pronunciamento é o fato de que sou Relator de um processo de acompanhamento de outorga de permissão, referente à instalação de Estação Aduaneira Interior – EADI em Campinas/SP (TC 700.216/1997-9).

De início estive propenso a propor a anulação da licitação à vista dos elementos dos autos, ainda pendentes de uma análise mais acurada. Posteriormente, com os novos estudos promovidos pela Secretaria da Receita Federal e os pareceres da Unidade Técnica e do douto Ministério Público, convenci-me de que a proposta vencedora, vista de uma maneira conjunta, não apresentava uma manifesta inexecuibilidade, como exige o art. 15, § 2º, da Lei de Concessões e Permissões, para a recusa de propostas das licitantes. Atualmente estou convicto de que a Comissão Especial de Licitação, diante das circunstâncias apresentadas, não poderia fazer outra coisa que não fosse acolher a cotação que posteriormente se mostrou a mais vantajosa para o interesse público. Logo, entendo que, naquele caso, a anulação não se mostrou legalmente respaldada e também conveniente para a Administração, pois as obras de instalação da Estação Aduaneira estão praticamente concluídas.

Essa conclusão é fruto de uma considerável reflexão e análise de estudos e opiniões, muitas vezes não coincidentes e guiadas por um legítimo interesse de ver nulo o ato que classificou a proposta vencedora. Determinei que fosse feito novo exame do caso pela SECEX/SP e pela Secretaria da Receita Federal e solicitei novo

parecer do **Parquet**, após a sustentação oral feita pela DEICMAR. Para um saneamento ainda mais completo, enviei dois técnicos de meu Gabinete, sendo um deles engenheiro, para uma verificação **in loco**.

O presente caso, no entanto, apresenta grande diferença em relação ao relato do por mim na penúltima Sessão Plenária. Como bem consignou o ilustre Procurador-Geral:

“21.2. Em recente manifestação nos autos do TC 700.216/1997-9 – processo que trata do acompanhamento da licitação para outorga de permissão para exploração de estação aduaneira interior em Campinas/SP - a despeito da existência das mesmas falhas do edital, manifestamo-nos no sentido de que não era o caso de anulação, uma vez que o vício ali investigado – a alegada inexecutibilidade da proposta vencedora – não foi demonstrado.

*O caso presente, no entanto, é mais grave. Do total das 18 (dezoito) tarifas que compõem a estrutura tarifária adotada pelo edital, 16 (dezesesseis) são expressas em reais e 2 (duas) em percentuais (fls. 156 a 158). A licitante declarada vencedora cotou para todas as dezesseis tarifas expressas em reais o valor de R\$ 0,01 (um centavo). Para a tarifa **ad valorem** de armazenagem de produtos destinados à exportação cotou o percentual de 0,01%. Somente para a tarifa **ad valorem** de armazenagem de produtos importados a licitante vencedora cotou valor significativo: 0,19 %”.*

Por essas e outras razões apresentadas no Relatório do eminente Ministro Bento Bugarin, entendo que a melhor proposta seria a fixação de prazo para a anulação do certame.

Assim sendo, com as vênias devidas ao ilustre Ministro-Relator, Voto no sentido do acolhimento integral da proposta do douto representante do Ministério Público junto a esta Corte.

DECISÃO NÃO ACOLHIDA

DECISÃO Nº /2000-TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC 007.369/1999-9 (Relatório de Auditoria)
Processo apenso: TC 011.769/1999-8 (Representação formulada pela empresa Localfrio Armazéns Gerais Frigoríficos S/A acerca de licitação abordada no Relatório de Auditoria)
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Responsável: Naury Fragoso Tanaka, Superintendente da Receita Federal na 9ª Região Fiscal
4. Órgão: Superintendência Regional da Receita Federal – 9ª Região Fiscal/MF
5. Relator: Ministro Bento José Bugarin
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: SECEX/PR

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

8.1. nos termos do inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, fixar prazo de 15 (quinze) dias para que a Superintendência Regional da Receita Federal – 9ª Região Fiscal promova a anulação da Concorrência SRF/SRRF/9ª RF nº 02/98, em razão do descumprimento dos arts. 3º e 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93 e arts. 15, 18, inciso X, e 23, inciso X, da Lei nº 8.987/95;

8.2. determinar à Secretaria da Receita Federal que:

a) promova alterações na minuta de edital referentes às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores, de forma a modificar os critérios de pontuação das propostas atualmente utilizados, que atribuem notas para as propostas com base na menor tarifa dentre as apresentadas pelos licitantes, uma vez que tal metodologia inviabiliza a escolha da proposta mais vantajosa, contrariando, assim o que dispõem os arts. 18, inciso X, e 23, inciso X, da Lei nº 8.987/95;

b) abstenha-se de dar início a novos procedimentos licitatórios para as permissões em foco até que sejam promovidas as alterações de que trata o item anterior;

8.3. dar conhecimento do teor da presente decisão adotada à Localfrio Armazéns Gerais Frigoríficos S/A, autora da Representação de que trata o TC 011.789/1999-8;

8.4. determinar a juntada dos presentes autos ao TC 550.087/1998-2.

9. Ata nº 24/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 21/06/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes:

ADYLSO MOTA

Ministro

DECISÃO Nº 498/2000 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº 007.369/1999-9 (Relatório de Auditoria)

1.1. Processo apenso: TC-011.769/1999-8 (Representação formulada pela empresa Localfrio Armazéns Gerais Frigoríficos S/A acerca de licitação abordada no Relatório de Auditoria).

2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria.

3. Responsável: Naurý Frágoso Tanaka, Superintendente da Receita Federal na 9ª Região Fiscal.

4. Órgão: Superintendência Regional da Receita Federal - 9ª Região Fiscal (PR).

5. Relator: Ministro Bento José Bugarin.

Revisor: Ministro Humberto Guimarães Souto.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

¹ Publicada no DOU de 05/07/2000.

7. Unidade Técnica: SECEX/PR.

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

8.1 - determinar à Secretaria da Receita Federal que:

a) promova alterações nos futuros editais de licitação concernentes às permissões dos serviços públicos de armazenagem e movimentação de mercadorias em Estações Aduaneiras Interiores, de forma a não mais permitir ou incentivar a cotação de tarifas a preços simbólicos ou irrisórios, uma vez que o procedimento infringe o § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93;

b) inclua nos mencionados editais a indicação dos bens reversíveis, bem como, nos respectivos contratos, cláusulas que sobre eles disponham, em conformidade com o que determinam os arts. 18, inciso X, e 23, inciso X, da Lei nº 8.987/95;

c) não dê início a novos procedimentos licitatórios para as aludidas permissões até que sejam promovidas as alterações de que tratam as alíneas anteriores;

d) inclua no contrato a ser firmado com a licitante-vencedora da Concorrência SRF/SRRF/9ª RF – nº 02/98 cláusulas dispondendo sobre os bens reversíveis, em atendimento ao que determina o já mencionado art. 23, inciso X, da Lei nº 8.987/95.

8.2 – conhecer da Representação formulada pela empresa Localfrio S.A. Armazéns Gerais Frigoríficos, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno, dando-lhe ciência desta Decisão;

8.3 - juntar os presentes autos ao TC-550.087/1998-2, que trata do acompanhamento relativo à EADI a ser instalada em Curitiba ou em São José dos Pinhais/PR.

9. Ata nº 24/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 21/06/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes na Sessão de 07/06/2000: Iram Saraiva (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira.

11.2. Ministros presentes nesta Sessão: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Humberto Guimarães Souto (Revisor), Valmir Campelo, Adylson Motta, Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

11.3. Ministros com voto vencido: Adylson Motta e Benjamin Zymler.

11.4. Ministro que não votou: Adhemar Paladini Ghisi (art. 57 do Regimento Interno).

IRAM SARAIVA

Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Ministro-Revisor

ATOS NORMATIVOS

DECISÃO NORMATIVA Nº 30/2000 - TCU¹

Regulamenta dispositivos da Instrução Normativa nº 12/96, no que se refere à formação e entrega dos processos de tomada e prestação de contas por meio não-informatizado.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso das competências que lhe conferem o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e os artigos 1º, inciso I, e 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992,

Considerando a necessidade de regulamentação de dispositivos da Instrução Normativa nº 12/96, com a redação introduzida pela Instrução Normativa nº 30/99, e tendo em vista o que consta do processo TC-014.126/1999-0, resolve:

Art. 1º Para fins da formação e entrega dos processos de tomada e prestação de contas por meio não-informatizado, devem ser apresentados ao Tribunal, na íntegra, os pareceres, balanços, demonstrativos contábeis e resolução mencionados nos seguintes dispositivos da Instrução Normativa nº 12/96:

- a) artigo 14, inciso II, alínea “f”, e inciso IV;
- b) artigo 15, inciso IV;
- c) artigo 16, inciso II, alínea “g”, e incisos IV e VIII;
- d) artigo 17, inciso II, alínea “g”, e incisos IV, VII e VIII;
- e) artigo 18, incisos IV e VIII e § 2º ;
- f) artigo 19, incisos V, VI e VII;
- g) artigo 20, incisos IV, V e VI;
- h) artigo 21, inciso III;
- i) artigo 22, incisos IV, VI e VIII e parágrafo único, inciso I.

Art. 2º O disposto nesta Decisão Normativa não afasta a obrigatoriedade de apresentação de outros elementos expressamente previstos na Instrução Normativa nº 12/96.

Art. 3º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de abril de 2000.

IRAM SARAIVA
Presidente

¹ Publicada no DOU de 18/04/2000.

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 34/2000 - TCU¹

Acrescenta os parágrafos 1º ao 5º ao art.
15 da Instrução Normativa nº 12/96 – TCU.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais; e

Considerando o poder regulamentar que lhe confere o art. 3º da Lei nº 8.443/92 para expedir instruções normativas sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos;

Considerando a necessidade de as representações diplomáticas sediadas no exterior apresentarem de forma individualizada determinadas peças processuais que melhor permitam a avaliação da gestão dos recursos públicos que lhes são confiados, resolve (TC nº 009.389/1999-7):

Art. 1º O art. 15 da Instrução Normativa do TCU nº 12/96 fica acrescido dos seguintes parágrafos:

“§ 1º A tomada de contas anual da unidade gestora integrante da estrutura do Ministério das Relações Exteriores responsável pela execução dos pagamentos e demais movimentações financeiras realizadas no exterior, conterà, além das peças elencadas nos incisos I a X deste artigo, os seguintes elementos, elaborados pelos responsáveis de cada representação diplomática situada no exterior:

- a) informações gerais sobre o posto diplomático;
- b) rol de responsáveis;
- c) quadro demonstrativo evidenciando os recursos recebidos pelos postos, por dotação, bem como o saldo dos recursos relativos a restos a pagar e a recursos remanescentes de exercícios anteriores.

§ 2º As informações previstas na alínea *a* do § 1º deste artigo conterão os seguintes elementos:

- I - descrição da estrutura organizacional do posto diplomático, com a competência e atribuição de cada setor;
- II - quadro de recursos humanos;
- III - resumo das principais atividades desenvolvidas no exercício, tendo como referência os programas de trabalho do posto diplomático;
- IV - descrição de metas estabelecidas para o exercício e indicação das causas que tenham concorrido para o seu não-atingimento;
- V - adequação dos recursos frente às necessidades operacionais;
- VI - descrição dos fatos administrativos de maior importância ocorridos durante o exercício.

¹ Publicada no DOU de 16/05/2000.

§ 3º O rol de responsáveis de que trata a alínea *b* do § 1º deste artigo especificará o nome e o período de gestão de cada responsável, inclusive por delegação de competência, destacando, dentre outros, o chefe do posto, o chefe do setor de administração, o chefe do setor consular e o encarregado do setor de contabilidade.

§ 4º O relatório de auditoria integrante da tomada de contas anual da unidade gestora responsável pela execução dos pagamentos e demais movimentações financeiras realizadas no exterior deverá conter informações a respeito da pontualidade de cada posto na apresentação, àquela unidade gestora, das prestações de contas dos recursos recebidos, com detalhamento das contas que estejam em atraso ou omissas.

§ 5º Ao ser detectada irregularidade nas contas de que trata o § 1º deste artigo, a Unidade Técnica representará ao Ministro-Relator a fim de ser constituído processo apartado, composto dos elementos relativos à representação diplomática a que se refira a irregularidade, para a promoção das ações necessárias ao saneamento desse processo.”

Art. 2º As disposições desta Instrução Normativa aplicam-se às contas do exercício financeiro de 2000.

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2000.

IRAM SARAIVA
Presidente

RESOLUÇÃO Nº 133/2000 - TCU¹

Dispõe sobre a organização administrativa e competências das unidades integrantes da Secretaria do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 73 e 96 da Constituição Federal e o art. 1º, inciso XIV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, de acordo com o art. 1º, inciso XX, e arts. 121 a 130 do Regimento Interno, e tendo em vista o que consta do processo TC-008.005/1996-6, resolve:

CAPÍTULO I DA FINALIDADE E ESTRUTURA DA SECRETARIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Art. 1º Ficam aprovadas a estrutura organizacional e as competências das unidades integrantes da Secretaria do Tribunal de Contas da União na forma desta Resolução.

Art. 2º A Secretaria do Tribunal tem por finalidade desempenhar as atividades técnicas, administrativas e operacionais necessárias ao pleno exercício das competências do Tribunal de Contas da União.

Art. 3º A Secretaria do Tribunal tem a seguinte estrutura:

I – Unidades de apoio e assessoramento ao Presidente:

- a) Secretaria da Presidência;
- b) Gabinete do Presidente;
- c) Consultoria Jurídica;
- d) Assessoria Parlamentar;
- e) Assessoria de Cerimonial e de Relações Institucionais;
- f) Assessoria de Imprensa;
- g) Assessoria de Relações Internacionais;

II – Unidades de apoio e assessoramento a autoridades:

a) Gabinetes de Ministros, de Auditores, de representantes do Ministério Público junto ao Tribunal e do Corregedor;

III – Unidades básicas:

- a) Secretaria-Geral de Controle Externo;
- b) Secretaria-Geral das Sessões;
- c) Secretaria-Geral de Administração;
- d) Secretaria de Controle Interno;
- e) Instituto Serzedello Corrêa;

IV – Órgãos colegiados:

¹ Publicada na íntegra, com seus anexos, no DOU de 10/04/2000.

- a) Comissão de Coordenação Geral;
- b) Conselho Editorial da Revista;
- c) Comitê de Educação e Pesquisa.

CAPÍTULO II DAS UNIDADES DE APOIO E ASSESSORAMENTO AO GABINETE DO PRESIDENTE

Seção I Da Secretaria da Presidência

Art. 4º A Secretaria da Presidência, unidade de apoio e assessoramento ao Presidente do Tribunal de Contas da União, tem por finalidade assistir o Presidente no desempenho de suas atribuições, bem como coordenar e organizar as atividades administrativas e de representação da Presidência.

Art. 5º Integra a estrutura da Secretaria da Presidência um serviço de administração.

Parágrafo único. A Secretaria da Presidência é dirigida por Secretário da Presidência e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 6º Compete à Secretaria da Presidência:

I – coordenar e organizar as atividades administrativas inerentes ao desempenho das atribuições do Presidente e de representação da Presidência;

II – providenciar os termos de convocação de Auditor para substituir Ministro, na forma estabelecida no Regimento Interno;

III – providenciar a expedição de certidões ou informações requeridas por pessoa física ou jurídica para defesa de seus direitos ou para esclarecimento de interesse particular, coletivo ou geral e aquelas solicitadas por parte de denunciante;

IV – coordenar a edição e a publicação de portarias, ordens de serviço e demais expedientes a cargo da Presidência;

V – providenciar o atendimento de pedido de informações formulado ao Tribunal, em razão de mandado de segurança impetrado contra seus atos;

VI – receber, organizar e, quando cabível, providenciar a autuação e a tramitação de processos e demais expedientes dirigidos à Presidência;

VII – expedir a carteira funcional de autoridade e a carteira de identidade de controle externo;

VIII – auxiliar na elaboração e implementação de acordos de cooperação técnica ou instrumentos congêneres, a serem firmados pelo Tribunal de Contas da União com outros órgãos e entidades nacionais, bem como acompanhar a sua execução;

IX – auxiliar na elaboração e providenciar a expedição da correspondência oficial da Presidência;

X – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XI – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XII – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XIII – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XIV – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Seção II

Do Gabinete do Presidente

Art. 7º O Gabinete do Presidente tem por finalidade o desempenho de atividades necessárias ao exercício das competências e atribuições do Presidente do Tribunal de Contas da União.

Art. 8º O Gabinete a que se refere o artigo anterior terá como titular o Chefe do Gabinete do Ministro eleito Presidente do Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. O Gabinete do Presidente conta, ainda, com dois assessores, que têm como atribuição proceder a estudos e diligências sobre projetos, atos, processos ou outros documentos submetidos à apreciação da Presidência, bem como colaborar no preparo de pronunciamentos e de comunicações do Presidente.

Art. 9º Compete ao Gabinete do Presidente:

I – prestar o suporte administrativo e logístico necessários às atividades do Gabinete;

II – prestar assessoramento técnico à autoridade no desempenho de suas atribuições legais e regimentais;

III – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas pelo Presidente do Tribunal.

Seção III

Da Consultoria Jurídica

Art. 10. A Consultoria Jurídica, unidade de apoio e assessoramento à Presidência, tem por finalidade assessorar o Presidente do Tribunal em assuntos de natureza jurídica, analisando processos e matérias submetidas a sua apreciação.

Art. 11. Integram a estrutura da Consultoria Jurídica uma diretoria técnica e um serviço de administração.

Parágrafo único. A Consultoria Jurídica é dirigida por Consultor Jurídico e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 12. Compete à Consultoria Jurídica:

I – elaborar pesquisas e estudos sobre matérias de natureza jurídica;

II – exarar parecer sobre questão jurídica suscitada em processo submetido a análise pelo Plenário, Câmaras, Presidência ou pelo relator;

III – prestar, com apoio de unidade técnica ou administrativa da Secretaria, informações necessárias à instrução de ações judiciais de interesse do Tribunal;

IV – acompanhar, com apoio de unidade técnica ou administrativa da Secretaria, tramitação de ações judiciais de interesse do Tribunal e elaborar demonstrativo próprio;

V – exarar parecer sobre aspecto jurídico de minuta de ato regulamentar submetido a análise pela Presidência;

VI – examinar, na forma da legislação específica, minuta de edital, contrato, convênio, acordo, ajuste ou instrumento similar;

VII – emitir parecer relativamente a impugnação ou recurso interposto em processo administrativo, inclusive a procedimento licitatório realizado pelo Tribunal;

VIII – desenvolver estudo comparativo sobre modificação de texto ocorrida em medida provisória reeditada pelo Presidente da República;

IX – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

X – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XI – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XII – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XIII – desempenhar outras atividades de cunho jurídico atribuídas por autoridade competente.

Seção IV Da Assessoria Parlamentar

Art. 13. A Assessoria Parlamentar, unidade de apoio e assessoramento à Presidência, tem por finalidade assessorar o Presidente, os Ministros e demais autoridades do Tribunal em assuntos relacionados com o Congresso Nacional, bem como desenvolver ações de intercâmbio de informações e deliberações de interesse comum do Tribunal de Contas da União e do Poder Legislativo.

Art. 14. A Assessoria Parlamentar é dirigida por Chefe de Assessoria e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 15. Compete à Assessoria Parlamentar:

I – coordenar as ações de intercâmbio de informações do Tribunal com o Congresso Nacional, relativamente a assuntos legislativos;

II – acompanhar a tramitação dos processos ou expedientes originários de solicitações do Congresso Nacional, de suas Casas, Comissões ou de parlamentares;

III – apoiar a Secretaria-Geral de Controle Externo no relacionamento com o Congresso Nacional no que se refere a assunto inerente à área de controle externo;

IV – acompanhar projetos e propostas de atos normativos de interesse do Tribunal em tramitação no Congresso Nacional;

V – desenvolver trabalhos técnicos, estudos e pesquisas relacionados com assuntos legislativos que forem determinados pela Presidência do Tribunal;

VI – acompanhar as pautas e as deliberações das sessões das Casas e comissões do Congresso Nacional, sobre assuntos de interesse do Tribunal;

VII – propor ao Presidente a elaboração, pelas unidades técnicas, de estudos ou pareceres sobre matérias de interesse do Tribunal que tramitem no Congresso Nacional;

VIII – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

IX – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

X – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente observadas as disposições regulamentares;

XI – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XII – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Seção V

Da Assessoria de Cerimonial e de Relações Institucionais

Art. 16. A Assessoria de Cerimonial e de Relações Institucionais, unidade de apoio e assessoramento à Presidência, tem por finalidade assessorar o Presidente, os Ministros e demais autoridades do Tribunal em assuntos de relações públicas e institucionais, bem como desenvolver ações relacionadas ao cerimonial e ao protocolo de eventos oficiais do TCU.

Art. 17. A Assessoria de Cerimonial e de Relações Institucionais é dirigida por Chefe de Assessoria e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 18. Compete à Assessoria de Cerimonial e de Relações Institucionais:

I – assistir o Presidente, os Ministros e demais autoridades do Tribunal quanto ao protocolo a ser observado nas cerimônias e eventos oficiais de que participem;

II – coordenar as atividades inerentes ao desenvolvimento e ampliação das relações internas e institucionais do Tribunal de Contas da União e das autoridades da Casa;

III – acompanhar a agenda diária do Presidente, assistindo-o nos eventos que possam requerer assessoria da unidade;

IV – organizar, elaborar e expedir correspondências oficiais do Presidente;

V – providenciar, quando solicitado, reservas de transporte, hospedagem e outros preparativos para viagens oficiais, no âmbito do território nacional, do Presidente, Ministros, Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

VI – acompanhar o Presidente, Ministros do Tribunal e autoridades visitantes durante o embarque e desembarque de suas viagens oficiais, bem como atuar na recepção e acompanhamento de autoridades e dignitários em visita ao Tribunal;

VII – recepcionar e acompanhar, em coordenação com a Assessoria de Relações Internacionais, as delegações estrangeiras em visita ao Tribunal;

VIII – planejar e organizar as atividades inerentes à realização de cerimônias e eventos oficiais propostos pela Presidência;

IX – coordenar o cerimonial de eventos aos quais compareçam o Presidente ou outros membros do Tribunal;

X – atuar, no âmbito de sua competência e quando solicitado, na organização e realização de eventos institucionais coordenados por outras unidades do TCU;

XI – manter rol atualizado de autoridades e dirigentes do Tribunal e de instituições de seu relacionamento;

XII – atualizar e editar o “Indicador” do Tribunal de Contas da União em versões impressa e eletrônica;

XIII – coordenar a elaboração e a distribuição de material institucional do Tribunal;

XIV – supervisionar as atividades realizadas na Sala Ministro Henrique de La Rocque e Sala dos Advogados;

XV – manter o arquivo histórico-fotográfico do Tribunal;

XVI – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XVII – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XVIII – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XIX – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XX – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Seção VI Da Assessoria de Imprensa

Art. 19. A Assessoria de Imprensa, unidade de apoio e assessoramento à Presidência, tem por finalidade assessorar o Presidente, os Ministros e demais autoridades do Tribunal em assuntos de comunicação social, bem como coordenar os trabalhos jornalísticos no âmbito da Instituição e intermediar o relacionamento do Tribunal de Contas da União com a imprensa.

Art. 20. A Assessoria de Imprensa é dirigida por Chefe de Assessoria e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 21. Compete à Assessoria de Imprensa:

I – formular, coordenar e supervisionar programas e projetos relacionados com a comunicação interna e externa de ações do Tribunal de Contas da União;

II – assessorar o Presidente, os Ministros e demais autoridades do Tribunal em assuntos relativos à comunicação social;

III – colaborar com a Assessoria de Cerimonial e de Relações Institucionais na organização do cerimonial de eventos aos quais compareçam o Presidente ou outros membros do Tribunal;

IV – redigir matérias sobre atividades do Tribunal e distribuí-las à imprensa para divulgação, notadamente aquelas objeto de deliberação do Tribunal e das Câmaras;

V – acompanhar e analisar as matérias divulgadas pelos veículos de comunicação social relacionadas a atividades do Tribunal, a autoridades ou a servidores da Casa, promovendo, a critério do Presidente, a distribuição de cópia às unidades interessadas;

VI – editar e distribuir os informativos diários de divulgação interna de informações do Tribunal;

VII – promover o relacionamento entre o Tribunal de Contas da União e a imprensa, bem como zelar pela boa imagem institucional do Tribunal;

VIII – coordenar os trabalhos jornalísticos nas dependências do Tribunal e na cobertura de eventos oficiais realizados pelo Tribunal de Contas da União;

IX – assistir, orientar e manter permanente contato com jornalistas e com órgãos de comunicação social, objetivando a adequada informação das matérias que lhes devam ser transmitidas;

X – agendar entrevistas, individuais ou coletivas, a serem concedidas a veículos de comunicação, assessorando o Presidente, os Ministros e as demais autoridades do Tribunal, se solicitado, quando entrevistadas;

XI – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XII – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XIII – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XIV – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XV – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Seção VII

Da Assessoria de Relações Internacionais

Art. 22. A Assessoria de Relações Internacionais, unidade de apoio e assessoramento à Presidência, tem por finalidade assessorar o Presidente, os Ministros e demais autoridades do Tribunal em assuntos internacionais, bem como desenvolver as ações inerentes à representação internacional do Tribunal de Contas da União e à cooperação técnica com entidades fiscalizadoras superiores de outros países, instituições estrangeiras e organizações internacionais.

Art. 23. A Assessoria de Relações Internacionais é dirigida por Chefe de Assessoria e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 24. Compete à Assessoria de Relações Internacionais:

I – atuar como unidade de apoio às atividades de cooperação mútua e de relacionamento entre o Tribunal e entidades fiscalizadoras superiores de outros países, instituições estrangeiras e organizações internacionais, visando ao intercâmbio de informações e experiências;

II – colaborar, no âmbito de sua área de atuação, com a Secretaria-Geral de Controle Externo, no desenvolvimento de ações de cooperação técnica em matéria de controle externo;

III – assessorar, no que couber, as comissões e comitês do Tribunal instituídos em função de tratados firmados pelo Brasil ou de acordos de cooperação assinados entre o Tribunal de Contas da União e outras instituições estrangeiras congêneres, ou, ainda, que envolvam questões inerentes à área de relações internacionais;

IV – desenvolver as ações necessárias à eficiente representação do Tribunal em congressos, reuniões, simpósios, seminários, cursos e eventos de caráter internacional, bem como providenciar a divulgação dos resultados decorrentes desses eventos;

V – atuar, no âmbito de sua competência e quando solicitado, na organização e realização de eventos institucionais coordenados por outras unidades do TCU;

VI – organizar as visitas de delegações estrangeiras ao Tribunal e acompanhá-las, de forma coordenada com a Assessoria de Cerimonial e de Relações Institucionais;

VII – providenciar a obtenção de passaportes, vistos, reservas de passagens e de hotéis para autoridades e servidores, quando em viagens oficiais, bem como adotar outras medidas que se fizerem necessárias;

VIII – desempenhar as funções de articulação entre o Tribunal e o Ministério das Relações Exteriores, postos diplomáticos, organizações internacionais, instituições estrangeiras e outras entidades fiscalizadoras superiores, no que concerne à cooperação mútua e ao intercâmbio de informações;

IX – colaborar com comissões, grupos de trabalho ou unidades do Tribunal quando da realização de estudos, pesquisas ou auditorias, no país ou no exterior, que requeiram providências ou conhecimentos específicos inerentes à sua área de atuação;

X – auxiliar na elaboração e implementação de acordos de cooperação técnica ou instrumentos congêneres, a serem firmados pelo Tribunal de Contas da União com organismos internacionais ou entidades estrangeiras, bem como acompanhar a sua execução;

XI – providenciar serviços de intérprete, bem como a tradução de correspondências, relatórios, publicações, textos técnicos e outros documentos submetidos à unidade;

XII – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XIII – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XIV – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XV – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XVI – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

CAPÍTULO III DAS UNIDADES DE APOIO E ASSESSORAMENTO A AUTORIDADES

Seção I

Dos Gabinetes de Ministros, de Auditores e de representantes do Ministério Público junto ao Tribunal

Art. 25. Os Gabinetes de Ministros, de Auditores e de representantes do Ministério Público, unidades de apoio e assessoramento, têm por finalidade desempenhar as atividades técnicas e administrativas necessárias ao exercício das competências e atribuições das respectivas autoridades.

Art. 26. Os Gabinetes a que se refere o artigo anterior contam com um chefe de gabinete e assessores para desempenho de atividades de apoio técnico-administrativo à respectiva autoridade.

§ 1º Cada Gabinete de Ministro conta com cinco assessores; o de Auditor, com quatro e o Ministério Público conta com dez assessores.

§ 2º Os Gabinetes de Ministros, de Auditores e o Ministério Público contarão, ainda, com as funções comissionadas de apoio indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 27. Compete aos Gabinetes de Ministros, de Auditores e de representantes do Ministério Público:

I – prestar o suporte administrativo e logístico necessários às atividades do Gabinete;

II – prestar assessoramento técnico à autoridade no desempenho de suas atribuições legais e regimentais;

III – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas pela autoridade competente.

Art. 28. O Procurador-Geral disporá sobre a organização interna das competências e atividades do Ministério Público junto ao Tribunal.

Seção II Do Gabinete do Corregedor

Art. 29. O Gabinete do Corregedor, unidade de apoio e assessoramento, tem por finalidade desempenhar as atividades técnicas e administrativas necessárias ao exercício das competências e atribuições do Corregedor do Tribunal de Contas da União.

Art. 30. O Gabinete a que se refere o artigo anterior conta com um Assessor do Corregedor e com as funções de apoio indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 31. Compete ao Gabinete do Corregedor:

I – prestar o suporte administrativo e logístico necessários às atividades do Gabinete;

II – prestar assessoramento técnico ao Corregedor no desempenho de suas atribuições legais e regimentais;

III – realizar estudos para a formulação de diretrizes com vistas ao aperfeiçoamento das ações de correição no Tribunal;

IV – propor ao Corregedor rotinas, procedimentos e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

V – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas pelo Corregedor.

CAPÍTULO IV DAS UNIDADES BÁSICAS E DE SUAS UNIDADES TÉCNICO-EXECUTIVAS

Seção I Da Finalidade, Estrutura e Competências da Secretaria-Geral de Controle Externo

Art. 32. A Secretaria-Geral de Controle Externo, unidade básica integrante da Secretaria do Tribunal, subordinada à Presidência, tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, controlar, coordenar, executar e supervisionar as atividades de controle e fiscalização a cargo do Tribunal de Contas da União, bem como assessorar o Presidente, os Ministros e Auditores em matéria de sua área de atuação.

Art. 33. Integram a estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo três coordenadorias, trinta e sete secretarias de controle externo e um serviço de administração.

Parágrafo único. A Secretaria-Geral de Controle Externo é dirigida por Secretário-Geral e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 34. Compete à Secretaria-Geral de Controle Externo:

I – planejar, coordenar, orientar, dirigir e controlar as atividades das unidades técnico-executivas subordinadas;

II – regulamentar os assuntos necessários ao desenvolvimento das ações da unidade, mediante portaria, ordem de serviço ou outro ato administrativo;

III – coordenar a elaboração dos relatórios institucionais do Tribunal, que o Presidente deva apresentar por força de disposições constitucionais, legais ou regimentais;

IV – coordenar a elaboração e a implementação do sistema de planejamento do Tribunal, bem como dos planos referentes às atividades das unidades técnico-executivas que lhe são subordinadas;

V – coordenar o desenvolvimento de estudos voltados para o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização e controle a cargo do Tribunal;

VI – coordenar a formulação, o desenvolvimento e a implementação de políticas e diretrizes na área de tecnologia da informação;

VII – assessorar a Presidência e o Relator de cuja Lista de Unidades Jurisdicionadas conste o órgão ou entidade envolvida, no que se refere ao atendimento a solicitações formuladas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou comissões técnicas ou de inquérito;

VIII – definir e alocar, em conjunto com a Secretaria-Geral de Administração, os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários às atividades de controle externo do Tribunal;

IX – participar, em coordenação com o Instituto Serzedello Corrêa, na definição dos cursos, seminários, encontros de dirigentes, pesquisas e outras atividades relacionadas à área de controle externo;

X – coordenar, com o auxílio da Assessoria Parlamentar, o relacionamento com o Congresso Nacional no que se refere aos assuntos da área de controle externo;

XI – promover, junto aos órgãos competentes, o acesso do Tribunal a sistemas informatizados do Governo Federal de interesse para as atividades de controle externo;

XII – promover o intercâmbio de informações com os órgãos do sistema de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, visando à integração de suas atividades com as de controle externo exercidas pelo Tribunal;

XIII – gerenciar o cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal, bem como divulgar a clientela das secretarias de controle externo, propondo sua redistribuição, sempre que necessário ao equilíbrio da carga de trabalho;

XIV – participar na elaboração, implementação e acompanhamento dos acordos de cooperação ou outros instrumentos firmados pelo Tribunal e que digam respeito à atividade de controle externo;

XV – acompanhar e avaliar o desempenho técnico-administrativo das unidades que lhe são subordinadas, comunicando à Presidência os resultados;

XVI – assessorar a Presidência na organização das Listas de Unidade Jurisdicionadas;

XVII – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XVIII – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XIX – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XX – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XXI – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Subseção I

Da Coordenadoria de Fiscalização e Controle

Art. 35. A Coordenadoria de Fiscalização e Controle tem por finalidade assessorar a Secretaria-Geral de Controle Externo em assuntos de fiscalização e controle, bem como coordenar e implementar atividades de pesquisa e desenvolvimento de métodos e técnicas de fiscalização e de planificação, acompanhamento e avaliação das fiscalizações a serem realizadas pelo Tribunal.

Art. 36. Integram a estrutura da Coordenadoria de Fiscalização e Controle quatro diretorias técnicas.

Parágrafo único. A Coordenadoria de Fiscalização e Controle é dirigida por Coordenador e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 37. Compete à Coordenadoria de Fiscalização e Controle:

I – desenvolver estudos voltados para o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização e controle a cargo do Tribunal;

II – elaborar e submeter à apreciação da Secretaria-Geral de Controle Externo estudos relativos à atividade de fiscalização a cargo do Tribunal;

III – disseminar a forma de aplicação dos documentos a que se refere o inciso anterior, zelando pela sua utilização nas ações de fiscalização a cargo do Tribunal;

IV – formular, sob supervisão da Secretaria-Geral de Controle Externo e em coordenação com as demais unidades técnicas, planos de auditoria em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Tribunal;

V – apoiar as demais unidades técnico-executivas na consecução das atividades de fiscalização, por intermédio de ações de consultoria e emissão de notas técnicas acerca de assuntos de sua área de atuação;

VI – propor, por iniciativa própria ou por solicitação de outra unidade técnico-executiva, sua participação em fiscalizações, com o objetivo de validar documentos técnicos, bem como de auxiliar as demais unidades na realização de fiscalizações nas áreas de especialização da Coordenadoria de Fiscalização e Controle;

VII – propor ao relator a requisição de serviços técnicos especializados, nos termos do art. 101 da Lei nº 8.443, de 1992, e supervisionar as atividades durante a realização dos trabalhos;

VIII – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

IX – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas, manuais e ações referentes à sua área de atuação e que visem ao aperfeiçoamento de atividades da unidade, observadas as disposições regulamentares;

X – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XI – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XII – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente;

XIII – acompanhar e fiscalizar, juntamente com as demais unidades da Secretaria do Tribunal, as obras custeadas com recursos federais;

Subseção II

Da Coordenadoria de Planejamento e Gestão

Art. 38. A Coordenadoria de Planejamento e Gestão tem por finalidade assessorar a Secretaria-Geral de Controle Externo em assuntos de planejamento, modernização administrativa e de gerenciamento de programas de qualidade no âmbito da Secretaria do Tribunal.

Art. 39. Integram a estrutura da Coordenadoria de Planejamento e Gestão três diretorias técnicas.

Parágrafo único. A Coordenadoria de Planejamento e Gestão é dirigida por Coordenador e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 40. Compete à Coordenadoria de Planejamento e Gestão:

I – coordenar a elaboração, consolidação e revisão, em conjunto com as demais unidades do Tribunal, do planejamento do Tribunal de Contas da União, acompanhando e avaliando o seu cumprimento e execução;

II – coordenar, em conjunto com a Secretaria-Geral de Administração, ouvidas as demais unidades da Secretaria do Tribunal, a elaboração do projeto de proposta orçamentária do Tribunal de Contas da União;

III – realizar estudos e propor medidas com vistas ao aperfeiçoamento e à modernização da organização administrativa, de métodos e de procedimentos de trabalho das unidades da Secretaria do Tribunal, bem como a manter equilibrada a distribuição de recursos humanos e materiais;

IV – integrar, sempre que necessário, equipes de auditoria operacional nas unidades da Secretaria do Tribunal com vistas a avaliar e aperfeiçoar os padrões de

organização, métodos e procedimentos técnicos de trabalho, bem como os resultados dos trabalhos da unidade;

V – planejar e supervisionar o processo de elaboração, manutenção e catalogação de manuais e formulários no âmbito do Tribunal de Contas da União;

VI – assessorar a Secretaria-Geral de Controle Externo na elaboração do relatório de gestão e dos relatórios de atividades a serem encaminhados ao Congresso Nacional;

VII – planejar e coordenar o processo de elaboração, atualização e consolidação de atos normativos no âmbito do Tribunal de Contas da União;

VIII – coordenar e manter atualizada base de normas internas do Tribunal de Contas da União;

IX – proceder à levantamento periódico dos atos normativos editados no âmbito do Tribunal de Contas da União, propondo a elaboração, consolidação ou revisão, sempre que necessário;

X – zelar pela observância da técnica legislativa quando da elaboração de projetos de atos normativos no âmbito do Tribunal de Contas da União;

XI – coordenar a implementação, acompanhar e avaliar, na condição de facilitadora, o Programa de Qualidade do Tribunal de Contas da União;

XII – propor à Secretaria-Geral de Controle Externo critérios para avaliação de desempenho das unidades técnico-executivas a ela subordinadas, e mantê-los atualizados em função dos métodos de trabalho empregados pelo Tribunal;

XIII – assessorar a Secretaria-Geral de Controle Externo na definição de cursos, seminários, pesquisas e outras atividades relacionadas à área de controle externo, com base, principalmente, em diagnósticos de desempenho das unidades técnico-executivas a ela subordinadas;

XIV – auxiliar a Secretaria-Geral de Controle Externo no gerenciamento e manutenção do cadastro de unidades jurisdicionadas, bem como na elaboração de estudos concernentes à distribuição entre as secretarias de controle externo e à organização das listas de unidades jurisdicionadas;

XV – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XVI – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XVII – prover informações gerenciais do conjunto de atividades do Tribunal, encaminhando-as às unidades competentes, observadas as disposições regulamentares;

XVIII – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XIX – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XX – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Subseção III
Da Coordenadoria de Tecnologia da Informação

Art. 41. A Coordenadoria de Tecnologia da Informação tem por finalidade assessorar a Secretaria-Geral de Controle Externo na formulação de políticas e diretrizes na área de tecnologia da informação, bem como coordenar e implementar as atividades e soluções delas decorrentes no âmbito da Secretaria do Tribunal.

Art. 42. Integram a estrutura da Coordenadoria de Tecnologia da Informação três diretorias técnicas e oito serviços especializados.

Parágrafo único. A Coordenadoria de Tecnologia da Informação é dirigida por Coordenador e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 43. Compete à Coordenadoria de Tecnologia da Informação:

I – auxiliar a Secretaria-Geral de Controle Externo na formulação de políticas e diretrizes na área de tecnologia da informação, bem como na distribuição dos recursos tecnológicos;

II – gerenciar os recursos de tecnologia da informação colocados à disposição do Tribunal de Contas da União;

III – disseminar e incentivar o uso de soluções de tecnologia da informação definidas pelo Tribunal;

IV – desenvolver e manter atualizados e disponíveis sistemas de informação que atendam as necessidades do Tribunal;

V – promover estudo prévio de viabilidade e de exequibilidade quando da solicitação de desenvolvimento de sistemas informatizados;

VI – prover orientação e suporte aos usuários na instalação, configuração e uso de computadores, sistemas, aplicativos e demais serviços relacionados à tecnologia da informação disponibilizados pela Secretaria;

VII – prover treinamento nos sistemas aplicativos do Tribunal, em coordenação com o Instituto Serzedello Corrêa;

VIII – providenciar assistência técnica e demais procedimentos necessários à continuidade do funcionamento da infra-estrutura de tecnologia da informação;

IX – planejar a aquisição, contratação ou locação de recursos de tecnologia da informação de que o Tribunal necessite;

X – zelar pela segurança e integridade de sistemas, dados e informações constantes em bases de dados corporativas;

XI – apoiar a Secretaria-Geral de Controle Externo, participando do planejamento e da execução de fiscalizações que demandem conhecimentos especializados de tecnologia da informação;

XII – auxiliar o Tribunal no estabelecimento de contratos e convênios com órgãos e entidades, visando ao intercâmbio de dados disponíveis em sistemas de informação, bem como viabilizar a sua implementação;

XIII – administrar e acompanhar os contratos e convênios relativos à área de tecnologia da informação firmados pelo Tribunal, atestando as respectivas faturas, quando for o caso;

XIV – participar na definição de gestores de informação e na formulação de diretrizes, normas e procedimentos que orientem e disciplinem a utilização dos recursos relacionados à tecnologia da informação, bem como verificar seu cumprimento;

XV – gerenciar o acesso de usuários internos e externos aos sistemas, aplicativos e demais serviços relacionados à tecnologia da informação disponibilizados pela Secretaria;

XVI – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XVII – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, conforme disposições regulamentares;

XVIII – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XIX – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XX – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Subseção IV

Das Secretarias de Controle Externo

Art. 44. As Secretarias de Controle Externo, unidades técnico-executivas subordinadas à Secretaria-Geral de Controle Externo, têm por finalidade o exercício das atividades inerentes ao controle externo.

Art. 45. Integram a estrutura das Secretarias de Controle Externo um serviço de administração e até quatro diretorias técnicas.

§ 1º A 1ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª e 11ª Secretarias de Controle Externo e as Secretarias nos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo contam com três diretorias técnicas.

§ 2º A 2ª Secretaria de Controle Externo e a Secretaria no Estado do Rio de Janeiro contam com quatro diretorias técnicas.

§ 3º As Secretarias de Controle Externo nos Estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná e Santa Catarina contam com duas diretorias técnicas.

§ 4º As Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Amapá, Alagoas, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins contam com uma diretoria técnica.

Art. 46. As Secretarias de Controle Externo são dirigidas por Secretário de Controle Externo e contam com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Parágrafo único. As Secretarias de Controle Externo contam com dois assessores para desempenho de atividades de apoio técnico ao titular da unidade, com exceção das Secretarias nos Estados do Acre, Amapá, Alagoas, Rondônia, Roraima e Tocantins que contam com um assessor.

Art. 47. Compete à 1ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª e 8ª Secretarias de Controle Externo e às Secretarias nos Estados:

I – instruir, para fins de apreciação pelo Tribunal, os processos de contas, inclusive especiais, consultas, procedimentos de fiscalização, denúncias, representações, requerimentos, pedidos e outros relativos a órgãos ou entidades vinculados à área de atuação da Secretaria, exceto em grau de recurso;

II – instruir os processos, inerentes à sua área de atuação, referentes a solicitações formuladas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou por suas Comissões Técnicas ou de Inquérito, bem como pelo Ministério Público da União e demais órgãos com legitimidade para tanto;

III – fiscalizar, mediante a realização de auditorias, inspeções, levantamentos ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, operacional ou de desempenho nos órgãos ou entidades de sua clientela, bem como em outros determinados por autoridade competente:

a) os sistemas administrativo, contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional;

b) os atos relativos à execução da lei orçamentária anual, da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e a abertura de créditos adicionais, em especial os que se referirem a procedimentos licitatórios e contratos, inclusive administrativos;

c) as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

d) as entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença, exclusiva ou majoritariamente, à União ou a qualquer entidade de sua administração indireta;

e) as empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de qualquer outra entidade federal;

f) as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

g) a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e demais órgãos e entidades da Administração Federal mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres;

h) a aplicação de recursos transferidos pela União sob as modalidades de subvenção, auxílio e contribuição;

i) a aplicação dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, devida a estados, Distrito Federal, municípios e ao Comando da Marinha;

j) os projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual;

k) o cumprimento de determinações ou recomendações prolatadas em deliberações do Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

IV – representar ao respectivo relator, quando constatado no exercício de fiscalização, procedimento do qual possa resultar dano ao Erário ou irregularidade grave;

V – representar ao respectivo relator, quando constatados indícios de irregularidades ou ilegalidades concernentes a fatos denunciados pela imprensa;

VI – providenciar a elaboração e a remessa dos expedientes necessários ao cumprimento ou comunicação de deliberações do Tribunal, bem como os referentes a diligência, audiência, citação, notificação e demais providências determinadas pelo relator, observadas as disposições legais e regulamentares;

VII – viabilizar os registros, quanto aos processos ou área de sua competência, necessários à atualização tempestiva dos cadastros informatizados de responsáveis condenados pelo TCU, de cobrança executiva, de recursos interpostos, de clientela e de outros definidos pelo Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

VIII – elaborar, relativamente à sua área de atuação, certidões a serem expedidas pelo Tribunal a pedido dos interessados ou denunciante, observadas as disposições regulamentares;

IX – organizar, quanto aos processos de sua competência, os respectivos autos de cobrança executiva decorrentes de acórdãos condenatórios do Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

X – propor ao relator a requisição de serviços técnicos especializados, nos termos do art. 101 da Lei nº 8.443, de 1992, e supervisionar as atividades durante a realização dos trabalhos;

XI – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XII – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas, manuais e ações referentes à sua área de atuação e que visem ao aperfeiçoamento de atividades da unidade, observadas as disposições regulamentares;

XIII – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XIV – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XV – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Parágrafo único. Compete, ainda, às Secretarias de Controle Externo nos Estados:

I – instruir, para apreciação do Tribunal, os processos referentes a atos de admissão de pessoal, de concessão de aposentadoria, reforma, pensão e procedimentos de fiscalização, bem como outros que lhe forem submetidos por autoridade competente, vinculados a órgãos ou entidades de sua clientela, exceto em grau de recurso;

II – fiscalizar, mediante a realização de auditorias, inspeções, levantamentos ou acompanhamentos, os atos sujeitos a registro pelo Tribunal, nos órgãos e entidades de sua clientela, observadas as disposições regulamentares;

III – planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, supervisionar e controlar as atividades administrativas necessárias ao funcionamento da secretaria no estado, observadas as normas pertinentes;

IV – administrar e gerir os recursos orçamentários recebidos mediante descentralização, observadas as normas pertinentes.

Art. 48. Compete à 2ª Secretaria de Controle Externo:

I – instruir, para apreciação do Tribunal, os processos referentes a atos de admissão de pessoal, de concessão de aposentadoria, reforma, pensão e procedimentos de fiscalização, bem como outros que lhe forem submetidos por autoridade competente, vinculados a órgãos ou entidades de sua clientela, exceto em grau de recurso;

II – instruir os processos, relacionados à sua área de atuação, referentes a solicitações formuladas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou por suas Comissões Técnicas ou de Inquérito, bem como pelo Ministério Público da União e demais órgãos com legitimidade para tanto;

III – fiscalizar, mediante a realização de auditorias, inspeções, levantamentos ou acompanhamentos, os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares, praticados em unidades administrativas vinculadas aos órgãos de controle interno de sua clientela;

IV – fiscalizar, junto aos órgãos ou entidades responsáveis por atividades relacionadas à sua área de atuação, o cumprimento de determinações ou recomendações prolatadas nas deliberações do Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

V – representar ao respectivo relator, quando constatados indícios de irregularidades ou ilegalidades concernentes a fatos denunciados pela imprensa;

VI – representar ao respectivo relator, quando constatado no exercício de fiscalização, procedimento do qual possa resultar dano ao Erário ou irregularidade grave;

VII – providenciar a elaboração e a remessa dos expedientes necessários ao cumprimento ou comunicação de deliberações do Tribunal, bem como os referentes a diligência, audiência, citação, notificação e demais providências determinadas pelo relator, observadas as disposições legais e regulamentares;

VIII – elaborar, relativamente à sua área de atuação, certidões a serem expedidas pelo Tribunal a pedido dos interessados ou denunciantes, observadas as disposições regulamentares;

IX – exercer, na forma regulamentar, o controle das declarações de bens e rendas instituído pela legislação pertinente;

X – viabilizar os registros, quanto aos processos ou área de sua competência, necessários à atualização tempestiva dos cadastros informatizados de responsáveis condenados pelo TCU, de cobrança executiva, de clientela e de outros definidos pelo Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

XI – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XII – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas, manuais e ações referentes à sua área de atuação e que visem ao aperfeiçoamento de atividades da unidade, observadas as disposições regulamentares;

XIII – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XIV – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XV – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Art. 49. Compete à 9ª Secretaria de Controle Externo:

I – acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas, inclusive instituições financeiras, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público;

II – fiscalizar a outorga e a execução contratual dos processos de desestatização, mediante a realização de auditorias, inspeções, levantamentos ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, operacional ou de desempenho nos órgãos e entidades encarregados da execução e acompanhamento do processo de privatização, concessão, permissão e autorização de serviços públicos, bem como na própria empresa em desestatização;

III – instruir, para fins de apreciação pelo Tribunal, os processos de contas, inclusive especiais, consultas, procedimentos de fiscalização, denúncias, representações, requerimentos, pedidos e outros relativos a órgãos ou entidades vinculados à área de atuação da Secretaria, exceto em grau de recurso;

IV – viabilizar os registros, quanto aos processos ou área de sua competência, necessários à atualização tempestiva dos cadastros informatizados de responsáveis condenados pelo TCU, de cobrança executiva, de recursos interpostos, de clientela e de outros definidos pelo Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

V – providenciar a elaboração e a remessa dos expedientes necessários ao cumprimento ou comunicação de deliberações do Tribunal, bem como os referentes a diligência, audiência, citação, notificação e demais providências determinadas pelo relator, observadas as disposições legais e regulamentares;

VI – representar ao respectivo relator, quando constatado no exercício de fiscalização, procedimento do qual possa resultar dano ao Erário ou irregularidade grave;

VII – representar ao respectivo relator, quando constatados indícios de irregularidades ou ilegalidades concernentes a fatos denunciados pela imprensa;

VIII – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

IX – propor ao relator a requisição de serviços técnicos especializados, nos termos do art. 101 da Lei nº 8.443, de 1992, e supervisionar as atividades durante a realização dos trabalhos;

X – fiscalizar, junto aos órgãos ou entidades responsáveis por atividades relacionadas à sua área de atuação, o cumprimento de determinações ou recomendações prolatadas em deliberações do Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

XI – elaborar, relativamente à sua área de atuação, certidões a serem expedidas pelo Tribunal a pedido dos interessados ou denunciante, observadas as disposições regulamentares;

XII – organizar, quanto aos processos de sua competência, os respectivos autos de cobrança executiva decorrentes de acórdãos condenatórios do Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

XIII – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas, manuais e ações referentes à sua área de atuação e que visem ao aperfeiçoamento de atividades da unidade, observadas as disposições regulamentares;

XIV – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XV – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XVI – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Art. 50. Compete à 10ª Secretaria de Controle Externo:

I – instruir os recursos interpostos a deliberações proferidas pelo Tribunal mediante acórdão ou decisão;

II – providenciar a elaboração e a remessa dos expedientes necessários ao cumprimento ou comunicação de deliberações do Tribunal, bem como os referentes à diligência, audiência, citação, notificação e demais providências determinadas pelo relator, observadas as disposições legais e regulamentares;

III – propor ao relator do processo a realização, por parte da unidade técnico-executiva responsável pela instrução originária, de inspeção no órgão ou entidade envolvido, quando demonstrada de forma clara e objetiva essa necessidade;

IV – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

V – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas, manuais e ações referentes à sua área de atuação e que visem ao aperfeiçoamento de atividades da unidade, observadas as disposições regulamentares;

VI – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

VII – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

VIII – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Parágrafo único. A competência descrita no inciso II deste artigo poderá, quando demonstrada a conveniência e economicidade e determinada pelo Tribunal ou relator, ser exercida pela unidade responsável pela instrução originária do processo.

Art. 51. Compete à 11ª Secretaria de Controle Externo:

I – assessorar o Relator na elaboração do relatório e do projeto de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República;

II – instruir os processos referentes a procedimentos de fiscalização, representações, denúncias, requerimentos, solicitações e outros relacionados à área de atuação da Secretaria;

III – instruir os processos decorrentes de pedidos de informações, certidões, contestações e mandados de segurança referentes a transferências constitucionais para estados, Distrito Federal e municípios, bem como outros que lhe forem submetidos, vinculados a órgãos ou entidades responsáveis por atividades relacionadas à sua área de atuação;

IV – acompanhar, para fins do estabelecido no inciso I, a elaboração e aprovação dos projetos de lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual e sua execução;

V – planejar e executar, com o apoio das demais unidades técnicas, no que couber, trabalhos fiscalizatórios específicos, em consonância com as diretrizes aprovadas para apreciação das contas anuais do Presidente da República;

VI – gerenciar cadastro de responsáveis cujas contas foram julgadas irregulares ou condenados ao pagamento de multas ou ressarcimento de débitos, bem como de responsáveis que tenham suas contas arquivadas sem cancelamento do débito, por decisão do Tribunal;

VII – efetuar o cálculo das cotas referentes aos fundos de participação de que trata o art. 159 da Constituição Federal, observadas as disposições legais e regulamentares;

VIII – acompanhar a distribuição das importâncias efetivamente creditadas a cada um dos participantes dos fundos constitucionais a que alude o art. 159 da Constituição Federal, observadas as disposições legais e regulamentares;

IX – acompanhar, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem às transferências constitucionais, observadas as disposições legais e regulamentares;

X – acompanhar a distribuição das cotas referentes à compensação financeira pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, devida a estados, Distrito Federal, municípios e ao Comando da Marinha, observadas as disposições legais e regulamentares;

XI – elaborar, relativamente à sua área de atuação, certidões a serem expedidas pelo Tribunal a pedido dos interessados ou denunciante, observadas as disposições regulamentares;

XII – acompanhar a arrecadação e fiscalizar a renúncia de receitas públicas federais, mediante a realização de inspeções, levantamentos, acompanhamentos ou

auditorias, de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, operacional e de desempenho;

XIII – fiscalizar, junto aos órgãos ou entidades responsáveis por atividades relacionadas à sua área de atuação, o cumprimento de determinações ou recomendações prolatadas em deliberações do Tribunal, observadas as disposições regulamentares;

XIV – desenvolver, em caráter permanente, estudos e pesquisas sobre a carga tributária brasileira, elaborando anualmente o relatório da aferição da carga tributária nacional, com vistas a subsidiar a apreciação das Contas do Governo, observadas as disposições regulamentares;

XV – representar ao respectivo relator, quando constatado no exercício de fiscalização, procedimento do qual possa resultar dano ao Erário ou irregularidade grave;

XVI – representar ao respectivo relator, quando constatados indícios de irregularidades ou ilegalidades concernentes a fatos denunciados pela imprensa;

XVII – providenciar a elaboração e a remessa dos expedientes necessários ao cumprimento ou comunicação de deliberações do Tribunal, bem como os referentes a diligências e demais providências determinadas pelo relator, observadas as disposições legais e regulamentares;

XVIII – identificar, para fins de manutenção de cadastro, os responsáveis pela arrecadação das receitas públicas e pelo gerenciamento da utilização dos recursos decorrentes de renúncia de receita;

XIX – propor ao relator a requisição de serviços técnicos especializados, nos termos do art. 101 da Lei nº 8.443, de 1992, e supervisionar as atividades durante a realização dos trabalhos;

XX – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XXI – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas, manuais e ações referentes à sua área de atuação e que visem ao aperfeiçoamento de atividades da unidade, observadas as disposições regulamentares;

XXII – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XXIII – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XXIV – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente;

XXV – acompanhar, junto aos órgãos ou entidades responsáveis por atividades relacionadas à sua área de atuação, o cumprimento das recomendações e demais medidas retificadoras propostas pelo Tribunal no relatório sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, informando o resultado ao Ministro-Relator;

XXVI – representar ao Ministro-Relator das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, submetendo proposta de inclusão de programas e áreas de alocação de recursos públicos federais nas diretrizes a serem aprovadas pelo Plenário;

XXVII – organizar, quanto aos processos de sua competência, os respectivos autos de cobrança executiva decorrentes de acórdãos condenatórios do Tribunal, observadas as disposições regulamentares.

Parágrafo único. Compete ainda à 11ª Secretaria de Controle Externo, enquanto não for estabelecida nova sistemática, manter registro atualizado sobre a interposição de recursos definidos na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal.

Seção II

Da Finalidade, Estrutura e Competências da Secretaria-Geral das Sessões

Art. 52. A Secretaria-Geral das Sessões, unidade básica integrante da Secretaria do Tribunal, subordinada à Presidência, tem por finalidade secretariar as sessões do Plenário e das Câmaras e assessorar os respectivos Presidentes, os Ministros, os Auditores e os representantes do Ministério Público junto ao Tribunal durante as sessões, bem como adotar as medidas necessárias ao bom e regular funcionamento desses Colegiados, zelando pela organização, divulgação e publicação dos atos que lhe são pertinentes.

Art. 53. Integram a estrutura da Secretaria-Geral das Sessões três secretarias, duas diretorias técnicas, três serviços especializados e um serviço de administração.

Parágrafo único. A Secretaria-Geral das Sessões é dirigida por Secretário-Geral e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 54. Compete à Secretaria-Geral das Sessões:

I – planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades inerentes à realização das sessões do Plenário e das Câmaras do Tribunal de Contas da União;

II – secretariar e prestar apoio logístico às sessões do Plenário e das Câmaras;

III – assessorar o Presidente, os Ministros, os Auditores e os representantes do Ministério Público junto ao Tribunal durante as sessões, bem como em assuntos relacionados à área de atuação da Secretaria;

IV – coordenar os procedimentos necessários à realização do sorteio de relatores de listas de unidades jurisdicionadas, de processos e das contas do Governo;

V – arquivar os registros das sessões;

VI – organizar e divulgar, sob a supervisão dos respectivos Presidentes, as pautas das sessões dos Colegiados do Tribunal;

VII – providenciar a elaboração, a aprovação e a divulgação das atas das sessões dos Colegiados, observadas as disposições regulamentares;

VIII – prestar assessoramento e apoio técnico-operacional à Comissão de Regimento e à Comissão de Jurisprudência do Tribunal;

IX – proceder à análise técnica de projeto de súmula submetido à consideração da Comissão de Jurisprudência, providenciando a indexação e a publicação das súmulas aprovadas;

X – realizar pesquisas, levantamentos e estudos de teses e entendimentos que possam ser objeto de súmula, propondo, conforme o caso, anteprojeto de súmula à Comissão de Jurisprudência;

XI – organizar e manter atualizada coletânea de leis e demais normas necessárias ao assessoramento e apoio aos Colegiados;

XII – organizar, manter registro e indexar as deliberações proferidas pelos Colegiados, inclusive os relatórios e votos que as fundamentam;

XIII – distribuir, interna e externamente, os atos normativos, as súmulas de jurisprudência e as atas das sessões dos Colegiados, bem como providenciar a sua publicação no Diário Oficial da União e, quando cabível, no Boletim do Tribunal de Contas da União;

XIV – coordenar os procedimentos necessários à realização da eleição e posse do Presidente e Vice-Presidente do Tribunal;

XV – providenciar a comunicação de decisões do Tribunal aos responsáveis e demais interessados, quando determinado ou previsto em disposição regulamentar;

XVI – manter por meios adequados e para os fins de direito, os autógrafos ou originais das atas das sessões dos Colegiados, das resoluções e de outros atos normativos do Tribunal;

XVII – registrar ou anotar as comunicações, requerimentos, moções, indicações, relatórios, votos, propostas de decisão e demais pronunciamentos feitos oralmente ou apresentados por escrito, durante as sessões dos Colegiados;

XVIII – gerenciar a atualização do sistema de informações sobre normas, jurisprudências e deliberações do Tribunal de Contas da União;

XIX – gerenciar a atualização do *Tesaurus* do Tribunal de Contas da União;

XX – transmitir, às demais unidades, as deliberações relacionadas às respectivas áreas de atuação, visando orientar a instrução de processos ou a adoção de procedimentos, por parte dessas unidades, em conformidade com os atos normativos e com a jurisprudência firmada pelo Tribunal;

XXI – notificar o requerente de defesa oral ou seu procurador, devidamente credenciado, do deferimento do pedido, bem como do dia e hora em que se iniciará a sessão na qual o processo está incluído em pauta;

XXII – incluir as relações dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reformas e pensões nas atas das sessões dos Colegiados, bem como providenciar a sua publicação no Diário Oficial da União, juntamente com os dados dos respectivos registros e a decisão do Tribunal;

XXIII – juntar as deliberações aprovadas pelo Tribunal aos respectivos processos e encaminhá-los às unidades técnico-executivas competentes para as providências necessárias;

XXIV – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XXV – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XXVI – elaborar relatórios periódicos de suas atividades e dos trabalhos realizados pelos Colegiados, bem como quadros demonstrativos das atas das sessões e dos atos normativos publicados pelo Tribunal, e encaminhá-los às unidades competentes, observadas as disposições regulamentares;

XXVII – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XXVIII – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Subseção I

Das Secretarias do Plenário e de Jurisprudência e das Câmaras

Art. 55. As Secretarias do Plenário e de Jurisprudência, da Primeira e da Segunda Câmaras, unidades de assessoramento subordinadas à Secretaria-Geral das Sessões, têm por finalidade o exercício das atividades de apoio às sessões dos Colegiados do Tribunal.

Art. 56. Compete às Secretarias do Plenário e de Jurisprudência, da Primeira e da Segunda Câmaras:

I – secretariar as sessões do Plenário, da Primeira e da Segunda Câmaras, bem como assessorar os respectivos Presidentes, Ministros, Auditores e representantes do Ministério Público durante as sessões;

II – lavrar e subscrever as atas das sessões do Plenário e das Câmaras e submetê-las à aprovação do respectivo Colegiado e Presidente;

III – organizar e divulgar as pautas das sessões dos Colegiados, sob a supervisão da respectiva presidência e observadas as normas regulamentares;

IV – organizar, registrar e indexar as deliberações dos respectivos Colegiados;

V – elaborar e expedir as comunicações decorrentes de deliberações ou despachos dos respectivos Colegiados e que devam ser encaminhadas pela Secretaria-Geral das Sessões;

VI – numerar os acórdãos e as decisões dos Colegiados na forma regulamentar;

VII – adotar as providências necessárias ao funcionamento das Sessões dos Colegiados;

VIII – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

§ 1º Compete particularmente às Secretarias da Primeira e Segunda Câmaras providenciar a autenticação das decisões do Tribunal nas relações de processos submetidos, pelos relatores, à aprovação das respectivas Câmaras.

§ 2º Compete particularmente à Secretaria do Plenário e de Jurisprudência participar, com o Secretário-Geral das Sessões, no assessoramento à Presidência do Tribunal, Ministros, Auditores e representante do Ministério Público durante as sessões do Plenário e, ainda, prestar apoio operacional às Comissões de Regimento e de Jurisprudência, organizando e registrando suas reuniões.

Seção III
Da Finalidade, Estrutura e Competências da Secretaria-Geral de
Administração

Art. 57. A Secretaria-Geral de Administração, unidade básica integrante da Secretaria do Tribunal e subordinada à Presidência, tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, controlar, coordenar, executar e supervisionar as atividades administrativas do Tribunal de Contas da União.

Art. 58. Integram a estrutura da Secretaria-Geral de Administração quatro secretarias e um serviço de administração.

Parágrafo único. A Secretaria-Geral de Administração é dirigida por Secretário-Geral e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 59. Compete à Secretaria-Geral de Administração:

I – planejar, coordenar, orientar, dirigir e controlar as atividades inerentes à gestão da política de recursos humanos, à administração de material, de serviços gerais, de obras e de engenharia e à execução orçamentário-financeira e contábil do Tribunal;

II – assessorar o Presidente, Ministros, Auditores e representantes do Ministério Público, diretamente ou por meio das unidades técnico-executivas, em assuntos relacionados à sua área de atuação;

III – coordenar, em conjunto com a Coordenadoria de Planejamento e Gestão, a elaboração da proposta orçamentária do Tribunal e os pedidos de créditos adicionais;

IV – coordenar a execução de medidas relativas ao cronograma de desembolso financeiro do orçamento e créditos adicionais;

V – planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades inerentes à realização de procedimentos licitatórios no âmbito do Tribunal;

VI – coordenar a formalização e acompanhar a execução de contratos administrativos firmados pelo Tribunal de Contas da União;

VII – elaborar e submeter à Secretaria de Controle Interno a tomada de contas anual do Tribunal de Contas da União;

VIII – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

IX – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

X – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XI – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XII – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Art. 60. Funciona junto à Secretaria-Geral de Administração, subordinada ao seu titular, a Comissão Permanente de Licitação, tendo como competência receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos inerentes às licitações e ao cadastro de licitantes.

Subseção I

Da Secretaria de Recursos Humanos

Art. 61. A Secretaria de Recursos Humanos, unidade técnico-executiva, subordinada à Secretaria-Geral de Administração, tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, executar e controlar as atividades inerentes à gestão de pessoal e conduzir a política de recursos humanos do Tribunal de Contas da União.

Art. 62. Integram a estrutura da Secretaria de Recursos Humanos cinco diretorias técnicas, nove serviços especializados e um serviço de administração.

Parágrafo único. A Secretaria de Recursos Humanos é dirigida por Secretário e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 63. Compete à Secretaria de Recursos Humanos:

I – organizar, dirigir, executar e controlar as atividades inerentes à gestão de recursos humanos do Tribunal de Contas da União;

II – planejar e conduzir a política de recursos humanos do Tribunal de Contas da União;

III – opinar sobre questões pertinentes à aplicação da legislação de pessoal formuladas por autoridades, servidores ou pensionistas do Tribunal;

IV – dirigir, supervisionar e executar as atividades inerentes ao controle e atualização do cadastro de cargos e dos registros pessoais e funcionais das autoridades, servidores e pensionistas do Tribunal;

V – dirigir, supervisionar, executar e controlar as atividades inerentes à concessão e ao cancelamento de benefícios sociais, bem como operacionalizar a assistência médica e psicossocial no âmbito do Tribunal;

VI – providenciar e expedir carteira funcional dos servidores da Secretaria do Tribunal;

VII – preparar a carteira funcional de autoridade e a carteira de identidade de controle externo a serem expedidas pela Presidência do Tribunal;

VIII – coordenar e executar as atividades inerentes à elaboração da folha de pagamento das autoridades, servidores e pensionistas do Tribunal;

IX – autuar, acompanhar e instruir os processos de avaliação de desempenho dos servidores em estágio probatório, bem como manifestar-se na avaliação dos servidores estáveis;

X – promover a operacionalização das atividades de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação do estágio de estudantes no âmbito do Tribunal;

XI – acompanhar e atualizar os atos normativos referentes à área de recursos humanos, bem como informar e orientar as unidades pertinentes quanto ao cumprimento das normas estabelecidas;

XII – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XIII – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XIV – elaborar relatórios periódicos de suas atividades e da gestão de recursos humanos e encaminhá-los às unidades competentes, observadas as disposições regulamentares;

XV – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XVI – organizar, editar e distribuir o Boletim do Tribunal de Contas da União;

XVII – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Subseção II

Da Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade

Art. 64. A Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade, unidade técnico-executiva, subordinada à Secretaria-Geral de Administração, tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, executar e controlar as atividades inerentes à programação, à execução orçamentário-financeira e à contabilidade do Tribunal de Contas da União.

Art. 65. Integram a estrutura da Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade duas diretorias técnicas e quatro serviços especializados e um serviço de administração.

Parágrafo único. A Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade é dirigida por Secretário e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 66. Compete à Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade:

I – planejar, organizar, dirigir, executar e controlar as atividades inerentes à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Tribunal, nos seus aspectos contábeis, de análise de contas e de informações gerenciais, observadas as normas e procedimentos pertinentes;

II – orientar, executar e controlar as atividades inerentes à programação e execução orçamentário-financeira do Tribunal;

III – elaborar a tomada de contas anual do Tribunal de Contas da União;

IV – elaborar a proposta orçamentária anual, plurianual e de suplementação de crédito do Tribunal;

V – acompanhar e atualizar os atos normativos referentes ao sistema federal de planejamento, orçamento e contabilidade, bem como informar e orientar as unidades pertinentes quanto ao cumprimento das normas estabelecidas;

VI – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

VII – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

VIII – elaborar relatórios periódicos de suas atividades e da gestão orçamentário-financeira e encaminhá-los às unidades competentes, observadas as disposições regulamentares;

IX – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

X – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Subseção III

Da Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa

Art. 67. A Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa, unidade técnico-executiva, subordinada à Secretaria-Geral de Administração, tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, executar e controlar as atividades inerentes à administração de bens patrimoniais e de consumo, à contratação de serviços em geral e à gestão documental do Tribunal de Contas da União.

Art. 68. Integram a estrutura da Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa quatro diretorias técnicas, dois serviços especializados, um serviço de administração e o Almoxarifado.

Parágrafo único. A Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa é dirigida por Secretário e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 69. Compete à Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa:

I – planejar, organizar e executar os procedimentos inerentes à aquisição, controle, classificação, guarda e distribuição de bens de consumo;

II – planejar, organizar e executar os procedimentos inerentes à alienação, aquisição, registro, guarda, distribuição, conservação e inventário dos bens patrimoniais do Tribunal de Contas da União;

III – formalizar, acompanhar e controlar os contratos administrativos firmados pelo Tribunal de Contas da União, bem como providenciar a sua publicação;

IV – planejar, organizar, dirigir e executar as atividades inerentes à realização de procedimentos licitatórios para a contratação de serviços e fornecimento de material;

V – planejar, organizar, dirigir e executar as atividades inerentes à recepção, classificação, autuação, destinação e arquivamento de processos e demais expedientes, visando garantir a segurança e a efetividade de tais procedimentos;

VI – manter sob sua guarda e responsabilidade os documentos, títulos, processos e escrituras relativos ao registro dos bens imóveis de propriedade do Tribunal de Contas da União situados no Distrito Federal;

VII – controlar, avaliar e proceder à contratação dos serviços de seguro de interesse do Tribunal;

VIII – acompanhar e atualizar os atos normativos referentes às áreas de licitação, patrimônio, almoxarifado, contratação e gestão documental, bem como informar e orientar as unidades pertinentes quanto ao cumprimento das normas estabelecidas;

IX – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

X – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XI – elaborar relatórios periódicos de suas atividades e da gestão patrimonial, documental e contratual e encaminhá-los às unidades competentes, observadas as disposições regulamentares;

XII – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XIII – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Subseção IV

Da Secretaria de Engenharia e Serviços Gerais

Art. 70. A Secretaria de Engenharia e Serviços Gerais, unidade técnico-executiva, subordinada à Secretaria-Geral de Administração, tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, executar, controlar e supervisionar as atividades inerentes a obras, engenharia, manutenção e conservação predial, segurança e serviços gerais do Tribunal de Contas da União.

Art. 71. Integram a estrutura da Secretaria de Engenharia e Serviços Gerais duas diretorias técnicas, nove serviços especializados e um serviço de administração.

Parágrafo único. A Secretaria de Engenharia e Serviços Gerais é dirigida por Secretário e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 72. Compete à Secretaria de Engenharia e Serviços Gerais:

I – planejar, organizar, dirigir, controlar, supervisionar e, quando cabível, executar as atividades inerentes aos serviços de obras e projetos de engenharia realizados no âmbito do Tribunal;

II – planejar, organizar, dirigir, supervisionar, executar e controlar as atividades inerentes a manutenção e reparos, transportes, telecomunicações, produção gráfica e serviços de copa realizados no âmbito do Tribunal;

III – planejar, organizar, supervisionar e controlar a execução das atividades de segurança, de conservação e de limpeza predial e de outros serviços gerais no âmbito do Tribunal;

IV – acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços prestados por terceiros relativos à sua área de atuação;

V – zelar pela conservação e manutenção dos imóveis sob a responsabilidade do Tribunal de Contas da União e situados no Distrito Federal;

VI – zelar pelo perfeito funcionamento dos elevadores e das instalações hidráulicas, elétricas e de infra-estrutura de rede de comunicação de dados, bem como dos sistemas de som, de ar condicionado e de telefonia do Tribunal;

VII – acompanhar e atualizar os atos normativos referentes às áreas de engenharia e serviços gerais, bem como informar e orientar as unidades pertinentes quanto ao cumprimento das normas estabelecidas;

VIII – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

IX – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

X – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XI – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XII – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Seção IV

Da Finalidade, Estrutura e Competências da Secretaria de Controle Interno

Art. 73. A Secretaria de Controle Interno, unidade básica integrante da Secretaria do Tribunal, subordinada à Presidência, tem por finalidade zelar pela correta gestão orçamentário-financeira e patrimonial do Tribunal de Contas da União, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e efetividade, bem como executar os demais procedimentos correlatos com as funções de auditoria interna.

Art. 74. Integram a estrutura da Secretaria de Controle Interno uma diretoria técnica e um serviço de administração.

Parágrafo único. A Secretaria de Controle Interno é dirigida por Secretário e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

Art. 75. Compete à Secretaria de Controle Interno:

I – realizar o acompanhamento da execução orçamentária e financeira do Tribunal em todos os aspectos e fases de realização da despesa;

II – realizar o acompanhamento da gestão patrimonial do Tribunal;

III – realizar auditorias, inspeções, levantamentos e acompanhamentos nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional nas unidades integrantes da Secretaria do Tribunal;

IV – certificar, anualmente, a gestão dos responsáveis por bens e dinheiros públicos, nas contas do Tribunal de Contas da União;

V – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e nos programas de trabalho constantes do orçamento geral da União para o Tribunal;

VI – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

VII – verificar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis pela execução orçamentário-financeira e patrimonial do Tribunal, bem como avaliar os seus resultados quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;

VIII – acompanhar os procedimentos licitatórios desde a elaboração do ato convocatório até a homologação;

IX – exercer o acompanhamento e controle dos contratos, convênios, acordos e outros correlatos que impliquem despesas para o Tribunal;

X – orientar os gestores da Secretaria do Tribunal no desempenho efetivo de suas funções e responsabilidades;

XI – zelar pela qualidade e pela independência do sistema de controle interno;

XII – elaborar, e submeter previamente ao Presidente do Tribunal, o plano anual de auditoria interna;

XIII – atestar a compatibilidade, ou não, dos bens e rendimentos declarados por servidores ocupantes de cargo ou função de confiança no âmbito do Tribunal;

XIV – emitir parecer quanto à exatidão, legalidade e suficiência dos atos administrativos de admissão de pessoal e dos atos de concessão de aposentadoria e de pensão expedidos pelo Tribunal;

XV – executar os demais procedimentos correlatos com as funções de auditoria interna;

XVI – manter intercâmbio de dados e conhecimentos técnicos com unidades de controle interno de outros órgãos da Administração Pública;

XVII – representar ao Presidente do Tribunal de Contas da União em caso de ilegalidade ou irregularidade constatada;

XVIII – formular planos e metas da unidade, em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

XIX – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XX – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XXI – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XXII – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

Parágrafo único. As atividades de controle interno, sempre que possível, deverão ser exercidas de forma concomitante.

Seção V

Da Finalidade, Estrutura e Competências do Instituto Serzedello Corrêa

Art. 76. O Instituto Serzedello Corrêa, unidade básica integrante da Secretaria do Tribunal, subordinada à Presidência, tem por finalidade planejar, promover, coordenar, executar e avaliar as atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal, bem como fomentar, organizar e divulgar simpósios, trabalhos e pesquisas relacionados com as técnicas de controle da administração pública e, ainda, administrar a biblioteca e o centro de documentação do Tribunal de Contas da União.

Art. 77. Integram a estrutura do Instituto Serzedello Corrêa três diretorias técnicas, a Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização, o Centro de Documentação, cinco serviços especializados e um serviço de administração.

§ 1º O Instituto Serzedello Corrêa é dirigido por Diretor-Geral e conta com as funções comissionadas indicadas no Anexo a esta Resolução.

§ 2º O Centro de Documentação conta com a Biblioteca e o Serviço de Publicação vinculado ao Conselho Editorial da Revista do TCU.

§ 3º A Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização conta com três gerências, destinadas às áreas de educação continuada, pós-graduação e eventos externos, observado o mesmo nível de chefe de serviço.

Art. 78. Compete ao Instituto Serzedello Corrêa:

I – planejar, organizar, dirigir, desenvolver, controlar e avaliar as atividades inerentes a recrutamento, seleção, formação, treinamento e desenvolvimento profissional dos recursos humanos do Tribunal;

II – promover, acompanhar e avaliar a participação de servidores em eventos de treinamento e aperfeiçoamento profissional promovidos por outras instituições;

III – promover e organizar simpósios, seminários, palestras e encontros de dirigentes, relacionados com as técnicas de controle da administração pública ou que possibilitem a melhoria da qualidade e da produtividade das atividades do Tribunal;

IV – promover, por meio da Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização, eventos de treinamento e de pós-graduação na área de controle e fiscalização em âmbito nacional e internacional;

V – coordenar e executar as atividades de editoração, publicação e distribuição da Revista do Tribunal de Contas da União, bem como de outras publicações sob sua responsabilidade;

VI – organizar e administrar a biblioteca do Tribunal e o centro de documentação, nacional e internacional, sobre doutrina, técnicas e legislação pertinentes ao controle externo e a matérias correlatas;

VII – administrar o alojamento do Tribunal, bem como zelar pela sua conservação e funcionamento;

VIII – administrar e gerir os recursos orçamentários recebidos mediante descentralização, observadas as normas pertinentes;

IX – formular planos e metas da unidade em consonância com o planejamento estratégico e diretrizes do Programa de Qualidade do Tribunal;

X – estabelecer rotinas e procedimentos, bem como propor normas e manuais referentes à sua área de atuação, observadas as disposições regulamentares;

XI – elaborar relatório periódico de suas atividades e encaminhá-lo à unidade competente, observadas as disposições regulamentares;

XII – organizar internamente suas competências e atividades, observado o disposto nesta Resolução e diretrizes específicas definidas pela Presidência do Tribunal;

XIII – desempenhar outras atividades afins que lhe forem cometidas por autoridade competente.

CAPÍTULO V DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS

Seção I Da Comissão de Coordenação Geral

Art. 79. A Comissão de Coordenação Geral, órgão colegiado, de natureza consultiva e caráter permanente, é integrada pelos dirigentes das unidades básicas do Tribunal e tem por finalidade auxiliar o Presidente em questões relacionadas ao planejamento, organização e métodos, à administração de recursos humanos, orçamentários, patrimoniais e tecnológicos do Tribunal de Contas da União.

Art. 80. A Comissão de Coordenação Geral é coordenada pelo titular da Secretaria-Geral de Controle Externo e nos impedimentos desse, pelo titular da Secretaria-Geral de Administração.

Parágrafo único. A Comissão é secretariada pelo titular da Coordenadoria de Planejamento e Gestão.

Art. 81. Compete à Comissão de Coordenação Geral:

I – assessorar o Presidente em assuntos de planejamento, organização e métodos e administração financeira, orçamentária, patrimonial e de recursos humanos e tecnológicos;

II – assessorar o Presidente na formulação de critérios e na elaboração da programação que disciplina o rodízio periódico de servidores nas funções comissionadas do Tribunal;

III – assessorar o Presidente em assuntos que visem disciplinar, aperfeiçoar, atualizar, padronizar e simplificar as atividades do Tribunal e de sua Secretaria;

IV – formular políticas e estabelecer objetivos, diretrizes e metas, bem como supervisionar e fiscalizar os atos e atividades técnico-administrativas no âmbito da Secretaria do Tribunal, nos termos desta Resolução e de ato próprio definidor;

V – propor ao Presidente diretrizes de orientação e uniformização dos procedimentos de organização das competências e atividades das unidades básicas e técnico-executivas.

Seção II Do Conselho Editorial da Revista

Art. 82. O Conselho Editorial da Revista, órgão colegiado, de natureza técnica e de caráter permanente, tem por finalidade analisar e selecionar trabalhos a serem publicados na Revista do Tribunal de Contas da União.

§ 1º O Conselho é presidido pelo Vice-Presidente do Tribunal e integrado pelo Auditor mais antigo em exercício, pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, pelos Secretários-Gerais de Controle Externo, de

Administração e das Sessões, pelo Consultor Jurídico e pelo Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

§ 2º Os regulamentos do Conselho Editorial e da Revista serão instituídos por meio de ato próprio.

Seção III Do Comitê de Educação e Pesquisa

Art. 83. O Comitê de Educação e Pesquisa, órgão colegiado, de natureza técnica e de caráter permanente, tem por finalidade propor, acompanhar e avaliar as ações de educação e pesquisa, em conformidade com os princípios e diretrizes definidos para essa área no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Art. 84. O Comitê é presidido pelo Presidente do Tribunal e integrado pelos titulares das seguintes unidades:

- I – Instituto Serzedello Corrêa;
- II – Secretaria-Geral de Controle Externo;
- III – Secretaria-Geral de Administração;
- IV – Assessoria de Relações Internacionais.

Art. 85. Compete ao Comitê de Educação e Pesquisa:

I – acompanhar e avaliar o desenvolvimento da política de educação e pesquisa executada pelo Instituto Serzedello Corrêa;

II – propor anualmente áreas de conhecimento prioritárias para investimentos em educação e pesquisa;

III – autorizar o ISC a formar comissões para tratar de temas afetos a política de educação e pesquisa;

IV – apreciar o resultado de estudos que visem a regulamentação de matéria referente a educação e pesquisa;

V – zelar pela correta aplicação dos princípios e diretrizes definidos na política de educação e pesquisa no âmbito do Tribunal de Contas da União;

VI – apreciar outros assuntos relacionados à política de educação e pesquisa.

CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 86. Compete, ainda, às unidades da Secretaria do Tribunal, as seguintes atividades:

I – fornecer subsídios para a proposição de programas de intercâmbio de conhecimentos ou de ação conjunta com órgãos e entidades cujas competências se correlacionem com as matérias pertinentes à sua área de atuação;

II – manter sistemáticas apropriadas de coleta e armazenamento de dados gerenciais, fornecendo, sempre que solicitado pela administração, informações sobre atividades desenvolvidas ou relativas à sua área de atuação;

III – providenciar o registro, nos sistemas informatizados ou, conforme o caso, em *homepage* sob responsabilidade do Tribunal, das ações executadas sobre docu-

mentos, lotes ou processos que tramitem na unidade, bem como de dados e informações específicas, de acordo com as disposições regulamentares;

IV – gerenciar sistemas de informação ou páginas da *Internet*, conforme disposições regulamentares.

Art. 87. Os registros sobre a interposição de recursos, responsáveis com contas julgadas irregulares e sobre processos arquivados sem cancelamento do débito, enquanto não for disciplinada nova sistemática, permanecerão sob responsabilidade da unidade que detinha essas competências na data da aprovação desta Resolução.

Art. 88. O Tribunal disporá, em norma específica, sobre a descrição dos cargos e de funções comissionadas.

Art. 89. Fica o Presidente autorizado a expedir portarias dispoendo sobre a estrutura interna das unidades básicas e técnico-executivas da Secretaria do Tribunal, observado o disposto nesta Resolução, em especial quanto aos níveis e quantitativos de funções comissionadas.

§ 1º As unidades básicas em nível de Secretaria-Geral terão, como subunidades, componentes administrativos organizados em nível de secretaria, coordenadoria e serviço de administração.

§ 2º A Secretaria-Geral de Controle Externo apresentará proposta específica para destinação, no âmbito exclusivo daquela unidade básica, das funções comissionadas de diretor indicadas para o seu Gabinete no Anexo a esta Resolução.

§ 3º Os Analistas de Finanças e Controle Externo – Área Controle Externo serão lotados exclusivamente em unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo, exceto quando designados para o exercício de funções FC-8 a FC-10, ou para os Gabinetes de Ministros, Auditores e Procurador-Geral.

Art. 90. As unidades básicas, técnico-executivas e de apoio e assessoramento ao Presidente organizarão suas competências e atividades por meio de portaria de seus titulares, observado o disposto nesta Resolução e demais disposições regulamentares, em especial quanto aos critérios de padronização e uniformidade.

Art. 91. A partir da vigência desta Resolução todos os projetos de atos normativos que versem sobre competência, nomenclatura ou estrutura de unidades, ainda não sorteados, deverão ser submetidos, previamente, à Coordenadoria de Planejamento e Gestão para fins de análise e padronização.

Art. 92. As funções comissionadas do Tribunal de Contas da União são as constantes do Anexo a esta Resolução.

Art. 93. Os atos de adequação de denominação de funções decorrentes da aplicação desta Resolução poderão ser efetuados mediante apostilamento.

§ 1º O apostilamento a que se refere o caput deste artigo deverá ocorrer no prazo de vinte dias contados da publicação das portarias a que se refere o art. 89 desta Resolução.

§ 2º Após o apostilamento a que se refere o parágrafo anterior, o Presidente do Tribunal fará publicar no Boletim do Tribunal de Contas da União relação nominal dos ocupantes de funções comissionadas no âmbito da Secretaria do Tribunal.

Art. 94. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 95. Revogam-se as Resoluções Administrativas nº 011/77, nº 023/79, nº 034/80, nº 036/81, nº 043/82, nº 048/82, nº 051/82, nº 052/83, nº 053/83, nº 056/83,

nº 062/84, nº 067/85, nº 070/86, nº 072/86, nº 075/86, nº 078/86, nº 079/87, nº 086/87, nº 087/87, nº 095/89, nº 002/92, nº 008/92, nº 123/92 e nº 127/92; as Resoluções nº 053/68, nº 126/73, nº 133/73, nº 140/74, nº 162/75, nº 163/75, nº 164/75, nº 172/76, nº 179/76, nº 014/94; nº 019/94, nº 033/95; nº 025/95, nº 027/95, nº 038/95, nº 040/95, nº 042/95; nº 044/96, nº 050/96, nº 051/96, nº 052/96, nº 053/96, nº 054/96, nº 055/96, nº 056/96, nº 057/96, nº 058/96, nº 059/96, nº 060/96, nº 065/96, nº 066/96, nº 074/96, nº 089/97, nº 090/97, nº 095/97, nº 101/97, nº 102/98, nº 104/98, nº 115/98, nº 116/98 e nº 118/98; as Portarias nº 118/69, nº 182/73, nº 045/90, nº 015/91, nº 025/91, nº 031/91, nº 082/94; nº 156/94; nº 190/94; nº 323/94; nº 131/95; nº 423/95; nº 445/95; nº 461/95; nº 469/95; nº 510/95; nº 349/96, nº 152/97, nº 359/97, nº 042/99 e nº 058/99; o art. 1º da Resolução Administrativa nº 063/84; os arts. 1º a 18, 20, 21 e 23 da Resolução nº 006/93; o art. 1º da Resolução 073/96; o art. 9º da Resolução nº 099/97; os arts. 1º a 3º, 7º, 11 a 13 e 15 a 19 da Portaria nº 393/73; os arts. 1º a 7º e 17 a 20 da Portaria nº 197/75; os arts. 1º a 6º e 13 a 15 da Portaria nº 198/75; os arts. 1º a 4º e 14 a 16 da Portaria nº 148/76; os arts. 1º e 2º da Portaria nº 322/83; os arts. 1º a 4º e 14 a 16 da Portaria nº 027/85; os arts. 1º a 6º da Portaria nº 064/88; os arts. 1º a 21, 26 e 27 da Portaria nº 194/88; os arts. 1º, 2º e 7º a 11 da Portaria nº 095/92; os arts. 1º a 3º, 6º e 7º da Portaria nº 105/92; os arts. 1º a 3º, 6º e 7º da Portaria nº 106/92; os arts. 1º, 2º e 3º, *caput* da Portaria nº 167/93; os arts. 1º a 5º da Portaria nº 081/94 e o art. 1º da Portaria nº 507/95.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2000.

IRAM SARAIVA
Presidente

DESTAQUE

CONGRESSO BRASIL-PORTUGAL: ANO 2000

Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça¹

Discurso proferido na Sessão de Literatura - Teatro do Campo
Alegre - Porto, 12 de junho de 2000

Toda vez que chego ao Porto, vêm-me à mente Agustina Bessa-Luís, dizendo daqui:

“Há naquela velhice de bairros cruzados e lôbregos ... uma paixão e um selo de resistência ... uma alma de muralha”.

Ou então, olho nas suas ruas da Chã e do Loureiro, na Miragaia, e vejo as ruas da Aurora, do Alecrim, do Bom Jesus, no meu Recife. E recorro as especulações no plano da arquitetura e da sociologia, que animaram Ernesto Veiga, Fernando Galhano, Josué de Castro, Aderbal Jurema, Gilberto Freyre, José Luís da Mota Menezes, Viana de Lima, Marco-Aurélio de Alcântara a uma boa confrontação entre as casas esguias do Porto e os sobrados magros do Recife. Confronto do Recife, “águia sangrenta leão”, com esta terra que Miguel Torga falou ser citânia lusitana, murada pela altivez de cavadores.

Aqui nos reunimos, de certa forma, como a seguir a legenda beneditina da qual Tibães é luso-emblema: *ora et labora*.

Na igreja do Mosteiro de São Bento da Vitória há, em alto relevo, a alegoria de monges, a descer pelo Douro, chegando ao Brasil. Lá, ainda se encontram – e para sempre – a serviço da fé, da cultura e da comunhão dos homens.

Pois bem, fizemos o caminho de volta. Cada um de nós trouxe, com o rio da sua aldeia, ao seu modo e nos seus limites, a determinação de rezar e trabalhar.

Vimos sob a liderança de dois libertadores da palavra. Um, na prosa, o outro, na poesia. E, assim, são mantenedores do exercício democrático. Falo do diplomata, romancista e politólogo João Almino, falo do grão-senhor da poesia e acadêmico Carlos Nejar. Ambos astuciosos *com* e *na* palavra, que sobre eles ora exerce a fascinação, ora a eles se submete gostosamente servil. São parceiros na arte de reunir tanta gente qualificada, de lá e de cá, desse admirável Arnaldo Saraiva, crítico literário cujas análises a mim parecem tão cuidadosas, como anamneses de um clínico de família. Escritor capaz de produzir conceitos exatos e belos como este, a propósito de Eugênio de Andrade: “... *seu amor da poesia e a sua poesia de amor dão bem conta da conta em que tem o amor – do seu amor do amor*”.

E viemos, também, para mais uma vez usufruir das lições de Ernâni Lopes, que, sendo homem de antenas, sabe regar raízes.

¹ Ministro do TCU e Presidente do Congresso Brasil-Portugal: Ano 2000.

Tenho prazer em estar aqui. Este congresso há de ser, como o mar do poema de Valéry, sempre uma emoção renovada.

E quero começar, como dizem os caboclos do meu chão nordestino-brasileiro, pelo começo. Fala-se muito na Carta de Pero Vaz de Caminha como nossa certidão de nascimento, feita no cartório improvisado das naus e sob a jurisdição de Dom Manuel I. Mas a Carta de Pero Vaz de Caminha também é o nosso batismo literário. Pela primeira vez as cores tropicais do Brasil e sua gente são descritas. Recordando esse documento inaugural, não apenas comemoramos 500 anos do encontro da civilização portuguesa com os nativos e a terra do Brasil, mas comemoramos 500 anos de literatura brasileira.

Não alimento a controvérsia se a literatura brasileira começa com Gregório de Matos, com os nossos árcades ou com o nosso romantismo?

Essa é uma discussão acadêmica que fica para outra hora.

O que não se pode negar é que a Carta registra e narra competentemente a saga de navegadores chegando ao Novo Mundo. E de forma deliciosa, brejeira, até com a graça do toque tropical.

Caminha tem os olhos de um prosador que quer ver um paraíso, espécie de admirável mundo novo, nas terras achadas. Ali está, não apenas como tabelião do Novo Mundo, mas também como cronista literário do sêmen dessa civilização morena que irá se construir.

Somos herdeiros não apenas da língua que usamos como intercurso social e idioma oficial do país. Somos herdeiros, junto com a língua, das tradições, usos e costumes, da civilização portuguesa e, bem compreendemos, uma certa *voluptas dolendi* de sua criação literária. Logo, legatários da rica tradição da literatura portuguesa. Ninguém herda apenas uma língua. Junto, vem toda a cultura de um povo. Chega toda a literatura dessa gente sensível, de quem Sophia de Mello Brayer falou assim: *“Os que avançam de frente para o mar / E nele enterram como uma aguda faca / A proa negra dos seus barcos / Vivem de pouco pão e de luar”*.

Irmanado na língua e na cultura, o Brasil conseguiu, é claro, criar sua independência política, cultural e literária. Mas, mesmo que as expressões literárias de hoje entre Brasil e Portugal mostrem diferenças no trato da mesma língua, como *poliglotas em português*, esculpimos, na talha do tempo, a perenidade das criações estilísticas feitas com o mesmo instrumento: nosso idioma comum. Já ensinou Agustina Bessa-Luís que *“só as lágrimas e o riso não tem sotaque”*. Alexandre Melo, notável crítico de arte, defendeu em situação assemelhada, que essa postura é bem distinta daqueles antolhos do que chamou *localismo*, a posição absurda de quem ignora as inconveniências do isolacionismo.

Somos hoje uma comunidade respeitável, com produções literárias em todos os países de língua portuguesa. A presença nas galas litúrgicas do Nobel mostra a vitalidade dessa literatura.

O futuro nos reserva mais espaço nestes tempos de globalização vertiginosa. Se os livros fizeram o Iluminismo e a Enciclopédia, uma Revolução, o que nos aguarda nas próximas décadas? Unidos nas especificidades, unidos na diferença, unidos na

aliciante e plural expressão da língua portuguesa – essa língua que o alemão Schlegel, “descobrimo” Camões para a Alemanha, em 1803, chamava-a de língua flexível, propiciaremos que a comunidade lusófona caminhe para um século em que poderá se vestir de venturosas expressões. Expressões que contemplem as diversidades dos povos e sua manifestação particular de falar e escrever o português, de mostrar que temos orelhas e bocas. Mas sempre estaremos unidos pelo raizame comum do idioma.

Bebendo nesse chafariz, cumprimos o compromisso estratégico de sua difusão e defesa, tal como nos compete agir segundo o objetivo maior das Academias Brasileira de Letras e das Ciências de Lisboa. E mais não fosse, para que não se perca sua marca de “língua de viagem e de mestiçagem”.

Alberto da Costa e Silva fez, recentemente, comentário judicioso sobre o tema, dizendo: *“Tudo indica que serão poucos, no futuro, os grandes idiomas de cultura e de entendimento transnacional. Entre os requisitos para uma língua manter-se nesse patamar ou a ele ascender não se contarão apenas sua riqueza vocabular, sintática e expressiva, sua ductilidade, sua plasticidade, seu pendor ou aptidão para renovar-se, a fim de acompanhar as mudanças do mundo e ser capaz de exprimi-las, mas também a amplitude de sua disseminação numérica e geográfica e o poder relativo que os seus utentes detenham no concerto das nações”*.

A língua portuguesa é a credência para os nossos sonhos, preconizou esse mestre mestríssimo que é Gilberto Freyre, cujo centenário de nascimento vem sendo festejado com duas vertentes. Uma, de confirmação de sua singularidade científica e das suas luzes de escritor literário. Outra, a de revisão de patrulhamentos vesgos que estão sendo enterrados sem dó nem piedade, inclusive por não terem deixado cicatrizes de significância. Centenário que coincide com o da morte de Eça de Queiroz, educado, em menino, por uma pernambucana que seu pai brasileiro trouxe para cá, conterrânea de Gilberto Freyre.

O mundo da era tecnológica é menor que o existente no século XVI. Cada vez diminuiremos mais, o que não quer dizer que não seremos imensos dentro de nossa individualidade. O mundo de fala portuguesa tende a participar desse processo de assimilação global. Estaremos cada vez mais junto com outras culturas e outras línguas. Contudo, estaremos também individualizados em nossa expressão idiomática e em nossa literatura.

Vejo o futuro das literaturas de língua portuguesa de forma otimista. Teremos outros 500 anos pela frente para desbravar, os lusófonos, mais terras literárias, participar ativamente de enlacs e nos tornar elementos fundamentais de uma cultura universal. Cabe aos nossos escritores continuar a produzir incessantemente, a aumentar o público leitor, a contribuir na erradicação do analfabetismo onde quer que ele esteja, a apoiar o fomento a políticas de incentivo ao hábito de leitura, no propósito de favorecer ainda melhor educação formal aos nossos povos.

Esses são instrumentos que temos para ampliar o mercado interno de leitores que, como também ensina Alexandre Melo, é uma das dimensões da existência dos bens culturais. Por outro lado, para expandir o mercado externo, não vejo outra saída a não ser nós mesmos. É pela diferença que seremos iguais. A nossa peculiaridade tem encanto aliciante e rejeita pasteurização.

Claro que o escritor, antes de produzir, tem que ser.

Não há idéia de progresso na literatura. Há momentos de culminância, de excepcionalidades ou de períodos mais produtivos que outros. No passado foi assim. No futuro, também o será. O curioso é que as épocas de aparecimento de grandes figuras literárias nem sempre coincidem com a abundância econômica.

Tudo leva a crer que não basta, prospectivamente, sair à cata de faturas econômicas de estabilidade para o aparecimento de valores literários de expressão. Mesmo sabendo deste fato saído da sociologia da literatura, temos que trabalhar para que se estabeleçam mecanismos de facilitação de produção literária, escoamento dessa produção e, conseqüentemente, de seu consumo.

Não há toretas para gênios. Mas podemos propiciar que a cadeia literária, formada pela tríade da criação, circulação de bens culturais e demanda de produção artística, resulte, como conjunto, na simplificação da tarefa dos produtores e ampliação do público leitor.

O mar nos uniu e nos separou no passado. No futuro, o mar será o virtual. Viajaremos todos na nau cibernética, onde, esperamos, não haja Mar Tenebroso. A literatura dos países de língua portuguesa já tem posto nesse barco, sem considerá-lo um messianismo internetiano.

É uma literatura que avança sem esquecer seus úteros. Pois não se pode alcançar o céu, sem antes partir da terra.

O que nos fará universal é o particular, é pintar a nossa aldeia – mesmo que nossa aldeia já contenha muito do mundo. Mas o que são nossas raízes? Todas as raízes são como tentáculos que se entranham na terra. Cada tentáculo é uma herança. A raiz, portanto, nunca é una. A raiz é sempre vária. A variedade é que nos colocará como novo argonauta neste mar de novas tecnologias. Não podemos arrefecer diante do entorno de dúvidas dessa realidade, para não nos vitimarmos das “horas malogradas”, usando expressão de Camilo.

A literatura, como exposição maior da língua e uma das formas do pensamento mais elaborado, mostra a alma dos nossos povos. Podemos ver-nos em forma escrita e identificar-nos como nações e como cidadãos. No futuro, cada vez mais se acentuará essa condição de alma do povo e cada grande expressão literária em língua portuguesa acrescentará um conhecimento a mais sobre nós mesmos e sobre nossas nações, unidas pela língua, unidas pela literatura. Velemos pela vida longa à literatura de língua portuguesa, porque significará longevidade para a civilização lusófona, perpetuando alma e pulsar comuns, na certeza, que temos, de ser o presente, não apenas um rumor de consciência.

E que se cumpra o desejo do grande compositor Martinho da Vila, quando cantou em samba-enredo de escola de samba no carnaval deste ano:

*“É sonho ver um dia / A música e a poesia /
Sobreporem-se às armas / Na luta por um ideal /
E preconizar / A lusofonia / Na diplomacia universal”*

Discurso proferido na Sessão de Ciência Política e Relações
Internacionais - Universidade do Minho - Braga, 28 de junho de 2000

Quando estava a arrumar estas palavras, para a honra de dizê-las aqui, lembrei o que Camilo Castelo Branco falou a Pedro II quando da outorga que o nosso Imperador lhe fez de uma condecoração brasileira, a da Ordem da Rosa.

Confrontando as fotos de Bererguer e de alguns Bragança que havia pela parede da casa do anfitrião, o monarca se deu contas do ar feliz do poeta e da sorumbática expressão dos seus parentes.

Camilo deu-lhe a explicação: é menos perigoso fazer versos que assinar decretos.

Pois bem, pareceu-me menos difícil concertar o que me coube declarar na reunião de Literatura, dias atrás no Porto, que dizer de Política nesta hora.

Enfim, o que me pôde amparar foi o tanto que há de espiritual nessa cidade de muitas rezas. Unamuno conta a história da camélia que nas asas de uma promessa foi ao Brasil e voltou como simples ex-voto documentador da pureza ingênita, religiosa e lírica da gente deste burgo velho e bom. Bom, tal qual esse bolo bimilenário, que a receita de um certo romano Apício, desde 25 anos antes de Cristo, transformou em sedução de Braga.

Pois que me valham o Bom Jesus do Monte e a Fonte do Ídolo, como bem devem ter valido ao determinado Ernâni Lopes, energia deste Congresso, e aos tão ilustres scholars Manuel Villaverde Cabral, Luís Filipe Lobo-Fernandes, Alberto da Costa e Silva e Ary Guimarães, coordenadores da presente etapa de reflexões, a quem tanto se deve pela dedicação, competência e alto saber.

Temos sido todos ativos participantes no que se poderia chamar de um renascimento das relações entre o Brasil e Portugal, de que este Congresso Brasil-Portugal: Ano 2.000, em sua sexta sessão, dedicada aos temas da Ciência Política e das Relações Internacionais, é, a um só tempo, resultado e projeto. Renascimento em sentido político, como expressão da centralidade do homem na construção do Estado, na concepção do mundo.

No plano interno, esse renascimento é o resultado das mudanças por que passaram as sociedades brasileira e portuguesa no final deste século, em seus respectivos processos de privilegiar a democracia. As transições políticas nas duas margens do Atlântico certamente guardam diferenças, pela natureza diversa das situações que o Brasil e Portugal tiveram de superar, pelas diferentes soluções encontradas para reorganizar o Estado. Os dois processos respondem, porém, ao mesmo desafio: a construção permanente da cidadania em seu sentido pleno.

O hiato que vivemos certamente não afetou as bases do relacionamento luso-brasileiro, fundadas que são num patrimônio cultural comum e num sentimento de afeto que supera, sempre, a vontade dos Governos.

Esta sessão nos dará a oportunidade de refletir sobre as diferentes dimensões dos desafios que os Estados enfrentam na consolidação de suas instituições democráticas, sobre a natureza dos processos políticos em nossas sociedades. Guardo a idéia

de que, com o novo posicionamento, as relações dos dois países não poderiam limitar-se apenas aos fundamentos do patrimônio cultural e do afeto.

A inserção regional é outra dimensão em que as semelhanças guardam relação com o renascimento da parceria brasileiro-portuguesa. Na esteira dos processos de democratização, os dois países tiveram de responder, com soluções próprias, ao desafio de encontrar uma nova inserção no mundo. Ambos, a meu ver, encontraram, no caminho da integração regional, a resposta adequada.

Penso em “A Jangada de Pedra”, de Saramago, ao refletir sobre esse tema, pela sua natureza paradoxal. No momento em que foi publicado, Portugal, a meu ver, optava justamente pelo caminho inverso ao que ali se descreve, o de aportar na Europa para melhor cimentar o cais. Não desconheço o debate em torno da incorporação de Portugal à União Européia, mas, vista desde a perspectiva atual, foi uma opção natural e exitosa, até mesmo considerando controvérsias atuais pela retomada das idéias de um certo federalismo de que começou a falar, faz tempo, o Jean Monnet, animador desse embate entre eurootimistas e eurocépticos.

A organização do espaço sul-americano, por sua vez, sempre foi uma prioridade para o Brasil, preocupação que herdamos de Portugal e consolidamos ao longo da nossa história independente. O aprofundamento da integração implicou elevar essa prioridade a um novo patamar: o Mercosul foi concebido justamente com esse propósito, e representou um projeto sem precedentes na América Latina, ainda que com base na tradição da ALALC e da ALADI.

Vale lembrar que os dois processos de integração - onde se empenharam entre outros, Mário Soares e José Sarney, com suas almas convergentes e dedicadas às convergências - têm, como condição para o ingresso e a permanência, o respeito à democracia. Os valores democráticos estão, assim, intimamente relacionados com a forma como os países concebem a sua inserção no mundo.

Nenhum dos países concebeu o seu processo de integração regional de forma excludente, nem poderia ser de outra forma. O Brasil é o resultado e é o herdeiro da vocação universalista portuguesa, do sentido de aventura que marcou a Era dos Descobrimentos portugueses no século XVI, de uma concepção do mundo como espaço de oportunidade. Para ambos, os processos de integração constituem plataformas para relançar-se, de ancoradouros mais sólidos no processo de globalização de que Portugal e Brasil são paradigmas históricos.

Essas vertentes estão na base de uma nova concepção das relações luso-brasileiras, que buscam, a partir das bases do afeto e do patrimônio, construir vínculos sólidos em outras áreas, em especial nas áreas econômica e política. O aumento nos fluxos dos investimentos portugueses para o Brasil é sinal certamente muito eloqüente, desse renascimento. Mas há outros.

A assinatura, simbolicamente expressiva, em Porto Seguro, em abril passado, do novo Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta é visibilidade política dessa nova concepção, de um relacionamento bilateral mais maduro. O novo tratado substitui e adapta todos os diversos acordos entre o Brasil e Portugal, cria instrumento de consulta política, entre outros mecanismos. A sua concepção é a de uma formatação institucional moderna, com clara visão prospectiva.

Releva no tratado a concepção do que se poderia chamar de um estatuto de igualdade entre cidadãos brasileiros e portugueses, a dar sentido concreto à dimensão do afeto, sem descompassos de um edipianismo às avessas que, vez em quando, é fácil identificar. Esse estatuto certamente já existia antes, mas sua renovação, à luz das realidades contemporâneas dos dois países, era evidente. Havia o temor, ao menos no Brasil, de que um novo estatuto viesse a ficar aquém do anterior. Não foi o que aconteceu. Ocorreu uma modernização dos instrumentos que dão sentido concreto à dimensão do afeto, ao conceder a brasileiros em Portugal e a portugueses no Brasil direitos que constituem, quase, uma “cidadania compartilhada”.

Ademais, o tratado é um dos instrumentos internacionais mais complexos de que dispõem Brasil e Portugal fora de seus respectivos processos de integração regional e demonstra disposição de ambos em liderar o processo de integração inter-regional com vistas a uma zona de livre comércio entre a União Européia e o Mercosul.

Há outros sinais do vigor desse renascimento: aumenta o fluxo de turistas, reforçam-se os vínculos entre intelectuais e artistas, as duas sociedades parecem redescobrir-se nos quinhentos anos.

Não estamos mais a nos olhar da varanda, desde as duas margens do Atlântico. Saímos novamente a navegar, a procurar o encontro.

Esta sessão nos convida a refletir sobre o Atlântico e a língua portuguesa, “língua de viagem e mestiçagem”. Alberto da Costa e Silva defende a idéia de que, nos séculos XVII e XVIII, com os fluxos entre a África e o Brasil gerados por Portugal, chegou-se a criar o embrião de uma civilização atlântica, à semelhança da civilização mediterrânea. O colonialismo do século XIX impediu que florescesse. Não quero ser tão ambicioso a ponto de defender a tese de uma renovação desse processo civilizatório. Creio, porém, que a língua comum constitui igualmente um instrumento político de projeção no mundo, para o qual Brasil e Portugal já demonstraram estar atentos, exatamente naquela dimensão que Joan Maria Pujals ou, antes Adelung, enxergava, isto é, língua como síntese de uma maneira de ser, pensar, fazer.

Há algum tempo falou-se de uma “deslusificação” do Brasil. Certamente, a força do Brasil, a sua coesão interna, a sua projeção na América do Sul e o seu peso relativo no mundo o habilitam a criar um tempo próprio, com articulações operacionais que respondam aos interesses e às necessidades do país e de seus cidadãos, mas sem estas atitudes radicais.

A CPLP – e a lusofonia – integra esse conjunto de articulações que deveremos construir obstinadamente, de forma realista e objetiva, com Portugal e os países africanos de língua portuguesa. A atuação do Brasil e de Portugal na CPLP reflete a concepção do foro como um elemento para valorizar a cooperação entre os países de língua portuguesa. O português assume a dimensão de um patrimônio comum para o futuro, e não apenas uma herança colonial.

A lusofonia tampouco move exclusivamente o relacionamento brasileiro com Portugal, ainda que seja amálgama imparável. Já superamos, na prática, o exercício de uma identidade vazia ou retórica, como mostram os investimentos recíprocos, o crescimento do comércio e a intensidade e relevância do diálogo político.

“Deslusificação”, talvez, se ao termo atribuimos apenas um sentido de tradição vazia. Mas o Brasil é um país continental que fala uma só língua, fator de identidade, coesão interna e de construção de um tempo próprio. Não poderia, assim, deixar de valorizar esse fator também no plano externo. Argumentos semelhantes devem valer para Portugal, berço da língua e ator de sua projeção no mundo.

Não me incluo nem entre os arautos, nem tampouco entre os críticos do fenômeno da globalização, mesmo porque não o considero novo e seu desafio sempre esteve presente nas histórias do Brasil e de Portugal. Mas reconheço que, à medida em que encurtamos a distância da comunicação, aceleramos o tempo das respostas aos desafios que a globalização nos impõe.

Muitos desses desafios exigem respostas nacionais, que Portugal e Brasil tem enfrentado com seu empenho em modernizar suas respectivas economias. Os processos de integração regional também refletem, no plano internacional, a decisão de buscar uma inserção ativa no mundo globalizado. Nosso compromisso com os valores dos direitos humanos, da democracia e do desenvolvimento sustentável também demonstram estarmos os dois países sintonizados com a dimensão ética da globalização. Esses elementos desenham a nossa capacidade de auferir, para as nossas respectivas sociedades, os melhores benefícios de nossa inserção no mundo, sem desatender aos efeitos de ganho da utopia de liberdade e de perda da utopia de igualdade, de que falou Manuel Villaverde Cabral.

Em nenhum desses casos, creio, como alertam os críticos, que se esteja paulatinamente destruindo as bases do Estado-nação. Talvez, assistimos a uma redefinição do papel do Estado, em que a soberania assume novas formas, a uma nova concepção da cidadania, em que alguns direitos e deveres assumem valor global. Portugal e Brasil fundam-se, como Estados nacionais, na língua portuguesa e é sobre o papel dessa língua comum, fator de identidade e diferenciação no mundo, que devemos refletir sobre o processo de globalização.

Falou-se de que um “cavalo de sombra” leva a passeio, pelas ruas daqui de tempos em tempos, a imagem de um santo que é inquilino de Braga.

Será que não deveríamos utilizá-lo, não para passear, mas para, a partir de Braga, chegar a novos mundos de espaços luso-brasileiros?

É o que veremos. O Congresso proporciona essa ótica, ainda que se mostre necessário seguir a lição de José Régio: “não amem o que é fácil, que amem o Longe e a Miragem”.

PERSPECTIVAS PARA A EDUCAÇÃO E A PESQUISA EM CONTROLE EXTERNO NO PRÓXIMO MILÊNIO*

José Nagel**

I. INTRODUÇÃO

É mais do que notório que no atual cenário de transição do século XX para o XXI têm surgido novos paradigmas¹, novos modelos, teorias e práticas sobre como gerenciar e administrar homens e empresas – expressando múltiplos desafios, crises, exigências e mudanças das instituições e de toda a sociedade.

Emergirá, assim, no terceiro milênio, um *novo ciclo*, que deverá ser marcado, em todas as iniciativas, pela ênfase em três pontos essenciais: o envolvimento e a tecnologia *on-line*; a responsabilidade e a satisfação pessoal e, por último, a busca de nova forma de relacionamento profissional, em que as organizações precisarão mais das pessoas do que as pessoas das organizações.

E, como não poderia deixar de ser, essas mutações no cenário mundial – especialmente no que se refere à forma de exercer o controle da gestão pública, à reforma do aparelho do Estado, à adoção da administração pública gerencial e à explosão tecnológica na geração de conhecimentos e no processamento da informação – vêm impactando fortemente o modo de trabalhar nas instituições de controle, cujas características principais passam a ser:

- visão clara sobre o futuro, seus principais clientes e serviços a serem prestados, de modo que a organização, a estruturação e o funcionamento se concentrem no que for essencial e relevante, político, social e economicamente, para a sociedade e a Nação;
- prioridade e tempestividade no atendimento e na satisfação do cliente;
- aprimoramento e adequação da gerência ao contexto de produtividade, competitividade, inovação e valorização do conhecimento;
- sistema estruturado em rede, visando a alcançar objetivos específicos, com ênfase na organização por processo e no gerenciamento em equipe;

* Palestra apresentada na *Oficina Nacional de Auditoria* (ONA), durante o V Seminário Iberoamericano sobre Proteção contra Vírus Informáticos e Segurança das Tecnologias da Informação, realizado de 22 a 27 de maio de 2000, no âmbito de um evento maior denominado Informática 2000, na cidade de Havana (Cuba).

** Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) – unidade criada pela Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92, art. 88), responsável pelas atividades de seleção e formação dos novos servidores, bem como pela educação e pesquisa voltadas para integração, qualificação, capacitação e especialização do corpo técnico e administrativo do TCU.

- participação intensa de todos os profissionais no processo de inovação, de forma que não guardem seus conhecimentos apenas para o benefício próprio;
- ingresso na era informacional, derivada do avanço da geração e aplicação da informação, especialmente com microeletrônica e telecomunicações;
- treinamento e retreinamento de servidores em todos os níveis, em ambiente de organizações que aprendem.

Nesse sentido, é mister que os profissionais dessa área, em especial os dirigentes e aqueles que atuam no campo da fiscalização e controle, desenvolvam habilidades específicas. Por isso é que tem sido meta prioritária na gestão do Ministro Iram Saraiva, atual Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), o investimento na educação e qualificação dos recursos humanos do TCU. Sobretudo em educação e pesquisa, no âmbito do Tribunal, foram projetadas profundas mudanças, iniciadas em 1999.

2. INOVAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 1999

Atualmente, existe no TCU um instituto – Instituto Serzedello Corrêa (ISC) – e, dentro deste, uma escola – Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização (Enicéf) –, voltados para ensino, aprendizagem e educação.

No ano de 1999, o ISC, por determinação do Ministro Iram Saraiva, promoveu, a par dos cursos que já vinha oferecendo, oportunidades de extensão e pós-graduação, bem como outros cursos, com carga horária maior, para capacitar o servidor a desenvolver funções mais complexas e abrangentes.

Assim é que o Instituto Serzedello Corrêa realizou em 1999, entre outras atividades:²

CURSOS ESPECIAIS:

- **Programa de Especialização em Desestatização**³
- **Programa de Capacitação em Auditoria de Obras Públicas**⁴
- **Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle Externo**⁵

CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO:

- **Curso *Master in Business Administration* – MBA em Controle Externo**⁶
- **Curso de Especialização em Políticas Públicas**⁷
- **Capacitação a Distância na Área de Controle da Gestão Ambiental**⁸

CURSOS DE FORMAÇÃO:⁹

- **Programa de Formação para o cargo de Analista de Finanças e Controle Externo (área controle externo) – 64 vagas**
- **Programa de Formação para o cargo de Técnico de Finanças e Controle Externo (agente administrativo) – 4 vagas**
- **Concurso Público para o Cargo de Analista de Finanças e Controle Externo (área Controle Externo) – 60 vagas**

3. ÁREAS PRIORITÁRIAS EM EDUCAÇÃO E PESQUISA

A definição de atividades e áreas prioritárias para eficácia do controle externo depende, cada vez mais, da capacidade de geração, processamento e aplicação da informação aos fatos e acontecimentos que possam interferir no desempenho da Administração Pública. Daí o crescimento e o predomínio dos procedimentos auditoriais (justamente em razão de constituir-se modelo sociotécnico que se utiliza da tecnologia de informação e sistema de comunicação) sobre a legalidade, legitimidade e economicidade da realidade contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional.

Como se sabe, em todo o mundo, o processo de reformulação e modernização da Administração Pública passa por três estratégias essenciais: a reforma do Estado e das instituições públicas; a revisão da separação entre Estado e sociedade, com inclusão de novas formas de parcerias na prestação do serviço público; e a intensificação das ações de capacitação e treinamento, no desenvolvimento de recursos humanos, influenciadas pela tecnologia da informação e valorização do conhecimento.

No Tribunal de Contas da União, tais ações são desenvolvidas pelo Instituto Serzedello Corrêa, o qual, além de suas atividades de seleção e formação de novos servidores, tem investido intensamente no treinamento, capacitação e qualificação técnica dos gerentes e demais servidores da Casa, incentivando o desenvolvimento profissional contínuo, notadamente no que concerne à especialização em matérias de fiscalização e controle externo. Essas ações estão rigorosamente vinculadas às próprias competências e missões constitucionais e legais do TCU. Tanto é assim que, com certeza, sempre que se ampliam as atribuições do Tribunal, podemos falar em novas especializações do seu corpo técnico.

Nesse contexto, o TCU inicia o ano 2000 com 108 servidores matriculados em cursos de *MBA* e outros de pós-graduação, além do contingente de 81 profissionais que já concluíram cursos de doutorado, mestrado e especialização.

Em tais circunstâncias, o processo de modernização e de aumento da credibilidade da missão das entidades fiscalizadoras passa, sem dúvida nenhuma, pela intensificação de rotinas e métodos voltados para o acompanhamento e a melhoria das políticas públicas e avaliações do desempenho estatal.

3.1. Orçamento público e programas de governo

Nos dias atuais, principalmente em razão do novo modelo de estruturação orçamentária proposto no Brasil, os aspectos mais importantes no tocante à fiscalização e ao controle dos dinheiros, bens e valores públicos estão relacionados à observância das chamadas normas de **orçamento público** e ao planejamento e execução dos **programas de governo**, contidos não somente nos planos plurianuais, mas também nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais.

Portanto, o conhecimento e domínio sobre sistemas e técnicas orçamentárias sempre estarão incluídos nas áreas prioritárias para treinamento e capacitação dos

profissionais de controle externo. Esse caráter prioritário está diretamente associado aos elementos essenciais do Orçamento-programa, que são:

“a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;

b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;

c) os custos dos programas medidos através da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e

d) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.”¹⁰

A propósito, o Plano Plurianual para o período 2000/2003 incorporou novos conceitos com os quais o Tribunal precisará estar em sintonia, a fim de melhor acompanhar e avaliar a execução dos Orçamentos da União.¹¹ Essas inovações demandam detidas reflexões para sua correta assimilação, visando, inclusive, à definição dos procedimentos de acompanhamento e auditoria a serem estabelecidos, de maneira a se garantir a eficácia da fiscalização a cargo do TCU.

3.2. Combate à corrupção

Seguindo essa linha de prioridade, o estudo e o aperfeiçoamento das **técnicas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro**, passa a ser, da mesma forma, um imperativo da Administração Pública.

As freqüentes denúncias de enriquecimento ilícito contra agentes públicos, por envolvimento destes em fraudes nos negócios governamentais coloca o tema também dentro das áreas prioritárias de treinamento no TCU. Afinal, as sofisticações nas fraudes e a improbidade administrativa estão requerendo, cada vez mais, servidores capazes de detectá-las e investigá-las, fazendo surgir, com isso, um novo controle: o controle dos princípios éticos dos agentes públicos, não só no que se refere à corrupção como ato ilícito, mas ao próprio combate ao uso dos recursos gerados pela corrupção.¹²

Nesta questão, a legislação brasileira é pródiga. O Código Penal define os crimes contra a Administração Pública. A Lei nº 8.429/92 dispõe sobre os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízos ao Erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública, praticados por seus agentes no exercício de mandato, cargo, função ou emprego públicos.

Considerando a correlação existente entre as práticas que os mencionados dispositivos legais visam a coibir e o objeto da fiscalização a cargo do Controle Externo, necessária se faz a promoção de treinamento nessa área de conhecimento, para o estudo das implicações dos textos legais às atividades do TCU.

Nos termos da Lei nº 8.112/90, é dever do administrador promover a apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, de todo fato irregular de que tiver ciência. Assim sendo, constituem fonte primária de investigação,

pelos órgãos de controle, os processos administrativos instaurados pelas unidades sob fiscalização. Deverão estar consubstanciados, nesses autos, todos os fatos apurados, as circunstâncias em que ocorreram e as respectivas responsabilidades. Por isso, é importante que o Analista do TCU tenha conhecimento, entre outras coisas, dos elementos imprescindíveis num processo administrativo e das possíveis conseqüências das infrações praticadas por servidores públicos no exercício de suas funções.

Ademais, há que se estabelecer uma sistemática de acompanhamento, pelo Controle Externo, dos processos administrativos abertos no âmbito dos órgãos e unidades jurisdicionados, de maneira a tornar oportuna e tempestiva a intervenção do TCU, quando necessário, nos inquéritos e sindicâncias instaurados.

3.3. Desestatizações

Mediante as desestatizações (concessões de serviços públicos e privatizações), o Poder Público transfere à iniciativa privada atividades que são alheias às funções precípuas do Estado.

O Tribunal de Contas da União tem acompanhado a evolução desse processo, senão vejamos:

- Em 1982, o TCU firmou entendimento no sentido de que as atividades de transferência, transformação e desativação de empresa sob controle do Governo Federal (“reprivatização” de empresas) deveriam ser acompanhadas pelo Tribunal. Passou, então, a constar no seu parecer sobre as Contas do Presidente da República, a partir de 1986, comentários acerca da efetividade de tais ações;

- Em 1991, em decorrência da publicação da Lei nº 8.031/90 (que criou o Programa Nacional de Desestatização), o Plenário determinou que as fases da privatização das empresas públicas fossem acompanhadas pelas Secretarias do Tribunal; em 1994, normatizou-se a análise dos processos de desestatização;

- Com a outorga, pelo Governo brasileiro, de concessões e permissões, amparada nas Leis nº 8.987/95, nº 9.074/95 e nº 9.491/97, o TCU passou a ter uma nova atribuição: fiscalizar o regime de concessão e formas de permissão dos serviços públicos. A Instrução Normativa nº 27/98 regulamentou a atuação do Tribunal, estabelecendo os estágios de acompanhamento das privatizações e do processo de outorga das concessões e, também, formulando diretrizes para a análise de execução contratual;

- Em dezembro de 1998, o TCU editou a Resolução nº 118, que deu competência à 9ª Secretaria de Controle Externo para fazer o **acompanhamento das privatizações e concessões de serviços públicos**, bem como a fiscalização da atuação das Agências Reguladoras.

Logo, torna-se imperiosa a qualificação de servidores para exercer a importante função de acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização, especialmente levando-se em conta que:

- o processo de desestatização deverá ser intensificado, pois ainda há muitas empresas cujos serviços são objeto de concessões nas áreas de energia elétrica, saneamento, petróleo e entidades financeiras;

- nas estatais onde o controle acionário já foi transferido, a União ainda detém participação acionária expressiva;
- as Agências Reguladoras são unidades jurisdicionadas ao TCU;
- as cláusulas nos contratos de concessão estão sujeitas à fiscalização do TCU.

3.4. Obras públicas

Freqüentemente, o TCU tem sido chamado a atuar no campo das obras públicas, em especial por solicitação da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados ou em virtude de denúncias de parlamentares. O próprio Congresso Nacional tem inserido, nas Leis Orçamentárias Anuais, dispositivos que condicionam a execução orçamentária de subprojetos relativos a obras com irregularidades indicadas pelo TCU à adoção de medidas saneadoras das irregularidades.

Outrossim, as Leis de Diretrizes Orçamentárias exigem que o TCU indique as obras em execução nas quais tenham sido identificados indícios de irregularidades e também que forneça informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subprojetos mais relevantes.

Além disso, a materialidade dos recursos públicos envolvidos nas obras contratadas pela Administração demanda a especialização de servidores na fiscalização específica dessa área.

3.5. Meio ambiente

Entre as atribuições constitucionais do TCU encontra-se a de zelar pela legalidade e legitimidade dos atos praticados pelo Governo, bem como pela eficiência, eficácia e economicidade no uso dos recursos públicos e dos recursos ambientais.

O **controle da gestão ambiental** tem-se apresentado desafiador para o Controle Externo, na medida em que envolve complexas e inovadoras abordagens da ação estatal nessa área. Para tanto, em 1998, o Tribunal aprovou estratégia específica de ação, definindo o campo de atuação e os instrumentos de controle a serem empregados.

Por se tratar de matéria que tem estado à frente das preocupações de sociedades e governos no mundo inteiro, e, ainda, considerando o caráter embrionário da fiscalização do TCU na área do meio ambiente, imprescindível se torna a disseminação dos conhecimentos já alcançados e o aperfeiçoamento do corpo técnico que deverá dar resposta a essa demanda específica.

3.6. Auditorias de desempenho e de avaliação de programas governamentais

Mais recentemente, muitas ações têm sido adotadas no âmbito das instituições públicas de controle, no sentido da aprendizagem e disseminação das técnicas de **auditorias de desempenho** e de **avaliação de programas** – fiscalizações voltadas mais para os resultados das ações governamentais do que propriamente para as questões formais ou legais.

Aliás, tal enfoque passou a ser prioridade para as principais Entidades Fiscalizadoras Superiores com as quais o TCU mantém intercâmbio.

A análise da atividade estatal, do ponto de vista da sua efetividade, traz benefícios diretos para a sociedade, uma vez que visa à melhoria da prestação do serviço público, cujo beneficiário final é o cidadão. De acordo com os resultados alcançados, a implementação das políticas públicas estará em constante processo de revisão e aperfeiçoamento.

Com certeza, essas novas modalidades de auditoria estão em sintonia com o conceito moderno de “accountability”¹³ e a proposta de administração pública gerencial, mediante a fixação de metas e prioridades na implementação de suas políticas públicas.

3.7. Auditoria de sistemas

Da mesma forma que a informatização constitui elemento fundamental na era da informação, a Administração Pública brasileira está adotando, cada vez mais, o computador como ferramenta indissociável da busca da excelência na produção de bens e na prestação de serviços.

É que a informatização crescente reclama especial atenção dos órgãos de controle, já que necessária se faz a avaliação da segurança dos relatórios e informações produzidos via processamento eletrônico de dados.

A utilização da tecnologia da informação pelos órgãos e entidades jurisdicionados ao TCU introduz novos riscos para o Controle Externo, principalmente quanto à confiabilidade dos dados, acrescentando outras variáveis às questões relacionadas ao planejamento e execução das atividades de fiscalização.

Assim, a especialização de técnicos em **auditoria de sistemas** vai ao encontro da necessidade de verificação da qualidade dos sistemas informatizados, cada vez mais utilizados na prospecção, obtenção e análise dos dados imprescindíveis a todas as auditorias hoje realizadas.

3.8. Auditoria via SIAFI

Na mesma linha, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) constitui a principal fonte de informações primárias da gestão pública nessa esfera de governo. Assim sendo, configura-se como instrumento indispensável à fiscalização dos órgãos e entidades jurisdicionados que o utilizam – embora de potencial ainda não explorado em sua totalidade. Daí as chamadas **auditorias via SIAFI**.

À medida que, treinados nessa modalidade de fiscalização a distância, os servidores do TCU dominem a técnica de extração e cruzamento dos dados disponíveis no referido Sistema, obter-se-ão resultados extraordinários a custos praticamente ínfimos. Por iniciativa da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), foram aprovados (1997/98) os manuais e roteiros básicos à utilização dessa técnica. Contudo,

somente a promoção de treinamentos, que compatibilizem os conceitos teóricos do Sistema às suas reais potencialidades, permitirá ao técnico encarregado da fiscalização sua plena utilização como ferramenta de controle.

3.9. Auditoria em convênios

Os **convênios** firmados entre órgãos da Administração Federal e entes das esferas estadual e municipal ou, ainda, entidades privadas têm-se revelado um importante instrumento para a execução de projetos e atividades de interesse social vinculadas às diversas áreas da atuação governamental. Não obstante, a grande quantidade de processos de tomada de contas especial referentes a convênios, encaminhada ao TCU a cada ano, reflete a necessidade de aperfeiçoamento da sistemática de controle do referido instrumento.

Além disso, a Administração tem recentemente adotado formas diversas de repasse de recursos para Estados e Municípios, embora mantida a natureza jurídica dessas transferências. As novas formas de prestação de contas da utilização desses recursos devem ser objeto de detida análise, visando a definir a melhor abordagem do assunto do ponto de vista da efetividade do controle requerido.

Pelo fato de estar tal matéria entre aquelas que mais reclamam estudos e reflexões sobre a forma de atuação do TCU, o treinamento de Analistas nessa área específica revela-se prioritário.

3.10. Auditoria de natureza atuarial

Com a reforma da Previdência Social, atribuiu-se ao controle externo a mais nova atividade concernente ao regime previdenciário do servidor público, uma vez que, de acordo com a legislação pertinente (Lei nº 9.717, de 27/11/98), o referido regime obedecerá a normas gerais de contabilidade e atuária, para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Nessa conformidade, estabeleceu-se que “os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos”, no Brasil, observarão, dentre outros critérios, o da “sujeição às **inspeções e auditorias de natureza atuarial**, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo” (art. 1º, inc. IX, da Lei nº 9.717/98).

Essa incumbência, sem dúvida nenhuma, implica a qualificação profissional específica, inclusive a concepção e implantação de novos procedimentos, métodos e técnicas de trabalho.

Será necessário o domínio de conhecimento especializado em atuária, além de outros aspectos específicos, como: condições mínimas para o estabelecimento de regime próprio; financiamento do regime; separação do custeio da saúde, contabilização individual das contribuições; etc.

3.11. Licitações e contratos

O TCU tem oferecido cursos na área de licitações e contratos, com o escopo de ensinar a correta interpretação dos dispositivos legais, disseminar os entendimentos doutrinários predominantes, bem como de discutir as melhores práticas administrativas.

A materialidade dos recursos envolvidos e as polêmicas e dúvidas em torno da matéria recomendam que se dê continuidade à realização de eventos do gênero. Contudo, há uma lacuna a ser preenchida, que é a promoção de cursos especialmente voltados para Auditorias de Licitações e Contratos e para Análise de Editais de Licitação. Nesses treinamentos seriam explorados, entre outros, os critérios a serem utilizados na seleção das licitações e contratos para exame, os procedimentos de auditoria mais aconselhados a cada espécie, a metodologia de extração de dados dos sistemas informatizados disponíveis, casos de auditorias feitas anteriormente e meios de análise da execução de contratos.

3.12. Arrecadação e renúncia de receitas

Tão importante quanto a avaliação dos gastos realizados pela Administração Pública é o exame da conformidade da **arrecadação e renúncia de receitas**. Tal magnitude foi reconhecida pelo legislador ao conferir expressamente ao TCU as competências de acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e de suas entidades e de decidir sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade da renúncia de receitas. Para tanto, o Tribunal conta com divisão técnica especializada, com atribuição de analisar a matéria.

Diante da relevância do tema e da enorme variedade de procedimentos operacionais relacionados à arrecadação das receitas, tributárias ou não, pela União, mister se faz a ênfase em treinamentos para os Analistas do Tribunal, com a finalidade de capacitá-los ao pleno exercício do controle exigido.

Aliás, ao contrário do que ocorre na aplicação dos recursos públicos em programas de governo através de entes estatais (a exemplo das organizações do chamado “Terceiro Setor”¹⁴), em que se dá a descentralização; na função de executar e controlar a arrecadação e a renúncia de receitas¹⁵, as ações são centralizadas.

3.13. Controle do patrimônio público

Um outro ponto a ser destacado é o fato de que, embora somente 500 mil imóveis encontrem-se devidamente cadastrados nos sistemas informatizados do Governo Federal, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) estima em cerca de 3,5 milhões o total de imóveis pertencentes à União, incluindo terrenos de marinha e marginais, praias, ilhas oceânicas e costeiras, terras devolutas, terras tradicionalmente ocupadas por índios, entre outros.

O controle desses imóveis, seja quanto ao seu correto uso, incluído o controle das receitas daí advindas, seja quanto a sua guarda e segurança, justifica-se em gran-

de parte pela grandeza dos números que se apresentam. O patrimônio da União, representado pelos bens imóveis contabilizados, já significava, em 1997, cerca de R\$ 83 bilhões.

Dada a sua materialidade, tal área deve ter tratamento especializado no âmbito do Controle Externo. Questões como avaliação, alienação, locação, cessão de uso, posse temporária e receitas patrimoniais e tributárias deverão ser disseminadas, no TCU, de maneira que se uniformize o conhecimento mínimo necessário a uma fiscalização eficaz pelo Tribunal.

3.14. Dívida pública

O mesmo se dá quando nos ocupamos com a questão do endividamento brasileiro, que, em razão da relevância do tema no âmbito das finanças do Estado, deve receber tratamento especial. Para tanto, necessário se faz o treinamento dos servidores para a assimilação dos principais conceitos, práticas e métodos relacionados à matéria, notadamente sobre: dívida pública federal, dívida líquida, dívida mobiliária, refinanciamento da dívida estadual, operações estruturadas, adequação patrimonial do Banco Central, dívida contratual, dívida externa etc.

Além do mais, urge serem especializados técnicos do TCU na análise da dívida pública contabilizada, nos procedimentos do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional relativamente ao assunto. Outro ponto fundamental, e para o qual não estamos devidamente preparados, é a análise das renegociações das dívidas estaduais e municipais para com o Governo Federal. O volume de recursos públicos envolvidos nessas transações, por si só, justifica que se dê atenção especial à questão. Somente o treinamento ministrado por técnicos especializados atenderá satisfatoriamente essa demanda.

4. EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA E VIDEO-EDUCAÇÃO

Outro aspecto que sobressai, no chamado contexto informacional do controle externo, é o “aprendizado à distância”, não só como realidade diante da Internet¹⁶, mas também como instrumento eficiente para ampliação do próprio desenvolvimento profissional, possibilitando, com isso, o uso de todos os meios interativos, desde correio, rádio, fax, TV, vídeo, até a Internet. Logo, o “aprendizado à distância” permite a transmissão do conhecimento que está na instituição¹⁷ ou na cabeça do professor diretamente a um público global *on-line*.

Dessa forma, constitui uma solução para toda organização que possui filiais, sucursais, agências, delegacias ou unidades regionais, e quer evitar que os professores/instrutores se desloquem, porquanto se eles não tiverem de se deslocar, diminuir-se-ão os gastos.

E, no caso do TCU, a solução é ainda mais adequada, graças ao atual desenvolvimento tecnológico das áreas de processamento de dados e de transmissão de informações, tanto que o ISC está autorizado, por norma expressa, a “*ministrar cur-*

...sos, utilizando o sistema aberto de treinamento programado à distância, de forma a permitir que o participante possa estar distante do ponto de emissão do conhecimento, ampliando enormemente o leque geográfico de abrangência do efeito educativo”.

Sabe-se que os sistemas de treinamento à distância oferecem as seguintes vantagens:

PARA O TREINANDO: atende a sua individualidade; aprende em seu próprio ritmo e em seu ambiente familiar; cria, estimula e desenvolve prática de estudo, leitura e raciocínio; etc.

PARA A ESCOLA: implica menor custo *per capita*; otimiza investimentos; amplia o atendimento quantitativo; atende simultaneamente a várias regiões geográficas; etc.

O certo é que qualquer que seja a modalidade de ensino à distância (uso de apostilas, videoconferência...), serão necessários alguns cuidados especiais, tais como: disciplina, planejamento, força de vontade.¹⁸ Daí dizer-se que “a escola do futuro será virtual” e que “instrução estática é coisa do passado”.

Por esse motivo, o TCU pretende instalar sistema próprio de videoconferência, com vistas a assegurar aos servidores oportunidades, avanços e tecnologias nas mais recentes técnicas de ensino, aprendizagem, conhecimento e informação.

Aliás, a capacidade de eliminar distâncias tem conferido o sucesso merecido aos sistemas de videoconferência, que não só simplificam as comunicações como também trazem o benefício certo de expressiva economia para qualquer empresa de médio ou grande porte, o que também se aplica ao Tribunal. Atualmente a capacidade de poupar tempo torna-se cada vez mais necessária nas reuniões e negociações diversas com as quais importantes órgãos, como é o caso do TCU, lidam diariamente. Vale a pena citar também que a integração de sistemas de videoconferência a outros sistemas, como o de projeção de vídeo e o de reprodução de áudio, enfatiza ainda mais suas já apreciadas características corporativas.¹⁹

5. PERSPECTIVAS PARA O NOVO MILÊNIO

Não tenho dúvida em afirmar que, no *novo milênio*, as três principais ferramentas na atuação do controle continuarão sendo a informática, a ética e a criatividade.

Da mesma maneira, o ISC permanecerá engajado nos dois maiores projetos de mudança já promovidos no Tribunal, quais sejam:

1º) o *Master in Business Administration* em Controle Externo, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), para os dirigentes e assessores do alto escalão do Tribunal; e

2º) a pesquisa *Tendências do Controle Externo* – fecundo e audacioso trabalho na formulação de propostas e sugestões de aperfeiçoamento no desempenho institucional do Tribunal.

O mais interessante é que esses dois projetos, embora distintos, completam-se. Com o *MBA* e os demais cursos de pós-graduação, os servidores se aprimorarão em fazer pesquisa, o que redundará na sua auto-educação, ampliando-se extraordinariamente, assim, as áreas e as oportunidades de especialização no TCU. Tais cursos

propiciarão não apenas o desenvolvimento e a alavancagem do Tribunal, mediante novos conhecimentos adquiridos, mas sobretudo a sua transformação em instituição que aprende e inova ou, em outras palavras, organização e pessoal que aprendem a aprender e a descobrir o conhecimento novo.

No centro das preocupações está a questão de formar e habilitar todos esses profissionais, a fim de transmitirem e produzirem conhecimentos especializados para o Tribunal. O *Curso de Formação de Instrutores* faz parte do desafio de capacitar mediadores e facilitadores com o perfil desejado, bem como formadores de opinião, em condições de fazer alcançar-se o objetivo traçado pela Presidência e pelo Plenário. Tal meta foi muito bem traduzida pelo Ministro Bento José Bugarin, que assim sintetizou a filosofia norteadora do ISC na gestão do Presidente Iram Saraiva:

“No que diz respeito à orientação imprimida ao TCU no campo da formação e do aperfeiçoamento de seus quadros técnicos, a presidência do TCU tem pautado sua atuação por diretrizes que visam a preparar uma elite de servidores públicos que aliem à capacidade técnica a visão político-administrativa, a partir de uma ótica de universalidade e humanismo. Com isso serão preparados servidores conscientes de suas responsabilidades sociais, e não meros aplicadores automáticos de dispositivos legais a situações concretas ou simples certificadores de contas e de extratos bancários. Há que ser procedido um aprofundado e abrangente trabalho de hermenêutica constitucional e legal.”

Em suas ações de capacitação de pessoal, o ISC tem contado com a participação, na condição de instrutores, de servidores do corpo técnico do TCU. O Instituto entende que é imprescindível a colaboração do corpo funcional no processo de capacitação, visto que esses servidores são profundos conhecedores da realidade da Casa e dos valores da cultura organizacional. Além disso, os relatórios de avaliação têm comprovado que vários instrutores do Tribunal vêm sendo muito bem-sucedidos nessa tarefa, demonstrando seu alto grau de comprometimento com o trabalho de instrutoria.

Dada a importância da participação de servidores no processo de disseminação interna de conhecimentos e da necessidade de treiná-los em habilidades didáticas, apresentou-se um Plano de Desenvolvimento Pedagógico, destinado à preparação de sistemática de treinamento de cunho didático-pedagógico para instrutores do TCU. O *Curso de Formação de Instrutores* é um dos resultados desse trabalho.

Como se vê, são muitos os cursos que precisam ser oferecidos na área de controle externo, além do *MBA* e do Curso Superior de Capacitação, destinados aos analistas e técnicos de finanças e controle externo. Curso semelhante a esses, nas áreas administrativa e jurídica, será ofertado em breve, cujas disciplinas serão ministradas em módulos, para melhor atender aos interesses e às conveniências dos servidores participantes.

A equipe do ISC tem consciência – seja por levantamentos de necessidades de cursos ou pesquisas de opinião, seja mediante diagnósticos institucionais, avaliações e solicitações das unidades técnicas – de que os servidores do Tribunal desejam, sempre mais, aprender novas técnicas e adquirir modernos conhecimentos especializados sobre as áreas de atuação do TCU. Daí a preocupação de prepararmos melhor nossos instrutores, a fim de que possam, em conjunto com os professores

contratados no mercado, desenvolver capacidades e oferecer vantagem de aprendizagem mais rápida e eficiente aos alunos dos cursos do ISC.

É importante destacar que a criação da Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização (Enicef) trouxe grande mudança na área de treinamento do Tribunal, e a diferença está na própria abordagem que o assunto passou a merecer.

Ora, todo processo de mudança passa pela maneira de pensar das pessoas envolvidas. Ninguém acredita mais em fórmulas e modelos milagrosos ou modismos gerenciais importados. As instituições e as pessoas mudam no mundo globalizado e de competitividade, por necessidade, sobrevivência e comprometimento. Por isso é que a programação do ISC deixou de ser uma imposição da Administração e passou a ser elaborada em estreita sintonia com as mudanças no funcionamento e nas atribuições constitucionais, legais e regulamentares do TCU. Como as pessoas efetivamente mudaram a forma de pensar o treinamento, a especialização e a pesquisa, existem boas e fortes razões para se dizer que as mudanças, na área do ISC e, especialmente, da Enicef, vão continuar ocorrendo à medida que mudarem a forma de atuação do TCU e a maneira de pensar de seus servidores.

Eis por que o Ministro Iram Saraiva, desde o início de sua gestão, em janeiro de 1999, procurou selar a marca, o compromisso, de investir na educação profissional, no treinamento e na especialização, como instrumentos de fortalecimento e alavancagem do Tribunal. Com isso, incutiu a convicção de que as instituições, em geral, e as de controle externo, em particular, só conseguirão crescer e prosperar, mais e mais, conhecendo e aprendendo novas práticas gerenciais, novos métodos e modernas formas de funcionamento e organização.

6. NOTAS

- ¹ “Paradigmas” são referenciais que usamos continuamente para balizar nossas decisões. Trata-se de “lentes” que condicionam a nossa “visão de mundo”, dando-lhes as suas cores e formas. Os paradigmas consistem numa forma de expressar valores, crenças, referências e mitos que orientam nossas vidas, dando consistência às nossas ações individuais, grupais e empresariais (BOOG, Gustavo G., “Os Novos Paradigmas do Mundo dos Negócios”, *in* “Manual de Treinamento e Desenvolvimento”, SP, ABDR, Makron Books do Brasil Editora Ltda).
- ² O ISC ofereceu, em 1999, 82 cursos de carga horária inferior a 35 horas-aula. (Ainda no âmbito das atividades de capacitação, foram promovidos outros 77 cursos para servidores do TCU e 5 para órgãos conveniados, com total de 1533 participantes. Tais cursos fazem parte da programação regular de treinamentos do ISC, nas áreas de gramática, informática, gerenciamento organizacional e controle externo.)
- ³ O *Programa de Especialização em Desestatização* foi ministrado, de 05/04 a 16/09/99, para 92 participantes, no total de 128 horas-aula, distribuídas em quatro etapas: Curso Básico; Seminário de Alto Nível; Curso de Avaliação de Empresas Privatizáveis e Curso de Concessão e Regulação de Serviços Públicos. O Programa teve como objetivo geral expor as dificuldades, as inconsistências, os meandros e as complexidades do Programa Nacional de Desestatização (PND), proporcionando-lhes condições para procederem à análise e à avaliação crítica do tema, bem como dotar os participantes de instrumentos para acompanhar, interpretar e elaborar os procedimentos relacionados com as privatizações e concessões de serviços públicos.

- ⁴ O *Programa de Capacitação em Auditoria de Obras Públicas* foi promovido de 05/04 a 23/04/99, para 74 participantes, com carga horária de 112 horas-aula, distribuída em três níveis: Nível Básico (Introdução à Auditoria de Obras Públicas); Nível 2 (Obras Rodoviárias); Nível 3 (Obras Hidráulicas), com duração de uma semana cada nível. O objetivo desse programa foi capacitar os servidores do TCU a realizarem fiscalização de obras públicas.
- ⁵ O *Curso Superior de Capacitação e Aperfeiçoamento em Controle* (criado pela Portaria nº 37/99-TCU e regulamentado pela Portaria nº 265, de 26/08/99), teve como objetivo proporcionar aos profissionais de finanças e controle do Tribunal de Contas da União, especialmente àqueles que não participaram de programas de formação (ou estão afastados da atividade-fim do Tribunal), oportunidade de desenvolver novas habilidades e sistematizar os seus conhecimentos na área de controle, além de introduzir um sistema de aprendizado contínuo na área de controle externo. O curso, que iniciou suas atividades em 13/09/99, e com o término previsto para julho ou agosto de 2000, com 60 participantes, no total de 456 horas-aula, corresponde à primeira experiência do TCU de conceber e oferecer, com seus próprios meios, um curso em nível de pós-graduação e, como tal, foi inclusive aceito pelo Ministério da Educação, conforme Parecer nº CES 1.203/99.
- ⁶ Em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas, o Instituto Serzedello Corrêa promoveu o primeiro MBA (*Master in Business Administration*) em Controle Externo no Brasil, composto de duas turmas (cada uma com 40 participantes), que iniciaram, respectivamente, em 03/09/99 e 05/11/99. O evento tem duração aproximada de um ano, com o total de 360 horas-aula, distribuídas em 18 disciplinas. O Curso objetiva proporcionar formação sólida para gerentes do TCU na área de Controle Externo, com ênfase nas necessidades práticas para o exercício de suas atividades, contemplando as dimensões política, legal e gerencial do controle da atividade pública.
- ⁷ O *Curso de Especialização em Políticas Públicas*, promovido pelo Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Brasília (UnB), por intermédio da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec), teve início em 13/09/99 (15 participantes do TCU), devendo encerrar-se em junho de 2000, perfazendo o total de 400 horas-aula. O evento tem entre seus objetivos formar recursos humanos para enfrentar e compreender os desafios gerados pelas mudanças na organização do Estado e contribuir para a formação de propostas que levem à melhoria do funcionamento das instituições, à implementação mais eficaz de políticas públicas e a um controle governamental mais bem estruturado.
- ⁸ O ISC celebrou contrato com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (Fapeu), da Universidade de Santa Catarina (UFSC), para promover a *capacitação a distância* de 40 técnicos do TCU, na área de *Controle da Gestão Ambiental* (auditoria ambiental), iniciada em 30/08/99. É a primeira experiência do Tribunal em treinamento a distância, estruturado em três módulos e com carga horária equivalente a 120 horas-aula.
- ⁹ O ISC realizou, em 1999, programas de formação para candidatos aprovados na primeira etapa do concurso público para Analista de Finanças e Controle Externo – área Controle Externo (AFCE-CE) e Técnico de Finanças e Controle Externo – Agente Administrativo (TFCE), bem como a primeira etapa do processo seletivo para provimento de cargos de Analista de Finanças e Controle Externo – área Controle Externo, cujas provas ocorreram em dezembro de 1999.
- ¹⁰ GIACOMONI, James. “Orçamento Público”, 6ª ed., revista e ampliada, SP, Atlas, 1996.

- ¹¹ Os aperfeiçoamentos que estão sendo introduzidos no Plano Plurianual 2000/2003 vão permitir:
- a) organizar em programas todas as ações do Governo Federal que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade, segundo o melhor equilíbrio entre custo, qualidade e prazo;
 - b) assegurar que os programas estejam alinhados com a Orientação Estratégica do Governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos;
 - c) proporcionar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de modo compatível com os objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas;
 - d) melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados;
 - e) estimular as parcerias internas ao Governo Federal e externas – estados, municípios e iniciativa privada –, para diversificar as fontes de recursos necessários aos programas e ampliar seus resultados;
 - f) permitir a avaliação, pelos gerentes, do desempenho dos programas em relação aos objetivos e metas especificados no Plano;
 - g) criar condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
 - h) relacionar a execução física e financeira dos programas aos resultados da atuação do Governo, facilitando as ações de controle interno e externo;
 - i) explicitar a alocação regional das metas físicas de bens e serviços e gastos do Governo Federal.
- ¹² KANITZ, Stephen Charles. “A Origem da Corrupção”, Revista Veja de 02/06/99, na coluna “Ponto de Vista” afirma que: “O Brasil não é um país corrupto. É apenas pouco auditado”.
- ¹³ A palavra inglesa “accountability” significa mais do que “prestação de contas”, posto que remete para a responsabilidade objetiva dos atos de gestão pública. Segundo o Banco Mundial, é obrigação legal e ética do governante de informar o contribuinte como utiliza os recursos públicos que recebeu para serem empregados em benefício deste, e não do governante. No Brasil, está ganhando importância, a partir da discussão e aprovação de uma Lei de Responsabilidade Fiscal.
- ¹⁴ Os SETORES são assim definidos: Primeiro Setor (setor público), Segundo Setor (setor privado) e Terceiro Setor (setor sem fins lucrativos, organizações da sociedade civil, tais como as organizações não-governamentais – ONGs e as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs).
- ¹⁵ Incluem-se no conceito de “renúncia de receitas”: ISENÇÃO, quando o Poder Público competente para a tributação, mediante lei, excepciona determinados fatos da incidência do tributo, obstaculizando o surgimento da obrigação tributária; REMISSÃO, quando é concedido, mediante lei da esfera competente para a tributação, perdão parcial ou total da dívida tributária; ANISTIA, quando é concedido, mediante lei, perdão parcial da dívida tributária, abrangendo as penalidades decorrentes de infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede.

- ¹⁶ “A idéia de que só clicando um botão tudo acontece é muito forte. A Internet conseguiu ser a síntese de todos os meios de comunicação e é preciso usar esta ferramenta na educação”, segundo CARLOS MESSEDER, Coordenador do Sistema de Educação à Distância da UFRJ.
- ¹⁷ As universidades públicas brasileiras lançaram, em dezembro de 1999, o projeto Universidade Virtual Pública do Brasil (UVPB), que reúne, a princípio, 18 instituições de ensino superior dispostas a investir na educação à distância e se preparar para enfrentar a concorrência de grandes universidades estrangeiras que entraram no Brasil via Internet.
- ¹⁸ Muitos adultos ou profissionais experientes que voltam a estudar estão menos interessados em diplomas do que em atualizar suas habilidades e sua capacidade técnica.
- ¹⁹ Videoconferência, na sua forma mais básica, representa a transmissão de imagem (vídeo) e som entre duas ou mais localidades fisicamente separadas. Educação à distância, reuniões remotas, telemedicina são algumas das suas aplicações possíveis.

A videoconferência iniciou-se há mais de uma década, com a introdução de sistemas de grupos de conferência destinados a enviar e receber sinais de áudio comprimido e vídeo sobre conexões de rede, tentando garantir uma taxa de transmissão dedicada, constante e suficiente a esse tipo de transmissão, o que inicialmente era difícil de se obter. Outros entraves que restringiam seu uso eram a falta de padronização (as diferentes tecnologias vigentes no mercado não se comunicavam entre si) e, principalmente, o elevado custo dos equipamentos.

Com o passar do tempo, tais restrições diminuíram. As tecnologias para a condução de videoconferências tornaram-se mais baratas e mais flexíveis às diferentes necessidades, abrindo possibilidades para opções de sistemas mais compactos (*desktop*) e sistemas mais sofisticados (*high end*). Em complemento a isso, um novo padrão emergiu para definir os modelos de áudio/vídeoconferências sobre redes, como o TCP/IP que, por si só, não garante a integridade desse tipo de comunicação. O novo padrão, H.323, foi recentemente formalizado pela *International Telecommunications Union* (ITU) e está sendo introduzido nos mais recentes equipamentos e soluções de videoconferência.

Há duas linhas de equipamentos para videoconferência: sistemas para sala (*room system*) e sistemas para microcomputadores (*desktop*).

ÍNDICE REMISSIVO

Ação Direta de Inconstitucionalidade

O processo e julgamento da ADIN e da ADC perante o STF, segundo a Lei nº 9.868/99.

CAVALCANTI, Augusto Sherman

Revista 84/2000 11

Atestado de capacidade técnica

INFRAERO - Licitações realizadas pela entidade - Representação.

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 81

Auditoria

Superintendência Regional da Receita Federal - 9ª Região Fiscal/PR - Auditoria em procedimento licitatório - Relatório de Auditoria.

BUGARIN, Bento José (Ministro-Relator)

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Revisor)

Revista 84/2000 231

Auditoria no exterior

MRE - Auditoria nas Embaixadas do Brasil em Kuala Lumpur, Cingapura, Bangkok e Nova Delhi - Relatório de Auditoria no Exterior.

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 93

Banco do Estado de São Paulo (BANESPA)

BANESPA - Processo de Privatização - Acompanhamento.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Revisor)

Revista 84/2000 212

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

BNDES - Pedido interposto contra a Decisão Nº 123/98-Plenário - Pedido de Reexame.

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 147

Certidão negativa de débito

INSS/SP - Auditoria solicitada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - Relatório de Auditoria.

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 136

Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)

CONAB - Quebra de armazenagem prevista contratualmente - Tomada de Contas Especial.

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 202

concessão de crédito

BNDES - Pedido interposto contra a Decisão Nº 123/98-Plenário - Pedido de Reexame.

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 147

Congresso Brasil-Portugal - Ano 2000

Congresso Brasil-Portugal: Ano 2000.

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues

Revista 84/2000 309

Construtora Encol S.A

INSS/SP - Auditoria solicitada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - Relatório de Auditoria.

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 136

Controle externo

Perspectivas para a educação e a pesquisa em controle externo no próximo milênio.

NAGEL, José

Revista 84/2000 317

Denúncia

DNER e DVOP - Preços em contratos das obras de pavimentação - Denúncia.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 167

Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)

DNER e DVOP - Preços em contratos das obras de pavimentação - Denúncia.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 167

Dispensa de licitação

<i>DATAPREV - Contratações com dispensa de licitação - Denúncia.</i> CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)	
Revista 84/2000	218

Educação

<i>Perspectivas para a educação e a pesquisa em controle externo no próximo milênio.</i> NAGEL, José	
Revista 84/2000	317

Embaixada

<i>MRE - Auditoria nas Embaixadas do Brasil em Kuala Lumpur, Cingapura, Bangkok e Nova Delhi - Relatório de Auditoria no Exterior.</i> GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)	
Revista 84/2000	93

Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO)

<i>INFRAERO - Licitações realizadas pela entidade - Representação.</i> GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)	
Revista 84/2000	81

Empresa de Processamento de Dados e Previdência Social (DATAPREV)

<i>DATAPREV - Contratações com dispensa de licitação - Denúncia.</i> CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)	
Revista 84/2000	218

Inconstitucionalidade

<i>FNDE - Questionamento sobre medida provisória - Representação.</i> SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Relator)	
Revista 84/2000	69

Inexigibilidade de licitação

<i>DATAPREV - Contratações com dispensa de licitação - Denúncia.</i> CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)	
Revista 84/2000	218

Instituto Serzedello Corrêa (ISC)

<i>Resolução nº 133/2000 - TCU.</i> Dispõe sobre a organização administrativa e competências das unidades integrantes da Secretaria do Tribunal de Contas da União	
Revista 84/2000	268

Licitação

INFRAERO - Licitações realizadas pela entidade - Representação.

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 81

Superintendência Regional da Receita Federal - 9ª Região Fiscal/PR - Auditoria em procedimento licitatório - Relatório de Auditoria.

BUGARIN, Bento José (Ministro-Relator)

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Revisor)

Revista 84/2000 231

Medida Cautelar

O processo e julgamento da ADIN e da ADC perante o STF, segundo a Lei nº 9.868/99.

CAVALCANTI, Augusto Sherman

Revista 84/2000 11

Medida Provisória (MP)

FNDE - Questionamento sobre medida provisória - Representação.

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 69

Ministério das Relações Exteriores (MRE)

MRE - Auditoria nas Embaixadas do Brasil em Kuala Lumpur, Cingapura, Bangkok e Nova Delhi - Relatório de Auditoria no Exterior.

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 93

Instrução Normativa nº 34/2000 - TCU.

Acrescenta os parágrafos 1º ao 5º ao art. 15 da Instrução Normativa nº 12/96 – TCU.

Revista 84/2000 266

Obras públicas

INFRAERO - Licitações realizadas pela entidade - Representação.

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 81

DNER e DVOP - Preços em contratos das obras de pavimentação - Denúncia.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 167

Orçamento

Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de

Revista 84/2000 19

Parcelamento de débito

SEBRAE/SE - Instauração de tomada de contas em cumprimento à decisão da 2ª Câmara - Tomada de Contas Especial.

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 161

Pedido de Reexame

BNDES - Pedido interposto contra a Decisão Nº 123/98-Plenário - Pedido de Reexame.

CAMPELO, Valmir (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 147

Permissão de Serviço Público

Superintendência Regional da Receita Federal - 9ª Região Fiscal/PR - Auditoria em procedimento licitatório - Relatório de Auditoria.

BUGARIN, Bento José (Ministro-Relator)

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Revisor)

Revista 84/2000 231

Pesquisa

Perspectivas para a educação e a pesquisa em controle externo no próximo milênio.

NAGEL, José

Revista 84/2000 317

Preclusão

Preclusão consumativa no âmbito do Tribunal de Contas.

CUNHA, Jatir Batista da

Revista 84/2000 63

Prestação de Contas

FNDE - Questionamento sobre medida provisória - Representação.

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 69

Decisão Normativa nº 30/2000 - TCU.

Regulamenta dispositivos da Instrução Normativa nº 12/96, no que se refere à formação e entrega dos processos de tomada e prestação de contas por meio não-informatizado.

Revista 84/2000 265

Privatização

BANESPA - Processo de Privatização - Acompanhamento.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Revisor)

Revista 84/2000 212

Programa Nacional de Alimentação Escolar

FNDE - Questionamento sobre medida provisória - Representação.

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 69

Receita Federal

Superintendência Regional da Receita Federal - 9ª Região Fiscal/PR - Auditoria em procedimento licitatório - Relatório de Auditoria.

BUGARIN, Bento José (Ministro-Relator)

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Revisor)

Revista 84/2000 231

Recursos Federais

FNDE - Questionamento sobre medida provisória - Representação.

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 69

Relatório de Auditoria

MRE - Auditoria nas Embaixadas do Brasil em Kuala Lumpur, Cingapura, Bangkok e Nova Delhi - Relatório de Auditoria no Exterior.

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 93

INSS/SP - Auditoria solicitada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - Relatório de Auditoria.

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 136

Renúncia de receitas

Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de

Revista 84/2000 19

Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

SEBRAE/SE - Instauração de tomada de contas em cumprimento à decisão da 2ª Câmara - Tomada de Contas Especial.

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 161

Sistema S

SEBRAE/SE - Instauração de tomada de contas em cumprimento à decisão da 2ª Câmara - Tomada de Contas Especial.

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 161

Solicitação do Congresso Nacional

INSS/SP - Auditoria solicitada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - Relatório de Auditoria.

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 136

Superfaturamento

DNER e DVOP - Preços em contratos das obras de pavimentação - Denúncia.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 167

Superintendência do Instituto Nacional do Seguro Social no Estado de São Paulo

INSS/SP - Auditoria solicitada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - Relatório de Auditoria.

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 136

TCU - Competência

Resolução nº 133/2000 - TCU.

Dispõe sobre a organização administrativa e competências das unidades integrantes da Secretaria do Tribunal de Contas da União

Revista 84/2000 268

TCU - Estrutura

Resolução nº 133/2000 - TCU.

Dispõe sobre a organização administrativa e competências das unidades integrantes da Secretaria do Tribunal de Contas da União

Revista 84/2000 268

Tomada de Contas

Decisão Normativa nº 30/2000 - TCU.

Regulamenta dispositivos da Instrução Normativa nº 12/96, no que se refere à formação e entrega dos processos de tomada e prestação de contas por meio não-informatizado.

Revista 84/2000 265

Tomada de Contas (Cont.)

Instrução Normativa nº 34/2000 - TCU.

Acrescenta os parágrafos 1º ao 5º ao art. 15 da Instrução Normativa nº 12/96 – TCU.

Revista 84/2000 266

Tomada de Contas Especial (TCE)

SEBRAE/SE - Instauração de tomada de contas em cumprimento à decisão da 2ª Câmara - Tomada de Contas Especial.

MACEDO, José Antonio Barreto de (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 161

CONAB - Quebra de armazenagem prevista contratualmente - Tomada de Contas Especial.

GHISI, Adhemar Paladini (Ministro-Relator)

Revista 84/2000 202

Tributação - Seminário

Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de

Revista 84/2000 19

ÍNDICE DE AUTOR

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de	
<i>Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal.</i>	
Revista 84/2000	19
BUGARIN, Bento José	
<i>Superintendência Regional da Receita Federal - 9ª Região Fiscal/PR - Auditoria em procedimento licitatório - Relatório de Auditoria.</i>	
Revista 84/2000	231
CAMPELO, Valmir	
<i>BNDES - Pedido interposto contra a Decisão Nº 123/98-Plenário - Pedido de Reexame.</i>	
Revista 84/2000	147
<i>DATAPREV - Contratações com dispensa de licitação - Denúncia.</i>	
Revista 84/2000	218
CAVALCANTI, Augusto Sherman	
<i>O processo e julgamento da ADIN e da ADC perante o STF, segundo a Lei nº 9.868/99.</i>	
Revista 84/2000	11
CUNHA, Jatir Batista da	
<i>Preclusão consumativa no âmbito do Tribunal de Contas.</i>	
Revista 84/2000	63
GHISI, Adhemar Paladini	
<i>INFRAERO - Licitações realizadas pela entidade - Representação.</i>	
Revista 84/2000	81
<i>MRE - Auditoria nas Embaixadas do Brasil em Kuala Lumpur, Cingapura, Bangkok e Nova Delhi - Relatório de Auditoria no Exterior.</i>	
Revista 84/2000	93
<i>CONAB - Quebra de armazenagem prevista contratualmente - Tomada de Contas Especial.</i>	
Revista 84/2000	202
MACEDO, José Antonio Barreto de	
<i>SEBRAE/SE - Instauração de tomada de contas em cumprimento à decisão da 2ª Câmara - Tomada de Contas Especial.</i>	
Revista 84/2000	161
NAGEL, José	
<i>Perspectivas para a educação e a pesquisa em controle externo no próximo milênio.</i>	
Revista 84/2000	317

PALMEIRA, Guilherme	
<i>INSS/SP - Auditoria solicitada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - Relatório de Auditoria.</i>	
Revista 84/2000	136
ROCHA, Lincoln Magalhães da	
<i>DNER e DVOP - Preços em contratos das obras de pavimentação - Denúncia.</i>	
Revista 84/2000	167
<i>BANESPA - Processo de Privatização - Acompanhamento.</i>	
Revista 84/2000	212
SOUTO, Humberto Guimarães	
<i>FNDE - Questionamento sobre medida provisória - Representação.</i>	
Revista 84/2000	69
<i>BANESPA - Processo de Privatização - Acompanhamento.</i>	
Revista 84/2000	212
<i>Superintendência Regional da Receita Federal - 9ª Região Fiscal/PR - Auditoria em procedimento licitatório - Relatório de Auditoria.</i>	
Revista 84/2000	231
VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues	
<i>Congresso Brasil-Portugal: Ano 2000.</i>	
Revista 84/2000	309